

avenir debatte

Eine Medienpolitik für das digitale Zeitalter

*Wie die Schweizer Medienordnung ins 21. Jahrhundert
überführt werden kann*

Jürg Müller, Basil Ammann und Laurenz Grabher



Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Giorgio Behr und Prof. Dr. Silja Häusermann, für das externe Lektorat und ihre wertvollen Anregungen. Unser Dank gilt ebenfalls Prof. Dr. Aymo Brunetti, Marc Lehmann, Dr. Patrick Leisibach und Dr. Lukas Schmid für ihre hilfreichen Rückmeldungen. Für eine kritische Durchsicht mit einem Fokus auf den medienökonomischen Aspekten möchten wir Prof. Dr. Mark Schelker und Dr. Gerald Hosp herzlich danken. Einen wichtigen Beitrag leisteten schliesslich viele Experten der Verwaltung, der Wissenschaft und der Wirtschaft, die ihr Fachwissen in vertiefenden Hintergrundgesprächen zur Verfügung gestellt haben. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Jürg Müller Basil Ammann Laurenz Grabher
Inhaltliches Lektorat	Samuel Rutz
Stilistisches Lektorat	Urs Steiner
Korrekturat	Elena Gerbershagen
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Druck	Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch
ISBN	978-3-9525699-2-4

© Oktober 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/publication/eine-medienpolitik-fuer-das-digitale-zeitalter/

Vorwort

Die Schweizer Medienlandschaft wandelt sich radikal. Hauptursächlich sind die digitalen Umwälzungen und das damit veränderte Konsumverhalten. Medieninhalte, die vor kurzem noch in Zeitungen gedruckt und im Radio gesendet wurden, werden heute im Internet konsumiert. Angesichts der staats- und demokratiepolitischen Funktion der Medien erschallt in Zeiten des Umbruchs laut hörbar der Ruf nach noch mehr staatlicher Unterstützung finanzieller Art. Ziel solcher Bestrebungen ist, die Medienordnung in ihrer heutigen Ausprägung unter allen Umständen zu erhalten.

Die Politik eilt umso bereitwilliger zu Hilfe, wenn der gedruckte Lokalanzeiger aus Kostengründen eingestellt wird. Mit erstaunlicher Konsequenz blendet man dabei aus, dass sich die Medienvielfalt in digitale Sphären verschoben hat und die Zahl der Medienschaffenden seit Jahren annähernd stabil ist – im Jahr 2020 zählte die Schweiz durchschnittlich rund fünf Journalisten pro Gemeinde. Statt den neuen Realitäten zu folgen und zeitgemässe, sprich für digitale Medien optimale Rahmenbedingungen zu schaffen, versucht die Schweizer Politik mit milliardenschweren Subventionen, die alte Medienwelt zu erhalten. Gefördert werden Drucksachen und lineares Radio und Fernsehen. Hauptnutznießerin dieser aus der Zeit gefallenen Medienpolitik ist bis zum heutigen Tag die SRG. Doch der öffentlich finanzierte Rundfunk ist bei weitem nicht allein. Gesamthaft unterstützen heute Bund, Kantone und Gemeinden die Schweizer Medienlandschaft mit über 1500 Mio. Fr. pro Jahr – bezahlt durch Abgaben und Steuern der Allgemeinheit.

Spätestens seit dem Ausbruch der Pandemie vor mehr als zwei Jahren ist ein eigentlicher Subventionsdammbbruch zu beobachten. Der zunehmende Finanzfluss der öffentlichen Hand auch Richtung vierte Gewalt ist nicht unproblematisch – und ordnungspolitisch eine klare Fehlentwicklung. Im Kanton Waadt schaltet die öffentliche Hand zum Beispiel zu Subventionszwecken Anzeigen in den regionalen Medien – ein Phänomen, das in Österreich gang und gäbe ist und zu einer problematischen Nähe von Medienschaffenden und staatlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern führt. Letztlich wirkt sich ein solcher Staatseinfluss auf die mediale Unabhängigkeit in Recherche und Berichterstattung aus. Doch es sind nicht nur Steuergelder und Abgaben, die in die Medienförderung fließen, auch Staatsbetriebe wie etwa die Post mischen in medienmarktnahen Bereichen mit. In der Summe leisten all diese Eingriffe einer umfassenden Wettbewerbsverzerrung Vorschub.

Angesichts der laufenden Transformation der Medien ins digitale Zeitalter braucht die Schweiz eine zukunftsorientierte Medienordnung. Auch der mediale Service public ist neu zu denken. Die vorliegende Publikation meiner Kollegen Jürg Müller, Basil Ammann und Laurenz Grabher

leuchtet unvoreingenommen den fundamentalen Wandel der Schweizer Medienlandschaft aus und stellt diesem die heutige (veraltete) Medienpolitik gegenüber. Umso prägnanter folgen die Hinweise auf den Reformbedarf. Dabei soll sich nach Ansicht der Autoren die neue Medienordnung keinesfalls auf die SRG beschränken. Im Detail analysiert wird das Staatsversagen im aktuellen Mediensystem, ebenso aber auch, wo der Markt nur teilweise funktioniert. Die Publikation erfasst den Medienwandel damit in seiner Ganzheit und liefert Impulse und Anregungen für den Gesetzgeber, genauso wie für Verleger und Medienschaffende sowie für den wissensdurstigen Bürger und Medienkonsumenten.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Inhalt

Vorwort	3
Executive Summary	6
1 _ Einleitung	11
2 _ Im Schnittpunkt von Digitalisierung und Globalisierung	15
2.1 _ Eine kurze Geschichte des Medienwandels	15
2.2 _ Online ist immer alles verfügbar	16
2.3 _ Das Angebot steigt ins Unermessliche	17
2.4 _ Der Aufstieg von Big-Tech	18
3 _ Die heutige Medienlandschaft der Schweiz	21
3.1 _ Wie es um die Publikationsplattformen steht	21
3.2 _ Wie es um die Medienorganisationen steht	24
3.3 _ Wie es um die Medienschaffenden steht	30
3.4 _ Wie es um den Journalismus steht	31
4 _ Weshalb die Schweizer Medienpolitik aus der Zeit gefallen ist	34
4.1 _ Das Fundament der SRG – in einem Land vor unserer Zeit	34
4.2 _ Marktöffnung des Radio- und Fernsehbereichs	37
4.3 _ Bedeutende weitere Subventionen für die Medienbranche	39
4.4 _ Ein historisch gewachsenes Durcheinander	41
5 _ Ziele und Problemfelder der Medienpolitik	43
5.1 _ Die zentralen Funktionen der Medien	43
5.2 _ Marktversagen im heutigen Mediensystem	44
5.3 _ Das Argument der Meritorik	51
5.4 _ Staatsversagen im heutigen Mediensystem	52
5.5 _ Zwischenfazit	53
6 _ Massnahmen innerhalb der bestehenden Medienordnung	54
6.1 _ Allgemeine Rahmenbedingungen bewahren	54
6.2 _ Rückzug von (teil-)staatlichen Unternehmen prüfen	55
6.3 _ Problematische kantonale und kommunale Eingriffe	56
6.4 _ Die SRG – der Elefant im Raum	57
7 _ Eine neue Medienordnung gestalten	66
7.1 _ Allfällige Marktversagen gezielt angehen	66
7.2 _ Kontrollfunktion über Personen oder Projekte fördern	67
7.3 _ Public Content Provider mit auktionierten Nutzungsrechten	70
Schlussbemerkungen	78
Abbildungsverzeichnis	80
Literatur	81
Wie die Schweizer Medienordnung ins 21. Jahrhundert überführt werden kann	5

Executive Summary

Die Digitalisierung des Mediensektors hat in der Schweiz deutliche Spuren hinterlassen. Dem tiefgreifenden Umbruch zum Trotz verharret die Schweizer Medienpolitik aber weiterhin im analogen Zeitalter. Das wird zunehmend zum Problem. Die vorliegende Studie analysiert das heutige Mediensystem und skizziert kurzfristige Massnahmen sowie Ideen für eine neue Medienordnung.

Wie sich die jüngste Medienrevolution auswirkt

In Kapitel 1 wird in das Thema eingeführt, und es werden die zentralen Konzepte des Mediensystems definiert. Wie die Digitalisierung und Globalisierung über die vergangenen Jahrzehnte den Mediensektor transformiert haben, ist Gegenstand von Kapitel 2. Die jüngste Medienrevolution ist unter anderem charakterisiert durch die Konvergenz von Medienformen wie Zeitung, Radio und Fernsehen im digitalen Raum sowie den Konsum von Medieninhalten auf neuen Publikationsplattformen. Zudem hat ein Preiserfall bei der Herstellung und Übermittlung von Medieninhalten zu einem noch nie dagewesenen Medienangebot geführt.

In Kapitel 3 wird dargelegt, welche Spuren der Medienwandel in der Schweiz hinterlassen hat. Die etablierten Verleger sowie die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) haben sich zu multimediale Organisationen entwickelt. Gleichzeitig sind verschiedene Medien-Start-ups entstanden. Trotz anhaltender Konsolidierung im Zeitungsmarkt gibt es auf aggregierter Ebene deutlich mehr Medienschaffende als noch um die Jahrtausendwende. Untersuchungen deuten darauf hin, dass sich die Qualität der Medieninhalte auf einem relativ konstanten Niveau bewegt.

Ein Ausbau der Medienförderung ohne klares Ziel

Wegen des Medienwandels ertönt aus Medien und Politik immer wieder der Ruf nach einem Ausbau der Medienförderung. Dabei zeigt die Auslegeordnung zur Schweizer Medienpolitik in Kapitel 4, dass die Subventionen seit der Jahrtausendwende bereits um über 20 % erhöht wurden. Total wird der Mediensektor mittlerweile mit mehr als 1,5 Mrd. Fr. pro Jahr subventioniert.

Die meisten dieser Subventionen sind historisch entlang der technologischen Grenzen von Zeitung, Radio und Fernsehen gewachsen. Sie ergeben in einer digitalen Welt nur mehr wenig Sinn. Statt allfällige Probleme effektiv und effizient zu adressieren, kommt die medienpolitische Schrotflinte zum Einsatz – mit entsprechenden Kollateralschäden wie einer Verdrängung privater Medien oder der Schaffung einer ungewollten Politiknähe. Es scheint, als sei der Politik im Trubel der jüngsten Medienrevolution ein klares Ziel der Medienpolitik verloren gegangen.

Von Markt- und Staatsversagen im Mediensektor

In Kapitel 5 wird deshalb eine detaillierte Zielformulierung und Problemanalyse vorgenommen. Medien sollen die Gesellschaft mit relevanten Informationen versorgen. Dabei stehen die Kontroll-, die Forums- und die Integrationsfunktion im Zentrum. Damit Medien diese Funktionen erfüllen können, braucht es als Grundlage eine freiheitliche Ordnung: Es soll ein möglichst ungehinderter Wettbewerb von unzensurierten Medieninhalten möglich sein. Das Resultat dieses Wettbewerbs kann allerdings vom gesellschaftlichen Optimum abweichen – es kann zu Marktversagen kommen.

Mit dem technologischen Fortschritt haben sich die Gründe für Marktversagen im Mediensektor gewandelt. Heute können primär zwei Problemfelder ausgemacht werden. Erstens kann im Bereich der Kontrollfunktion der Medien ein Marktversagen auftreten. Dort wird teilweise neues Wissen erarbeitet, das die Charakteristik eines öffentlichen Gutes aufweist. Zweitens können Medieninhalte externe Effekte haben. Diese können positiver oder negativer Natur sein und die Funktionsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft beeinflussen; so kann ein hetzerischer Kommentar polarisierend wirken, eine umsichtige Auslegung zu einer Abstimmungsvorlage hingegen aufklärerisch.

Diese beiden Gründe können dazu führen, dass die Versorgung mit Medieninhalten in einem freien Markt nicht dem gesellschaftlichen Optimum entspricht. Allerdings sind Medieninhalte keine homogenen Güter, was wirksame Eingriffe erschwert. Neben Marktversagen kommt es denn auch immer wieder zu Staatsversagen. Diese führen dazu, dass medienpolitische Massnahmen mit Ineffizienzen einhergehen und mit Nebeneffekten kommen, die teilweise sogar den Zielen der Medienpolitik entgegenlaufen.

Massnahmen innerhalb der bestehenden Medienordnung

In Kapitel 6 werden kurz- und mittelfristige Massnahmen diskutiert, die innerhalb der bestehenden Medienordnung umgesetzt werden können. Vorderhand gilt festzuhalten, dass die grundlegenden Rahmenbedingungen gut sind. Allerdings greifen (teil-)staatliche Unternehmen sowie Kantone und Gemeinden direkt in den Medienmarkt ein. Das kann nicht nur die Publizistik gefährlich nahe an die Politik führen, sondern auch den Wettbewerb verzerren: Private Medien werden verdrängt, was der Medienvielfalt schadet.

Die grösste Bedrohung für die Medienvielfalt erwächst derweil aus der Wettbewerbsverzerrung durch den Einsatz der Radio- und Fernsehgebühren. Mit 1,2 Mrd. Fr. fliesst der grösste Teil der Schweizer Medienförderung zur SRG, der mit Abstand meinungs- und marktmächtigsten Medienorganisation der Schweiz. Die SRG bietet heute nicht mehr nur Radio

und Fernsehen an, sondern hat sich auch im Online-Bereich zu einer bedeutenden Medienorganisation gewandelt.

Damit ist der mediale Service public nicht mehr optimal abgesteckt. Das Preis-/Angebots-Bündel sollte neu definiert werden. Bei der *Angebotsgestaltung* stehen zwei Anpassungen zur Diskussion: eine Schärfung des Leistungsauftrags und eine Begrenzung des Angebots über eine Einschränkung der Mittel. Eine Analyse dieser beiden Elemente legt nahe, dass hier Optimierungsbedarf besteht.

Bisher kaum diskutiert wurde eine Anpassung der *Preisgestaltung* für die Konsumenten – zu Unrecht. Service public heisst nicht, dass die Nutzung des Angebots für den Endkunden gratis sein muss. Vielmehr soll landesweit eine Grundversorgung zu einem einheitlichen Preis angeboten werden, der meist unter dem Marktpreis liegt. Deshalb kosten auch Briefmarken, eine Zugfahrt und ein Telekom-Abonnement etwas. Es gibt gute Gründe, den Endkundenpreis nicht auf null zu senken: Das führt in der Regel zu Ressourcenverschwendung und Wettbewerbsverzerrungen.

Bis vor kurzem gab es auch beim medialen Service public keinen Nullpreis, sondern es wurde eine Empfangsgebühr bei Besitz eines entsprechenden Geräts erhoben. Es war ein klassisches Gebührenmodell. Im Zuge der jüngsten RTVG-Revision wurde 2019 die Empfangsgebühr jedoch durch eine Zwecksteuer ersetzt. Haushalte und Unternehmen finanzieren nun über eine verpflichtende Abgabe die SRG, womit die Finanzierung vom Konsum komplett entkoppelt wurde.

Aus heutiger Warte scheint dieser Entscheid unter dem Eindruck der damaligen «Gratis-Kultur» im Internet zustande gekommen zu sein. Heute sind jedoch Abo-Modelle für Online-Angebote üblich und technologisch leicht umsetzbar. Die Einführung eines differenzierten «Gebührenmodells 2.0» könnte die Wettbewerbsverzerrungen durch die SRG verringern und bei gleichem Angebot tiefere Pflichtabgaben erlauben.

Eine neue Medienordnung gestalten

Mit den vorgeschlagenen kurz- und mittelfristigen Massnahmen können zwar die Probleme der bestehenden Medienordnung gemindert werden, in der langen Frist führt aber kein Weg an einer grundlegenden Reform vorbei. Wie eine Medienordnung im 21. Jahrhundert besser aufgestellt werden könnte, wird in Kapitel 7 beschrieben. Als Fundament gilt es wiederum, eine freiheitliche Ordnung zu wählen. Das resultierende Medienangebot soll dann in jenen zwei Bereichen gezielt ergänzt werden, in denen allfällige Marktversagen auftreten:

– Kontrollfunktion über Personen oder Projekte stärken

Bei der Kontrollfunktion der Medien kann es in einem Teilbereich zu einem Marktversagen kommen: nämlich bei der Erarbeitung von neuem Wissen. Das ist im Spezifischen der Fall bei investigativem Journalismus und im Allgemeinen bei Medieninhalten, in denen unbekannte

Sachverhalte aufwendig aufbereitet werden. Hier steht jeweils weniger der geschützte konkrete Medieninhalt und mehr das nicht schützbares, neu erarbeitete Wissen im Vordergrund.

Um dieses potenzielle Marktversagen zu adressieren, bieten sich unter anderem Modelle an, die auch im Bereich der Grundlagenforschung zum Zug kommen. Eine allfällige Förderung sollte demnach auf der Stufe von Projekten oder Personen ansetzen. Zwei mögliche Ansätze werden diskutiert.

Erstens könnten bestehende zivilgesellschaftliche Lösungen, die Recherche-Projekte auf Antrag finanzieren, mit einem Leistungsauftrag gefördert werden. Zweitens könnte ein demokratisch legitimes Gremium über die Finanzierung von Projekten oder Stipendien entscheiden. Beide Ansätze haben spezifische Vor- und Nachteile. Sie punkten aber damit, dass sie zielgerichtet und kostengünstig sind, sowie technologie- und wettbewerbsneutral ausgestaltet werden können.

– Mit einem Public Content Provider das Medienangebot ergänzen

Um Medieninhalte mit positiven Externalitäten zu fördern, sollte eine Reform der SRG langfristig in die Richtung eines multimedialen Public Content Provider führen. Wie heute sollen dabei im Rahmen eines Leistungsauftrags Medieninhalte produziert werden, die für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft bedeutend sind. Eine Unterscheidung nach Medienform und Übermittlungstechnologie steht hingegen nicht mehr im Mittelpunkt, sondern es geht primär um eine allfällige Angebotslücke im Markt sowie die Wirkung der produzierten Medieninhalte.

Der zentrale Unterschied zum heutigen Modell der SRG liegt schliesslich in der Trennung zwischen Produktion und Publikation von Medieninhalten. Der Public Content Provider stellt die Medieninhalte gemäss Leistungsauftrag her, spielt sie aber nicht mehr selbst aus. Stattdessen sollen diese den privaten Medienorganisationen – im Gegensatz zum Avenir-Suisse-Modell von 2014 – in einem wettbewerblichen Verfahren zugeteilt werden. Das heisst, die Medieninhalte des Public Content Provider werden in gebündelter Form (auf Programmstufe) auktioniert. Interessierte können für eine bestimmte Periode die (teil-) exklusiven Rechte an einzelnen Programmen erwerben und sie in ihrem Sinne frei ausspielen und monetarisieren.

Es bietet sich an, die Lizenzen mit Konditionen zu versehen, um medienpolitisch eine breite Wirkung zu erzielen. Der Vorteil dieser Lösung ist, dass sie technologie-neutral aufgesetzt werden kann sowie einen effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz erlaubt. Zudem wären die Wettbewerbsverzerrungen im Gegensatz zum heutigen Modell geringer, womit die Medienvielfalt weniger gefährdet wäre.

Die medienpolitischen Vorschläge von Avenir Suisse im Überblick

Kurz- bis mittelfristig

- _ Rückzug von (teil-)staatlichen Unternehmen (u.a. der Post) aus medienmarktnahen Bereichen prüfen (siehe Seiten 55-56)
- _ Problematische Eingriffe in den Mediensektor (u.a. Schalten von Werbeanzeigen zu Subventionszwecken) auf kantonaler und kommunaler Ebene unterlassen (siehe Seiten 56-57)
- _ Den medialen Service public neu abstecken:
 - _ Fokussierung des Leistungsauftrags der SRG auf Medieninhalte, die auf dem Markt nicht angeboten werden und für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft relevant sind (siehe Seiten 59-60)
 - _ Entsprechende Festlegung eines verbindlichen Ertragspfad für die SRG (siehe Seite 61)
 - _ Teilersatz des Abgabenmodells mit einem «Gebührenmodell 2.0», um Wettbewerbsverzerrungen der SRG im Online-Bereich zu mindern (siehe Seiten 61-64)

Langfristig

- _ Ein allfälliges Marktversagen in einem Teilbereich der Kontrollfunktion (u.a. Investigativjournalismus) über eine zielgerichtete Förderung von Projekten oder Personen angehen (siehe Seiten 67-70)
- _ Überführung der SRG in einen Public Content Provider, der Medieninhalte produziert aber nicht mehr publiziert, sondern die Rechte an ihnen auf Programmstufe auktioniert (siehe Seiten 70-77)

1 Einleitung

Medien zeichnen tagein, tagaus eine Landkarte der sich verändernden Welt. Sie beeinflussen in einer Demokratie massgeblich, wohin die politische Reise führt. Der Medienpolitik kommt damit eine wichtige Rolle zu: Mit dem Setzen eines Rahmens für die Medien steckt sie auch einen Rahmen für die Gesellschaft als Ganzes ab.

Kein Wunder also, wird über Medienpolitik mit Leidenschaft gestritten. Nur zu oft treffen dabei unterschiedliche Weltanschauungen aufeinander. Wie aber sieht eine von Partikularinteressen losgelöste, optimale Medienordnung aus? Wer diese Frage stellt, wird sich rasch der zentralen Rolle der Technologie bewusst.

Technologischer Wandel trifft auf politischen Stillstand

Die Digitalisierung pflügt die Medienlandschaft um, und das nicht erst seit kurzem. Avenir Suisse hat sich bereits vor rund acht Jahren mit der Formulierung einer optimalen Medienförderung im digitalen Zeitalter beschäftigt. Meister und Mandl (2014) untersuchten die damalige Medienpolitik und diskutierten mögliche Reformen.

Nun sind acht Jahre in einem technologienahen und sich rasant entwickelnden Bereich eine halbe Ewigkeit. Viele der in der damaligen Studie skizzierten Entwicklungen sind heute Realität. Soziale Netzwerke haben sich zu bedeutenden Akteuren im Medienmarkt gewandelt. Streaming-Plattformen sind in beinahe jedem Haushalt angekommen, und Medienorganisationen setzen auf neue Geschäftsmodelle.

In der Medienpolitik ist derweil fast alles beim Alten geblieben. Nur die einstige Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen wurde 2015 mit einem knappen Volksmehr in eine allgemeine Haushalts- und Unternehmensabgabe gewandelt. Die «No Billag»-Initiative zur Abschaffung einer solchen Subventionierung scheiterte drei Jahre später an der Urne deutlich. Eine Niederlage mussten schliesslich auch Bundesrat und Parlament Anfang 2022 hinnehmen: Ein Ausbau der Medienförderung wurde vom Stimmvolk abgelehnt.

Fokus auf Handlungsoptionen in der Schweiz

Seit der letzten Avenir-Suisse-Studie zum Thema ist also viel passiert, medienpolitisch hat sich aber kaum etwas geändert. Die Zeit für eine neue umfassende Analyse ist reif. Diese beginnt auf den folgenden Seiten mit einer kurzen konzeptionellen Einordnung sowie der Darstellung der jüngsten Medienrevolution. Digitalisierung und Globalisierung haben den Medienkonsum transformiert, wobei ausländische Medieninhalte und Plattformen an Bedeutung gewonnen haben.

Viele medienpolitische Herausforderungen können im nationalen Alleingang nur mehr ungenügend angegangen werden. Fragen zur globa-

len Koordination und der Gestaltung eines internationalen Rahmens für die Medien werden in der vorliegenden Studie jedoch ausgeklammert. Beispielsweise werden Regulierungsthemen rund um die sozialen Netzwerke nicht vertieft diskutiert, da diese auf nationalstaatlicher Ebene kaum befriedigend anzugehen wären.

Stattdessen liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf jenen medienpolitischen Aspekten, die im Inland angepackt werden können. Auch hier besteht Reformbedarf. Dieser fällt durchaus umfassend aus, denn die Medienordnung als Ganzes ist aus der Zeit gefallen. Um die mannigfaltigen Probleme zu adressieren, wurde deshalb ein zweistufiges Vorgehen gewählt.

In einem ersten Teil werden Massnahmen vorgestellt, die innerhalb der bestehenden Medienordnung umsetzbar sind. Diese würden die Situation kurz- bis mittelfristig verbessern, können aber gewisse Defizite des überholten Gesamtsystems nicht beseitigen. In einem zweiten Teil wird der Blick daher auf grundlegendere Reformen gerichtet, die nur in der langen Frist angegangen werden können. Es werden neue Ideen vorgestellt, wie die Schweizer Medienordnung ins digitale Zeitalter überführt werden kann.

Das Mediensystem aus konzeptioneller Sicht

Auf den folgenden Seiten tauchen gewisse Konzepte immer wieder auf. Diese werden in den medienpolitischen Debatten manchmal unterschiedlich verwendet. Daher sollen an dieser Stelle die zentralen Begriffe kurz eingeführt und definiert werden. Die drei fundamentalen Elemente im Bereich der Medien sind Meinung, Wissen und Information:

- Unter *Meinung* wird die jeweils personengebundene Einordnung eines Sachverhalts verstanden. Es ist damit im Kern ein individuelles und kein gesellschaftliches Konzept.
- Das steht im Gegensatz zum *Wissen*, das die derzeit in einer Gesellschaft als wahr akzeptierte Meinung eines Sachverhalts darstellt. Das Wissen ändert sich über die Zeit. Es kann zudem mehr oder weniger umstritten sein, also mehr oder weniger von den Meinungen der Individuen abweichen.
- Meinungen und Wissen formen sich unter dem Einfluss von *Informationen*. Im Gegensatz zu den Meinungen und dem Wissen stehen Informationen dadurch «ausserhalb» der Individuen, womit ihnen eine bedeutende gesellschaftliche Funktion zukommt; der Austausch von Informationen steht am Ursprung jeglicher Zivilisation.

Ein *Medieninhalt* bezeichnet eine Information, die an eine breite Öffentlichkeit gerichtet ist. Der Begriff ist bewusst wertneutral gehalten, darunter fallen etwa Zeitungsartikel, Radiobeiträge aber auch «Katzenvideos». Mit dem Überbegriff Medien werden im Kontext dieser Studie alle Personen und Institutionen bezeichnet, die Medieninhalte als primäre

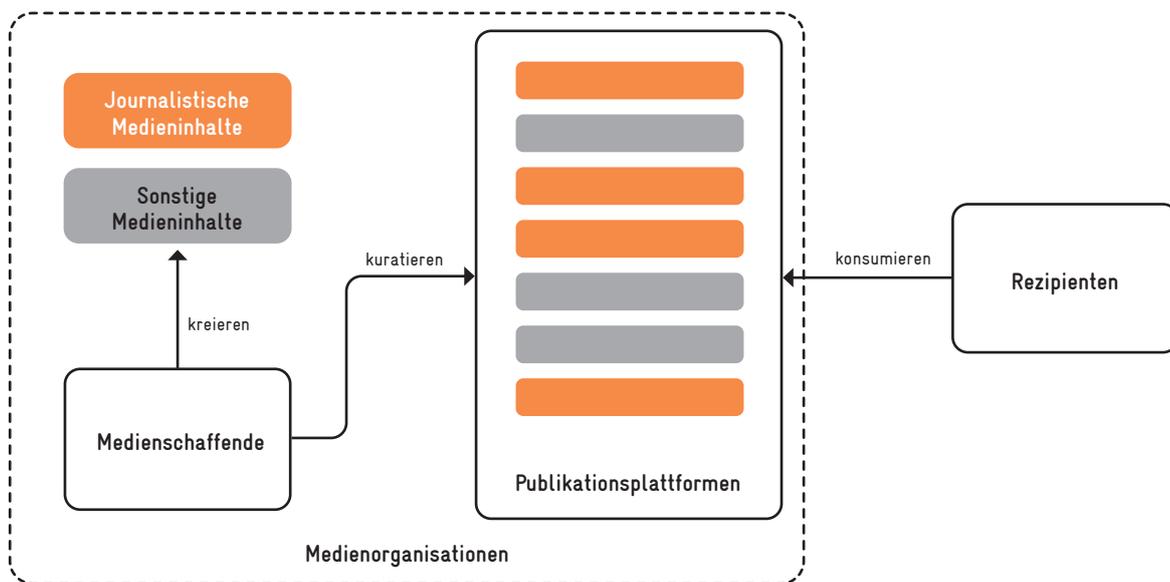
Tätigkeit produzieren und vertreiben; im Fall von Einzelpersonen wird von *Medienschaffenden* gesprochen, im Fall von Institutionen von *Medienorganisationen*.

Journalismus ist schliesslich definiert als die Erarbeitung und Einordnung von Medieninhalten mit gesellschaftlich relevanten Informationen. Bei diesem Konzept schwingt demnach eine normative Komponente mit, da die Bestimmung von gesellschaftlicher Relevanz einer Wertung unterliegt. Insbesondere das Zusammenstellen und Gewichten von Medieninhalten, die sogenannte *Kuratierung*, ist ein wichtiger Bestandteil des Journalismus. Eine *Publikationsplattform* bezeichnet dabei eine spezifische Form der Kuratierung. Beispiele sind Zeitungen, Radio- und Fernsehprogramme sowie Blogs, soziale Netzwerke oder Suchmaschinen.¹

Abbildung 1 illustriert die verschiedenen Konzepte des Mediensystems. Wie sich dieses System in der Realität konstituiert, wird unter anderem durch die *Medienpolitik* beeinflusst. Die Medienpolitik setzt den institutionellen Rahmen, in dem sich Medien entfalten – in Kapitel 5 wird der Begriff der Medienpolitik weiter ausgearbeitet und um konkrete Ziele ergänzt.²

Abbildung 1

Die zentralen Konzepte des Mediensystems



Quelle: Eigene Darstellung

- 1 Die Programmierung eines Suchalgorithmus kann somit eine journalistische Tätigkeit darstellen. Zudem können die verschiedenen Konzepte in der Praxis verschachtelt vorkommen. Eine Publikationsplattform kann auch Verweise auf andere Publikationsplattformen und Medieninhalte aggregieren, sortieren und darstellen.
- 2 Der Begriff Medienpolitik wird in der Literatur jeweils unterschiedlich definiert. Puppis (2010) bezeichnet Medienpolitik als «... jenes Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.» Saxer (1987) definiert derweil Medienpolitik als «... die geordnete Summe der Massnahmen, die darauf abzielen, den Massenmedien jenen notwendigen Raum an Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat, von anderen gesellschaftlichen Machtgebilden oder von privaten Monopolen zu sichern, dessen sie bedürfen, um ihre publizistischen Funktionen angemessen und ungehindert erfüllen zu können».

Neben der Politik bestimmt schliesslich der Stand der Technik, wie Medien in einer Gesellschaft organisiert werden. Die Neuzeit war geprägt von Innovationen, welche die Erstellung und Übermittlung von Informationen revolutioniert haben. Das gilt auch beim jüngsten Technologieschub: der Digitalisierung.

2_ Im Schnittpunkt von Digitalisierung und Globalisierung

Medieninhalte sind im Kern Informationen und damit von Fortschritten im Bereich der Informationstechnologien unmittelbar betroffen. Die Digitalisierung hat die Erstellung und Übermittlung von Informationen revolutioniert und damit einen Medienwandel eingeläutet. Dieser Vorgang ist historisch nicht präzedenzlos.

2.1_ Eine kurze Geschichte des Medienwandels

Einer der bedeutendsten Technologieschübe im Medienbereich stellt die Erfindung des Buchdrucks im 15. Jahrhundert dar. Schriftstücke konnten erstmals in grossen Mengen reproduziert werden (Hickethier 2010; Stöber 2003). Zuerst kamen Bücher, Flugblätter und Flugschriften auf. Um die Wende zum 17. Jahrhundert erfolgte dann ein fließender Übergang zur wöchentlichen Presse – das Zeitalter der Massenmedien hatte begonnen (Clavien und Scherrer 2015; Stöber 2003).

Bis ins 20. Jahrhundert hinein blieb die Presse das dominante Massenmedium. Erst mit dem Radio und dem Fernsehen kam es zu weiteren Umwälzungen. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts nahm schliesslich die Digitalisierung an Fahrt auf. Vorläufiger Höhepunkt stellt das mobile Internet dar: Mit dem Smartphone kann heute von überall auf Medieninhalte aus der ganzen Welt zugegriffen werden.

Die Abbildung 2 illustriert diese Entwicklung. Technologische Errungenschaften verhalfen jeweils einer Medienform (Text, Audio, Video) zu ihrem massenmedialen Durchbruch und schafften drei unterschiedliche

Abbildung 2
Der technische Fortschritt und der Medienwandel gehen Hand in Hand

Innovationen haben die Kommunikation im Laufe der Zeit immer wieder transformiert. Der Wandel hat sich dabei beschleunigt.



Quelle: Bakom (2015); Barnouw (1966); Bollinger (2009, 2010); Campbell-Kelly und Garcia-Swartz (2013); Edgerton (2007); Stöber (2003); Eigene Darstellung

Publikationsplattformen: Zeitung, Radio und Fernsehen. |³ Jeder dieser Innovationsschritte vergrößerte den Medienmarkt und verringerte den Marktanteil der früheren Publikationsplattformen.

Auch die Digitalisierung hat dazu geführt, dass die traditionellen Publikationsplattformen Federn lassen mussten (vgl. Kapitel 3). Doch eine solche isolierte Lesart würde dem jüngsten Technologieschub nicht gerecht werden. Die Digitalisierung im Medienbereich ist durch fünf Aspekte charakterisiert, die den Mediensektor fundamental transformieren:

- **Nicht-lineare Intermedialität** – «Online ist immer alles verfügbar»
- **Kostenimplosion** – «Mit dem Handy Videos und Podcasts erstellen»
- **Disintermediation** – «Dritt-Videos in Textbeiträge einbetten»
- **Interaktion** – «Mit einer Suchanfrage neue Medieninhalte entdecken»
- **Automatisierung** – «Sich auf sozialen Netzwerken berieseln lassen»

Diese fünf Aspekte sollen im Folgenden diskutiert werden.

2.2_ Online ist immer alles verfügbar

Das Internet ermöglicht universale Publikationsplattformen. Auf diesen können alle bisherigen Medienformen parallel veröffentlicht werden. Dank dieser Intermedialität kann jede traditionelle Medienform digital nachgebildet werden: Online sind sowohl Zeitungsartikel, Fernsehsendungen als auch Radiobeiträge verfügbar.

Da das Fernsehen eine Kombination aus Video und Audio ist, konnte bereits damit ein Radioprogramm mit einem Standbild oder ein Text nachgebildet werden. Im Unterschied zum Internet war die Intermedialität allerdings stark eingeschränkt und *linear*, d.h. nicht zeitversetzt. |⁴ Mit der Digitalisierung änderte sich das. Neu waren Medieninhalte in allen Medienformen permanent über das Internet verfügbar. In der Folge hat eine Konvergenz der früher getrennten Sphären (Text, Audio und Video) eingesetzt vgl. (Hickethier 2010; Schanze und Pütz 2002; SRG 2022a; Stöber 2003).

Das hat Auswirkungen nicht nur auf die traditionellen Publikationsplattformen, sondern auch auf die Medienorganisationen. Eine gedruckte Zeitung oder ein linear ausgestrahltes Fernsehprogramm bedingen aus technologischen Gründen unterschiedliche Produktionsprozesse und damit Organisationsformen. Mit der Digitalisierung und dem Internet sind diese technologischen Grenzen schrittweise weggefallen, was die alte Kategorisierung von Medienunternehmen zunehmend obsolet macht vgl. (Albarran 2017).

Die Digitalisierung macht die alte Kategorisierung von Medienunternehmen zunehmend obsolet.

3 Bewegtbilder kamen nicht erst mit dem Fernsehen auf. Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts gewannen Filme und deren Aufführungsorte (Kinos) an Bedeutung (Lachat 2009). Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in Kinos auch Nachrichtensendungen ausgespielt (z.B. Wochenschauen im Kinovorprogramm) (Schärer 2021).

4 Vor dem Aufkommen von Internet-TV musste das Fernsehsignal permanent gesendet werden, weshalb ein Konsument Medieninhalte nur in Echtzeit konsumieren konnte. Teletext weist Elemente der Nicht-Linearität auf und stellt hier eine Ausnahme dar.

Auch traditionelle Schweizer Medienhäuser sind in ihnen bisher fremde Gefilde vorgestossen – so betreibt der «Blick» ein Fernsehprogramm, die «NZZ» sowie der «Tages-Anzeiger» produzieren eigene Podcasts und das SRF versendet Newsletter. Gleichzeitig haben sich neue, reine Online-Medien etabliert wie etwa die «Republik» oder «Watson», die schon kurz nach ihrer Lancierung multimedial unterwegs waren (vgl. Kapitel 3).

2.3_ Das Angebot steigt ins Unermessliche

Über die vergangenen Jahrhunderte wurden die Kosten für die Informationsübermittlung pro Empfänger stets reduziert. Medien konnten Personen in immer grösseren geografischen Gebieten erreichen. Die Kehrseite davon wird oft mit «Informationsüberflutung» bezeichnet.

Mit der Digitalisierung und Globalisierung hat diese Entwicklung einen neuen Höhepunkt erreicht. Erstens sind heute die Kosten für die Übermittlung von Informationen verschwindend gering. Die Grenzkosten, um einen zusätzlichen Nutzer irgendwo auf der Welt zu erreichen, sind praktisch inexistent. Zweitens wurde die Produktion von Informationen massiv günstiger. Die Preise für die dafür notwendigen Geräte sind auch wegen der Globalisierung stark gesunken (Abernathy und Sciarrino 2018; Die Presse 2018; Emek 2018). |⁵

In der Folge wurde das Angebot an Medieninhalten auf zwei Arten erhöht, wobei diese sich gegenseitig verstärken:

- Die Kostenreduktion in der **Produktion** von Medieninhalten führt zu einem grösseren Angebot in einem gegebenen Gebiet. |⁶
- Die Kostenreduktion in der **Übermittlung** von Medieninhalten erhöht das Angebot in einem gegebenen Gebiet um die digital verfügbaren Medieninhalte aus anderen Gebieten (Nielsen 2015; Picard 2017). |⁷

Der letzte Punkt hat dazu geführt, dass der Markt für Medieninhalte und Publikationsplattformen in gut zwei Jahrzehnten radikal internationalisiert wurde. Neu sind ausländische Medieninhalte nur noch einen Klick entfernt. Insbesondere englischsprachige Medienorganisationen konnten diese Entwicklung für sich nutzen. Der «Economist» erwirtschaftete beispielsweise 2022 nur mehr rund 20 % seines Umsatzes mit Kunden im Vereinigten Königreich (The Economist Group 2022). Dank der Weiterentwicklung von Übersetzungsprogrammen verlieren auch Sprachbarrieren zunehmend an Bedeutung. |⁸

Der Medienmarkt hat sich in gut zwei Jahrzehnten radikal internationalisiert.

5 In der Schweiz waren die Preise für Telekomgeräte 2001 mehr als viermal so hoch wie 2021. Fernseher kosteten 1983 gut 19-mal und 2001 rund neunmal so viel wie 2021, bei Computern war der Preiszerfall unter Berücksichtigung der Qualitätssteigerung ebenfalls dramatisch: 1994 waren diese beinahe 40-mal und 2001 über zehnmal so teuer wie 2021 vgl. (BFS 2022a).

6 Die Umstellung auf eine hauptsächlich digitale Recherche, Produktion und Distribution kann zu Kosteneinsparungen von 80 bis 90% führen, da zum Beispiel die Informationsbeschaffung günstiger wird oder Druckkosten entfallen (Picard 2011).

7 Viele Medieninhalte handeln von lokalen, regionalen oder nationalen Themen. Solche Inhalte erhöhen das Angebot nur formal, nicht aber materiell.

8 So übersetzt die 20-Minuten-App die deutschen Medieninhalte bereits automatisch in mehrere Fremdsprachen, unter anderem Portugiesisch, Serbisch oder Kroatisch (20 Minuten 2022a).

In der Folge all dieser Entwicklungen ist das Angebot an Medieninhalten ins Unermessliche gestiegen. Wer noch vor fünfzig Jahren ein Video oder einen Radiobeitrag zu einem bestimmten Thema konsumieren wollte, war fast vollständig auf das Angebot der SRG angewiesen. Heute finden sich im Internet zu jedem erdenklichen Thema Tausende Videos und Podcasts.

2.4_ Der Aufstieg von Big-Tech

Neben grösserem Angebot von und leichterem Zugang zu Medieninhalten ist das Internet noch durch drei weitere Faktoren geprägt. Diese haben den Konsum von Medieninhalten im 21. Jahrhundert radikal verändert, und sie stehen auch am Ursprung des Aufstiegs von Big-Tech. Es handelt sich um folgende drei Elemente:

- **Disintermediation:** Online-Medieninhalte haben in der Regel eine eindeutige Identifikation (ein Uniform Resource Locator, URL). Das löst Medieninhalte von ihrer ursprünglichen Publikationsplattform, denn über Hyperlinks kann auf einer anderen Publikationsplattform direkt auf einen Dritt-Medieninhalt verwiesen werden – gewisse Inhalte können über entsprechende Funktionen auch eingebettet und integral wiedergegeben werden. Ein Beispiel wäre ein Newsletter, der Beiträge zu einem bestimmten Thema zusammenfasst und verlinkt, oder ein Blogbeitrag, der ein Video einer anderen Website einbettet.
- **Interaktion:** Das Internet ist charakterisiert durch den schnellen Wechsel zwischen Kommunikationsformen und deren Kombination. So kann ein Medieninhalt unmittelbar und direkt mit weiteren Medieninhalten ergänzt und kommentiert werden; Beispiele sind Messenger-Dienste wie Whatsapp oder soziale Netzwerke wie Twitter. Ebenfalls können Publikationsplattformen durch die Konsumenten angepasst und verändert werden; Beispiele sind Suchanfragen auf Google oder Filterfunktionen in Newsfeeds.
- **Automatisierung:** Das Vorliegen von Informationen in digitaler Form erlaubt, diese automatisiert zu sammeln, strukturieren, analysieren und neu zu organisieren (Stichwort: Algorithmen). Zudem generieren digitale Publikationsplattformen Metainformationen, also Informationen über Informationen, die wiederum automatisch für die Kuratierung verwertet werden können (Peitz und Reisinger 2015). Ein Beispiel ist der Algorithmus von Tiktok.

Die Digitalisierung hat somit nicht nur einen quantitativen Effekt auf die Medien, indem sie die Kosten zur Produktion und Vertrieb von Medieninhalten massiv senkt. Vielmehr hat sie auch einen qualitativen Effekt. Die Digitalisierung erlaubt eine viel freiere Gestaltung der Kommunikation sowohl auf Seiten der Empfänger als auch der Sender (Disintermediation und Interaktion) sowie eine neuartige Kuratierung von Medieninhalten (Automatisierung).

Dabei stehen die verschiedenen Elemente in einem Wechselverhältnis: Interaktive und automatisierte Publikationsplattformen sind eine Antwort auf das massiv gestiegene Angebot von Medieninhalten. Gleichzeitig befeuert die Existenz solcher neuen Publikationsplattformen die Produktion von Medieninhalten, da damit potenziell ein breites Publikum erreicht werden kann.

Wiederum spielen bei den neuen Publikationsplattformen sowohl etablierte als auch neue Akteure eine Rolle, wobei sich das Gewicht zu den neuen Akteuren verschoben hat. Zwar haben die traditionellen Medienhäuser eigene digitale Publikationsplattformen wie Apps und Webseiten entwickelt. Doch die neuen Plattformen der globalen Tech-Konzerne haben die Medienwelt in den vergangenen Jahrzehnten im Sturm erobert (Newman et al. 2022; OECD 2021; Peitz und Reisinger 2015).

Die Tech-Firmen haben sich im Schnittpunkt von Digitalisierung und Globalisierung positioniert. Mit Publikationsplattformen wie Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und Streaming-Plattformen haben sie den Konsum von Medieninhalten revolutioniert. Das Informationsbedürfnis in der Gesellschaft kann damit besser erfüllt werden. Grundsätzlich wird zwischen einer Push- und Pull-Nachfrage unterschieden. Die Digitalisierung hat beide Arten transformiert:

- **Pull:** Wer konkrete Informationen zu einem Thema benötigt, sucht diese aktiv. In früheren Zeiten waren solche Informationssuchen umständlich. Beispielsweise mussten immer wieder die Stellenanzeigen oder der Auslandsteil einer Zeitung durchforstet werden. Es erstaunt daher nicht, dass sich neue Publikationsplattformen wie Stellenportale oder allgemeine Suchmaschinen rasch etablierten. Diese Publikationsplattformen nutzen die neuen Möglichkeiten zur Interaktion und Automatisierung: Aufgrund einer Nutzeranfrage wird jeweils eine personalisierte Publikationsplattform mit entsprechenden Medieninhalten erstellt; eine Zeitungsseite mit Kleinanzeigen ist demgegenüber nicht mehr wettbewerbsfähig (Peitz und Reisinger 2015).
- **Push:** Wer sich allgemein über ein Thema auf dem Laufenden halten will, sucht die entsprechenden Informationen in der Regel passiv. Dieses Bedürfnis haben früher diverse Publikationsplattformen wie Fernsehprogramme, Zeitungen oder Zeitschriften erfüllt, die jeweils ihre eigenen Medieninhalte darauf aggregierten. Dabei gab es aber immer Streuverluste, da keine Publikationsplattform spezifisch auf den jeweiligen Nutzer ausgerichtet war. Zudem blieben relevante Medieninhalte anderer Publikationsplattformen dem Nutzer verborgen. Neue Publikationsplattformen wie soziale Netzwerke oder News-Aggregatoren sind in diese Bresche gesprungen. Erstens erlauben sie eine automatisierte Personalisierung der angezeigten Medieninhalte über den Einsatz von Algorithmen. Zweitens erschliessen sie nicht nur die Medieninhalte einer Medienorganisation, sondern potenziell alle, die online publiziert werden vgl. (Boczkowski et al. 2017).

Die Tech-Firmen haben den Konsum von Medieninhalten revolutioniert.

Über die Jahre wurden so die bisher auf traditionellen Publikationsplattformen gebündelten Medieninhalte losgelöst und mit zusätzlichen Medieninhalten auf neuen Publikationsplattformen kuratiert. Heute konsumiert bereits die Mehrheit journalistische Text-, Audio- und Videobeiträge digital vgl. (Shearer 2021). In der Folge hat sich der Medienkonsum neu geordnet – so auch in der Schweiz.

3_ Die heutige Medienlandschaft der Schweiz

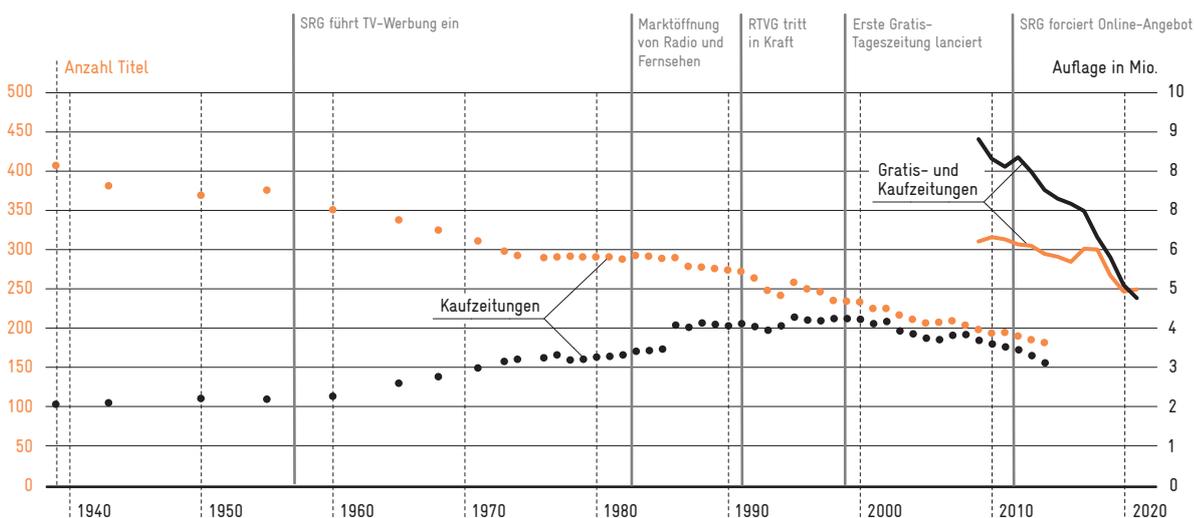
Digitalisierung und Globalisierung haben auch in der Schweiz tiefe Spuren hinterlassen. Die etablierten Medienhäuser entwickelten sich mit Online-Angeboten weiter, neue Akteure sind in den Markt eingetreten, und der Medienkonsum hat sich verändert. Das zeigt sich am eindrucklichsten im Niedergang der traditionellen Publikationsplattformen: der Zeitung, dem Radio und dem Fernsehen.

3.1_ Wie es um die Publikationsplattformen steht

Beim ältesten Massenmedium, der Zeitung, ist der Wandel über die Jahrzehnte deutlich zu erkennen vgl. (Blum und Prinzing 2016; SPK 2003). **Abbildung 3** zeigt die Zahl der Titel sowie die Gesamtauflage in der Schweiz ab 1939. Bereits seit Beginn dieser Zeitreihe geht die Zahl der Titel zurück. Das darf nicht überraschen, denn Zeitungen gibt es in der Schweiz seit rund 300 Jahren. Wie in jeder reifen Industrie ist eine anhaltende Konsolidierung zu erwarten.

Abbildung 3
Das älteste Massenmedium befindet sich seit Jahrzehnten im Sinkflug

Während die Zahl der Zeitungstitel sich seit 1939 rückläufig entwickelt hat, ist deren Gesamtauflage noch bis zur Jahrtausendwende gestiegen. Über die vergangenen zehn Jahre hat sich der Rückgang sowohl bei Auflagen als auch bei Titeln akzentuiert.



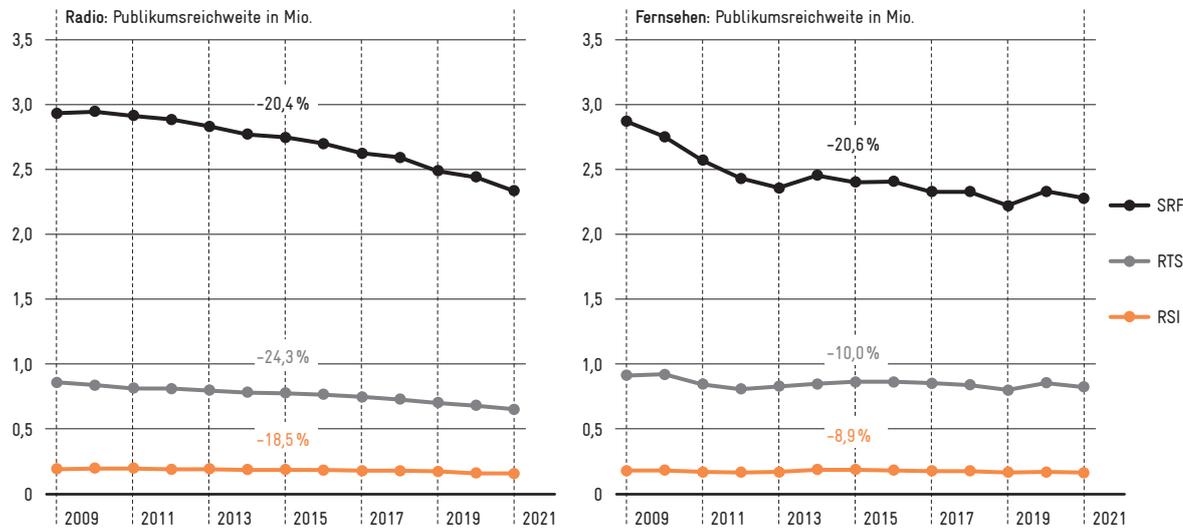
Datenbruch 1995 aufgrund neuer Erhebungsmethode. Seit 2014 werden auch E-Paper erfasst. Kaufzeitungen: Enthalten sind Zeitungen mit universellen Inhalten, welche wöchentlich mindestens einmal unter einem eigenständigen Namen erscheinen (ohne Gratiszeitungen, Amtsblätter und Special-Interest-Zeitungen). Kauf- & Gratiszeitungen: Enthalten sind alle Titel (gratis/verkauft) der Tages-, Sonntags- und der regionalen Wochenpresse gemäss Wemf-Auflagenbulletin. Auflage: Durchschnittliche Auflage pro Ausgabe unabhängig von der Anzahl Ausgaben pro Woche.

Quelle: BFS (2018); Schweizer Medien (2022); Eigene Darstellung

Abbildung 4

Die klassischen SRG-Angebote haben Nutzer verloren

Trotz Bevölkerungswachstum erreicht die SRG mit traditionellem Radio und Fernsehen immer weniger Menschen. Die Anzahl an durchschnittlichen Hörern bzw. Zuschauern pro Tag ist über die vergangenen Jahre in allen Sprachregionen gesunken.



Radio: Live-Nutzung aller Verbreitungswege (UKW, Kabel, Satellit, DAB+, Streaming aus dem Internet).

Fernsehen: Live-Nutzung inkl. der zeitversetzten Nutzung bis sieben Tage nach Ausstrahlung (inkl. Online-TV-Nutzungen von Laptops und PC).

Quelle: SRG Geschäftsberichte; Eigene Darstellung

Auch bei den jüngeren Massenmedien Radio und Fernsehen lässt sich ein Rückgang der Nutzer beobachten. Das kann der Abbildung 4 entnommen werden, die auf die Angebote der SRG fokussiert.

Der Niedergang der drei traditionellen Publikationsplattformen hat seine Ursache im Aufstieg von Online-Publikationsplattformen. Diese sind zu einem zentralen Bestandteil des Alltags geworden (Latzer et al. 2021). Auch journalistische Medieninhalte werden vermehrt online konsumiert. Stellten früher Zeitungen, Radio und Fernsehen die verbreitetsten Hauptnachrichtenquellen dar, hat sich das Bild über die vergangenen Jahre gewandelt. Online-Medien und soziale Netzwerke werden bedeutender – und auch ältere Semester wenden sich von den traditionellen Publikationsplattformen ab (vgl. Abbildung 5).

Die etablierten Medienorganisationen haben auf den Rückgang bei den klassischen Publikationsplattformen reagiert und ihre digitalen Kanäle ausgebaut. ⁹ Ihre Internet-Auftritte gehören mit jenen der grossen Tech-Konzerne zu den am meisten besuchten Webseiten in der Schweiz. Fast alle Medienorganisationen haben in den vergangenen Jahren zudem steigende Zugriffszahlen verzeichnet (vgl. Abbildung 6).

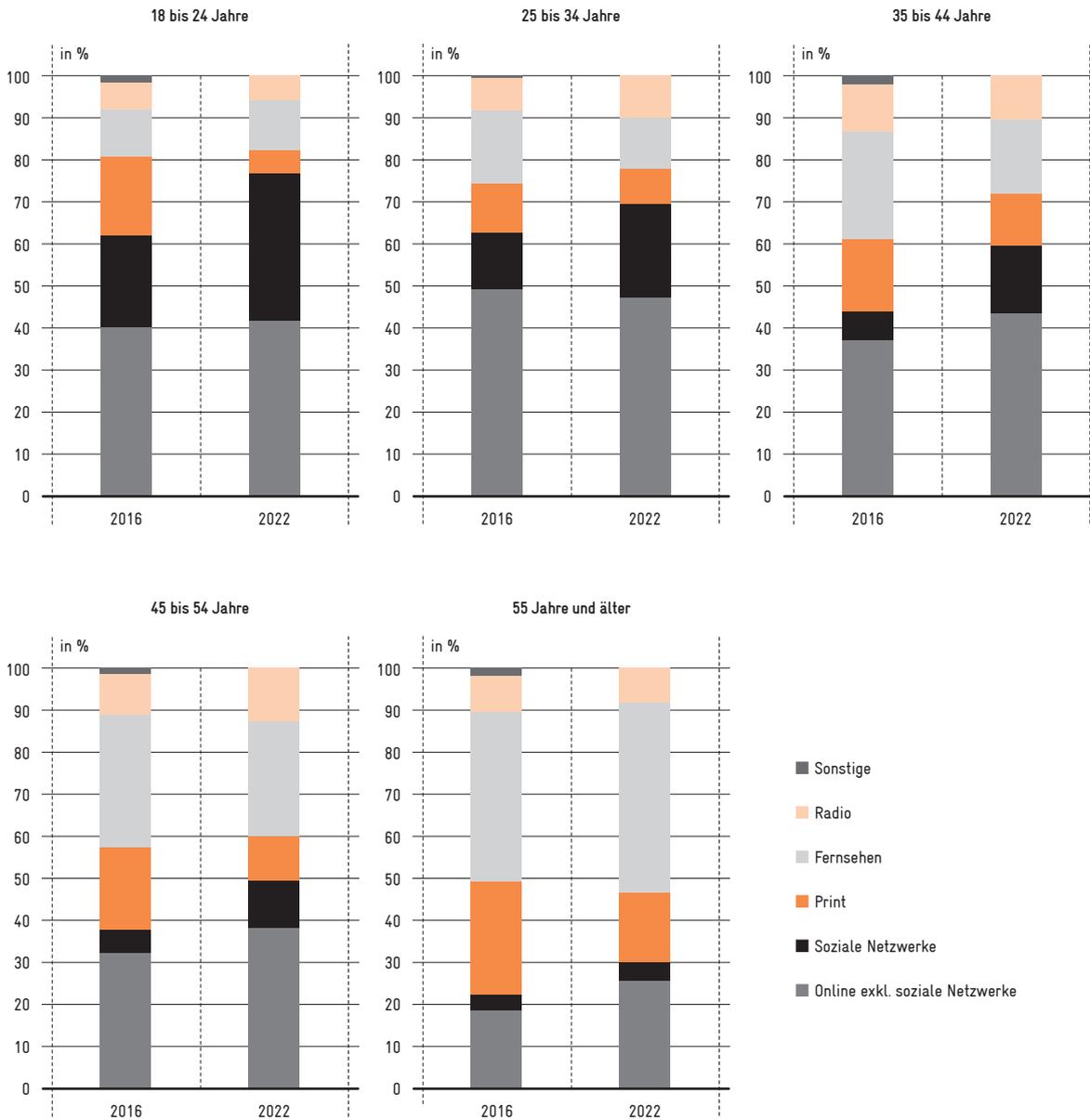
Auch ältere Semester wenden sich von den traditionellen Publikationsplattformen ab.

9 Das illustriert beispielsweise die Anpassungen des Mediums «20 Minuten» an neue Publikationsformen. Erschienen zu Beginn die Printinhalte druckgleich online, wechselte «20 Minuten» 2012 auf eine «Digital first»-Strategie. 2015 wurde diese von einer «Mobile first»-Strategie und später von einer «Video first»-Strategie abgelöst (20 Minuten 2022b). 2022 erfolgte die Umstellung auf eine «Social Media first»-Strategie (TX Group 2022a).

Abbildung 5

Die Nachrichtenbeschaffung verlagert sich in den digitalen Raum

Zeitungen, Radio und Fernsehen haben beim Nachrichtenkonsum jünger stark an Bedeutung eingebüsst. Sie stellten in der Kategorie der 35- bis 44-Jährigen 2016 noch für gut 55% die Hauptnachrichtenquelle dar, 2022 nur mehr für rund 40%.



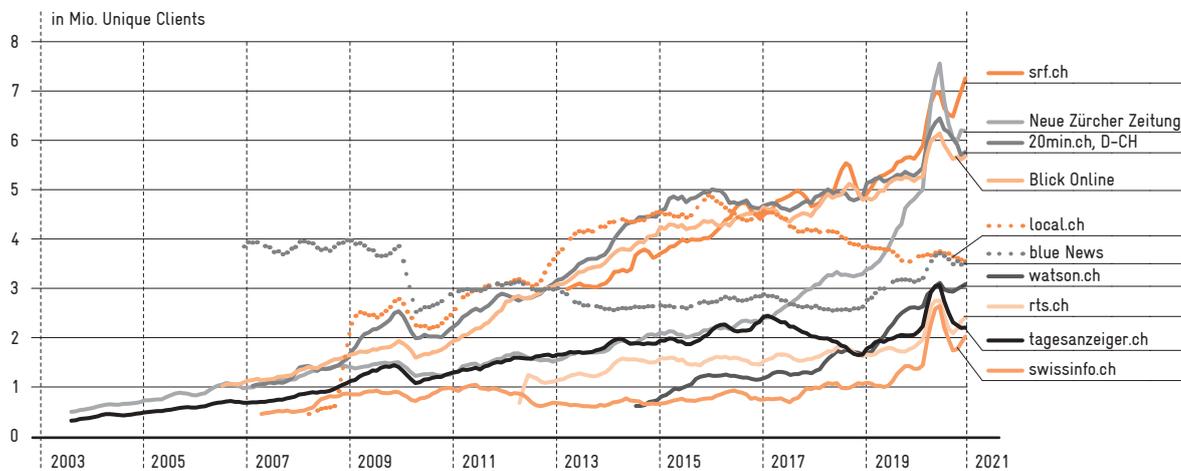
Fragestellung: «Sie sagten, dass sie letzte Woche diese Nachrichten konsumiert haben. Welche würden Sie sagen, ist Ihre Hauptnachrichtenquelle?»

Quelle: Reuters Institute (2022); Eigene Berechnungen

Abbildung 6

Schweizer Medienorganisationen haben online stark zugelegt

In der Schweiz verzeichnen viele der etablierten Medienorganisationen stark steigende Zugriffszahlen. Bei der Entwicklung der reichweitenstärksten Schweizer Webangebote tanzen die beiden Plattformen von Swisscom, «blue News» sowie «local.ch», aus der Reihe.



Dargestellt sind die zehn reichweitenstärksten Schweizer Webangebote nach Unique Clients, die ihre Nutzerzahlen 2020 von Net-Matrix zertifizieren liessen.

Unique Clients: Anzahl der Geräte, von denen auf ein Webangebot (inkl. App) zugegriffen wird. Insgesamt acht fehlende Monatsdaten wurden als Durchschnittswert approximiert. Die Zeitreihen wurden geglättet (gleitender 4-Monatsdurchschnitt). Bei manchen Medien wie der NZZ oder Swissinfo stammt ein beachtlicher Teil der Zugriffe aus dem Ausland – diese Benutzer sind miteingerechnet.

Quelle: NET-Matrix (2021); Eigene Berechnungen

Die Medienkonvergenz ist ebenfalls weit vorangeschritten. Die Online-Publikationsplattformen der verschiedenen Schweizer Medienorganisationen unterscheiden sich kaum noch. Viele der ehemaligen Zeitungsverleger haben Online-Audioformate wie Podcasts oder Videos im Angebot; Ringier hat sich mit «Blick-TV» sogar nah an den klassischen News-Fernsehsendern positioniert (Blick 2020). Gleichzeitig experimentiert die einst auf den traditionellen Rundfunk (Radio und Fernsehen) ausgerichtete SRG mit neuen Online-Formaten und publiziert auch Texte wie etwa einen «Echo der Zeit»-Newsletter (SRF 2022a).

3.2_ Wie es um die Medienorganisationen steht

Die im vorhergehenden Kapitel aufgezeigten Entwicklungslinien sind in der Schweizer Medienlandschaft also deutlich zu erkennen. Die Veränderungen schlagen sich wirtschaftlich bei den Medienorganisationen nieder. Insbesondere der klassische Werbemarkt hat sich im Zuge der Digitalisierung fundamental verändert.

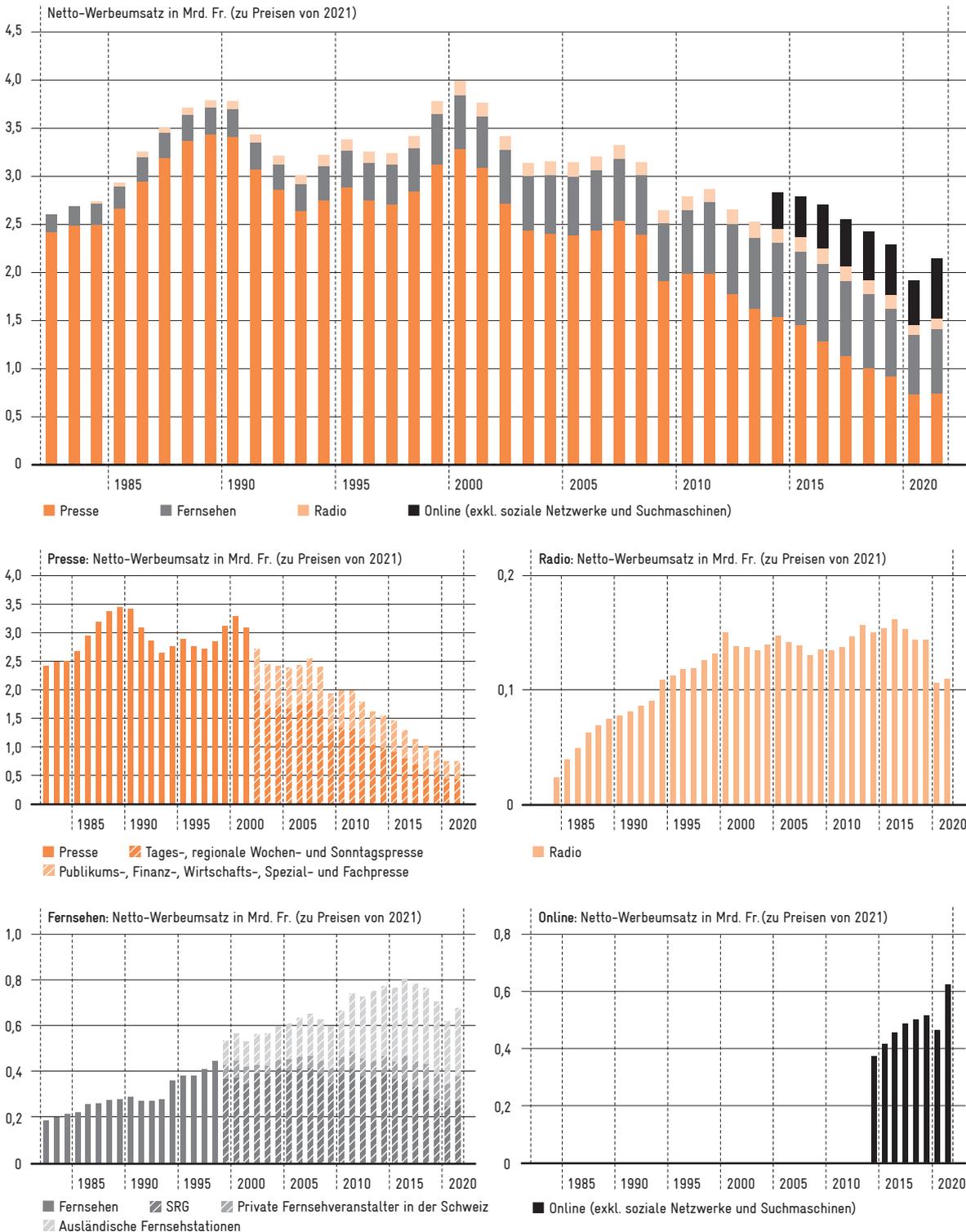
Der Werbe- und Nutzermarkt im Wandel

Eindrücklich ist der Rückgang der Werbeerlöse bei den Zeitungen und Zeitschriften ab den 2000er Jahren. Diese Entwicklung nimmt sich umso dramatischer aus, als die Presse davor in einem Boom steckte, der mit der Lancierung neuer Produkte wie Sonntags- und Gratiszeitungen ein-

Abbildung 7

Wie sich der inflationsbereinigte Werbeumsatz der Schweizer Medienbranche über 40 Jahre entwickelt hat

Die Jahrtausendwende markierte den Zenit des Werbebooms bei den Schweizer Medienorganisationen. Danach setzte auf aggregierter Ebene ein steter Rückgang der Netto-Werbeumsätze ein. Bei den verschiedenen Publikationsplattformen gibt es derweil grosse Unterschiede. So sind etwa die Erlöse im Online-Bereich gestiegen.



Radio und Fernsehen ab 1994 inkl. Sponsoring. Fernsehen ab 2001 Umsatz der SRG inkl. Beraterkommission.

Quelle: BFS (2022f); Stiftung Werbestatistik (2022); Eigene Berechnungen

herging. Nach 2008 ging es aber rapide bergab, wie der Abbildung 7 entnommen werden kann. Dabei spielte das Wegbrechen des sogenannten «Rubrikengeschäfts» – also der kostenpflichtigen Kleinanzeigen für Immobilien, offene Stellen, Autos, etc. – eine zentrale Rolle. |¹⁰

Im Gegensatz zur Presse konnten Radio und Fernsehen bis vor kurzem im Werbemarkt noch zulegen. In den vergangenen Jahren mussten aber auch sie Federn lassen. Der Werbeumsatz im Online-Bereich ist derweil in den vergangenen Jahren stark gestiegen, wobei Abbildung 7 diese Entwicklung nicht vollumfänglich wiedergibt, da nur die Werbeerlöse von Schweizer Medienorganisationen aufgelistet sind.

Ein grosser Teil der Werbung wird heute auf den neuen Tech-Plattformen wie Suchmaschinen, sozialen Netzwerken und Streaming-Plattformen geschaltet. Hierzu werden aber keine verlässlichen Daten veröffentlicht. Allerdings sollen in der Schweiz 2021 bereits 30 % der Brutto-Werbeausgaben online eingesetzt werden, wodurch das Fernsehen an der Spitze abgelöst wäre (Media Focus 2022). |¹¹ Laut der Medienagentur «GroupM» sollen global sogar bereits zwei von drei «Werbefranken» auf dem digitalen Markt ausgegeben werden (AdExchanger 2021).

Traditionell sind Medienorganisationen nicht nur auf dem Werbemarkt, sondern auch auf dem Nutzermarkt aktiv. Hier hat sich seit der Jahrtausendwende ebenfalls einiges getan. Viele Medienhäuser haben das Wegbrechen von Werbeeinnahmen mit einer Steigerung der Nutzererträge zu kompensieren versucht (Abernathy 2020).

In der Schweiz ist der Preisindex für Zeitungen und Zeitschriften seit 2000 rund sieben Mal stärker gestiegen als der allgemeine Landesindex der Konsumentenpreise (BFS 2022a). |¹² Zudem haben diverse Medienorganisationen in den vergangenen Jahren erfolgreich Abo-Modelle eingeführt: Konsumierten 2016 laut Reuters Institute (2022) rund 10 % aller Schweizer kostenpflichtige Online-Nachrichten, waren es zu Beginn 2022 bereits 18 %. |¹³

Diverse Medien haben jüngst erfolgreich Abo-Modelle eingeführt.

Die Kosten nicht aus den Augen verlieren

Schliesslich werden beim Blick auf den technischen Wandel oft die Kosten vergessen. Während die Digitalisierung in gewissen Bereichen Mehrinvestitionen bedingt, erlaubt sie gleichzeitig auch, Prozesse effizienter und damit kostengünstiger zu gestalten. Beispiele dafür sind ePaper, bei de-

10 Während früher Kleinanzeigen für Immobilien, Stellenausschreibungen oder Autos Platz in einer Zeitung gefunden haben, befinden sich die Anzeigen heute auf rubrikenspezifischen Online-Marktplätzen (BDZV 2021; Bundesrat 2014). Dabei haben gewisse Medienorganisationen dieses alte Geschäft auch im neuen Zeitalter erschlossen. So machten 2021 beispielsweise die Online-Märkte bei der TX Group 21,4 % des Gesamtumsatzes aus (TX Group 2022b).

11 Die Brutto-Werbeausgaben basieren auf den formellen Werbepreisen ohne Berücksichtigung von etwaigen ausgehandelten Rabatten. Dadurch können diese Daten ein verzerrtes Bild der tatsächlich bezahlten Preise wiedergeben.

12 Verschiedene empirische Untersuchungen deuten auf eine preisunelastische Nachfrage hin, wodurch der Absatz bei Preiserhöhungen nur schwach zurückgeht (Mourain und Billige 2012; Nikali 2016; Weber und Poyar 2012).

13 Das zeigt sich auch in den Ertragsaufteilung der Medienhäuser. So hat beispielsweise die NZZ-Mediengruppe den Anteil der Nutzererträge an den Umsätzen von um die 20 % anfangs der 2000er Jahre auf heute gegen 50 % gesteigert – ein Effekt, der nur teilweise auf den Rückgang des Gesamtumsatzes sowie Konzernrestrukturierungen zurückzuführen ist.

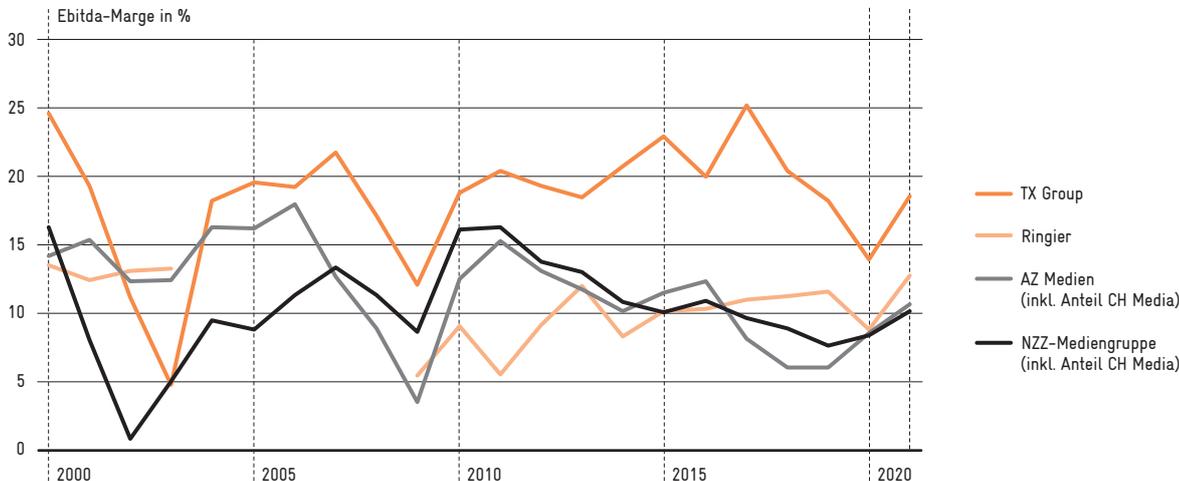
nen komplett auf den Druck sowie den physischen Versand einer Zeitung verzichtet wird, oder moderne Smartphones, mit denen zusammen mit einem externen Mikrofon hochwertige Audio- und Videoaufnahmen produziert werden können. Die Digitalisierung ermöglicht eine schlankere und günstigere Produktion von Medieninhalten (vgl. Kapitel 2).¹⁴

Um die finanzielle Situation von Medienorganisationen beurteilen zu können, müssen die Entwicklungen auf der Kosten- und Ertragsseite zusammen betrachtet werden. Hier zeigt sich bei Unternehmen, die öffentliche Daten publizieren, dass diese weiterhin profitabel wirtschaften. Ein bekanntes Mass für die Profitabilität ist die Ebitda-Marge – diese bezeichnet das Verhältnis des Betriebsgewinns vor Zinszahlungen, Steuern und Abschreibungen zum Umsatz. Abbildung 8 zeigt diesen Indikator für grosse Schweizer Medienfirmen.

Idealerweise würde man nicht nur die finanzielle Situation der grossen Unternehmen untersuchen. Kleinere oder mittelgrosse Medienorganisationen wie Somedia, ESH Médias oder die Gruppo Corriere del Ticino veröffentlichen aber nicht die dafür benötigten Geschäftszahlen. Es gibt

Abbildung 8
Kein klarer Trend bei der Entwicklung der Profitabilität

Die Profitabilität (Ebitda-Marge) ist bei den grossen Schweizer Medienunternehmen konjunkturell geprägt. In der langen Frist lässt sich derweil kein negativer Trend identifizieren.



Die Ebitda-Marge beschreibt das Verhältnis des Betriebsgewinns vor Steuern, Zinszahlungen und Abschreibungen im Verhältnis zum Umsatz. AZ Medien wendet für das gemeinsame Joint-Venture «CH Media» die Quotenkonsolidierung an, die NZZ dagegen die Equity-Methode. Um CH Media komplett zu berücksichtigen und Vergleichbarkeit zu schaffen, wurde daher die Ebitda-Marge der NZZ im Zeitraum von 2018 bis 2021 um den anteiligen Wert der CH Media ergänzt. Ringier veröffentlicht nicht alle notwendigen Finanzzahlen, um die Ebitda-Marge im Zeitraum von 2004 bis 2008 zu berechnen.

Quelle: Geschäftsberichte; Eigene Berechnungen

14 Mit wenigen Ausnahmen sind beispielsweise die Kosten für Sendungen bei den öffentlich finanzierten SRF und ZDF innert fünf Jahren gesunken. Beispielsweise gingen beim SRF die Kosten für die «Tagesschau» zwischen 2015 und 2021 um 7% und für Radio SRF 3 (ohne allgemeine Informationsformate) um 13% zurück. Die Kultursendung «Aspekte» im ZDF war 2021 sogar um 24% günstiger in der Produktion als noch 2015 (SRF 2016; 2022b). Die vorhandenen Daten erlauben es allerdings nicht zu differenzieren, bis zu welchem Grad diese Kostensenkungen technisch getrieben sind.

jedoch Anzeichen, dass auch kleinere Firmen mit dem sich wandelnden Umfeld umgehen können. Die Wochenzeitung «WOZ» hat beispielsweise ihre Auflage zwischen 2009 und 2020 um 30 % gesteigert. Die Erträge exklusiver Spenden stiegen gar um über 40 % von 3,7 Mio. Fr. auf 5,2 Mio. Fr. (WOZ 2010, 2021). Und auch Startups konnten sich über die vergangenen Jahre im Medienbereich etablieren (vgl. Box 1).

Box 1

Erfolgreiche Medien-Startups mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen

Im Online-Bereich wurden in den vergangenen Jahren diverse neue Medienprojekte lanciert. Zwei der bekanntesten Beispiele in der Deutschschweiz sind das 2014 lancierte Newsportal «Watson» sowie das 2018 gestartete Online-Magazin «Republik». Die beiden Geschäftsmodelle sind komplett unterschiedlich. Während «Watson» sich auf den Werbemarkt abstützt, finanziert sich die «Republik» vollständig über Leser- und Spendenbeiträge (AZ Medien 2021; Republik 2021).

Hinter «Watson» stehen mehrheitlich die AZ Medien. Das News-Portal konnte den Umsatz jüngst stark steigern: Über die beiden Pandemiejahre 2020 und 2021 hinweg hat «Watson» die Werbeerlöse mehr als verdoppelt (AZ Medien 2021, 2022). Abbildung 6 zeigt, wie etabliert das Startup bereits ist: Es zählt mittlerweile mehr Online-Nutzer als der «Tages-Anzeiger».

Auch bei der «Republik» scheint es wenig Grund für Klagen zu geben. Ganz ohne Rückgriff auf den Werbemarkt können schwarze Zahlen geschrieben und rund 30 Vollzeitäquivalente sowie diverse Freelancer finanziert werden. Gerade in den ersten Jahren spielten Spendengelder und Gönnerbeiträge eine wichtige Rolle (Republik 2021).

Philanthropie im Trend: Ein triales System bildet sich aus

Der Blick auf die Geschäftsmodelle von neuen Medienorganisationen in der Schweiz zeigt, dass philanthropische Finanzierungen bedeutender geworden sind. So hat zum Beispiel die Basler Stiftung für Medienvielfalt neben der «Republik» weitere Medienprojekte wie «Bajour» oder «Journal B» unterstützt (Stiftung für Medienvielfalt 2022). In der Westschweiz wurden derweil die Titel «Le Temps» und das Online-Medium «Heidi News» von der Stiftung Aventinus übernommen; diese hat zum Ziel, die Medienvielfalt im französischsprachigen Teil der Schweiz zu stärken (Fondation Aventinus 2022; Heidi News 2021).

Mit Blick auf die unterschiedlichen Finanzierungsquellen bietet sich an, die heutige Schweizer Medienlandschaft als «triales System» zu charakterisieren:

- **Öffentliche Finanzierung:** Gewisse Medienorganisationen wie die SRG erhalten einen Grossteil ihrer Erträge aus öffentlichen Mitteln (u.a. über die Abgabe für Radio und Fernsehen, vgl. Kapitel 4).
- **Werbe- und Nutzermarktfinanzierung:** Die traditionellen Zeitungsverlage und neue Online-Angebote wie «The Market», «Nau», «Watson» oder «Inside IT» finanzieren sich in erster Linie über den Nutzer- und Werbemarkt.

Philanthropische Finanzierungen sind in der Schweiz bedeutender geworden.

– **Spendenfinanzierung:** Medienprojekte wie «Bajour», «Das Lamm» oder die «Hauptstadt» stützen sich primär auf Spendenbeiträge. Bei dieser Art von Unterstützung spielen meist auch Stiftungen eine Rolle.

Die Grenzen zwischen diesen Gruppen verlaufen fließend. Selten stammt die Finanzierung einer Medienorganisation nur aus einer Finanzierungsquelle. Die SRG hat beispielsweise Einnahmen aus Werbung sowie Sponsoring, und die traditionellen Zeitungsverleger werden seit langem mit einer vergünstigten Postzustellung subventioniert. Viele der philanthropisch unterstützten Medienorganisationen bewegen sich zudem auf dem Werbe- oder Nutzermarkt. Auch umgekehrt gibt es Überschneidungen. Beispielsweise erhielt das hauptsächlich über Werbung finanzierte Online-Medium «Watson» von der Stiftung für Medienvielfalt ein Darlehen über 2,5 Mio. Fr. für die Expansion in die Romandie (Watson 2020).

Die Liste der spendenfinanzierten Medien ist in den vergangenen Jahren um viele prominente Zugänge reicher geworden. Manchmal ist das philanthropische Engagement mit einer politischen Ausrichtung verknüpft. Das weckt Erinnerungen an die frühere Parteipresse, deren Niedergang in den 1960er Jahren einsetzte vgl. (Clavien und Scherrer 2015).¹⁵ Aus medienpolitischer Sicht ist demnach auch bei staatlichen Zuschüssen an stiftungs- und spendenfinanzierte Organisationen jeweils genau hinzuschauen (vgl. Kapitel 6).

Von Marktkonzentration und Medienvielfalt

In den Medien wurde in den vergangenen Jahren viel von einer zunehmenden Marktkonzentration gesprochen vgl. (Republik 2022; SRF 2018). Bei der Grösse der Schweizer Medienorganisationen fallen durchaus Ungleichgewichte auf. Interessanterweise sind diese allerdings stark von der SRG geprägt, die hierzulande sowohl personell als auch finanziell am schlagkräftigsten ist (vgl. Abbildung 9).

Auf den weiteren Rängen folgen die drei sich mehrheitlich in Familienbesitz befindenden Schweizer Medienhäuser TX Group, Ringier und CH Media. In der Grafik wurde bei Ringier nur die Schweizer Einheit aufgelistet; im gesamten Konzern sind auch noch ausländische Tochtergesellschaften organisiert. Alle drei Medienorganisationen sind – im Gegensatz zur SRG – auch ausserhalb des Journalismus tätig, wobei eine Unterscheidung nach Geschäftsfeldern für Aussenstehende nur bei der börsenkotierten TX Group möglich ist.

Die drei grössten privaten Medienorganisationen vereinen unter ihrem Dach jeweils verschiedene Titel. Sie haben zudem über die vergangenen Jahre sogenannte Mantelredaktionen eingeführt: Medieninhalte mit

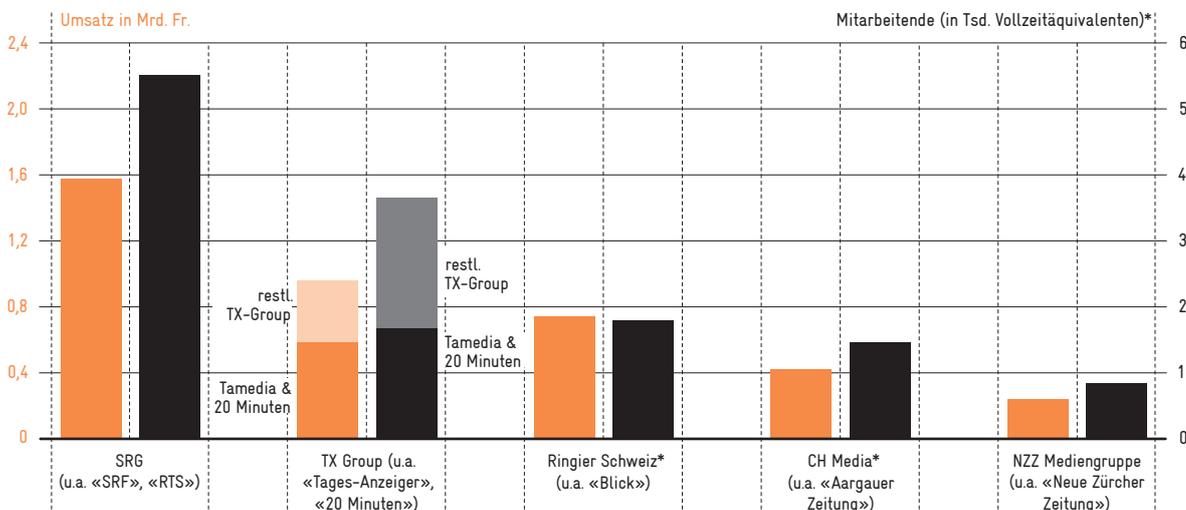
Die SRG ist personell und finanziell am schlagkräftigsten.

15 Schweizer Zeitungen waren früher oft verlängerte Arme von politischen Parteien. Nicht die Marktlogik rund um einen monetarisierbaren Medieninhalt, sondern politisierte Informationen standen im Zentrum vgl. (Bundesrat 2016a; Uniaktuell 2011). Im Zuge des Niedergangs der Parteipresse gewannen Forumszeitungen an Gewicht.

Abbildung 9

Die fünf grössten Schweizer Medienorganisationen

Die SRG stand 2021 sowohl bei der Zahl der Mitarbeitenden als auch bei den Erträgen mit Abstand an der Spitze. Die privaten Schweizer Medienorganisationen können ihr nicht das Wasser reichen.



Berücksichtigt wurden die fünf grössten Schweizer Medienunternehmen, die Finanzzahlen für 2021 publizierten.

*Ringier Schweiz und CH Media veröffentlichen keine Zahlen zu den Mitarbeitenden in Vollzeitäquivalenten. Die Zahl wurde daher basierend auf der verfügbaren Anzahl Mitarbeitenden und anhand des Verhältnisses zwischen Vollzeitäquivalenten und Mitarbeitenden der SRG approximiert.

Quelle: Geschäftsberichte; Eigene Berechnungen

nationalem Bezug werden zentral erstellt. In der Folge decken heute wenige Medienorganisationen einen Grossteil des Zeitungsmarktes ab. Allerdings ist dieser Befund weniger dramatisch, als er vordergründig scheint. Der ausschliessliche Fokus auf Zeitungen ergibt im digitalen Zeitalter nur wenig Sinn, und auf dem gesamten Medienmarkt ist die Konzentration entsprechend weniger ausgeprägt (vgl. Kapitel 5).

3.3_ Wie es um die Medienschaffenden steht

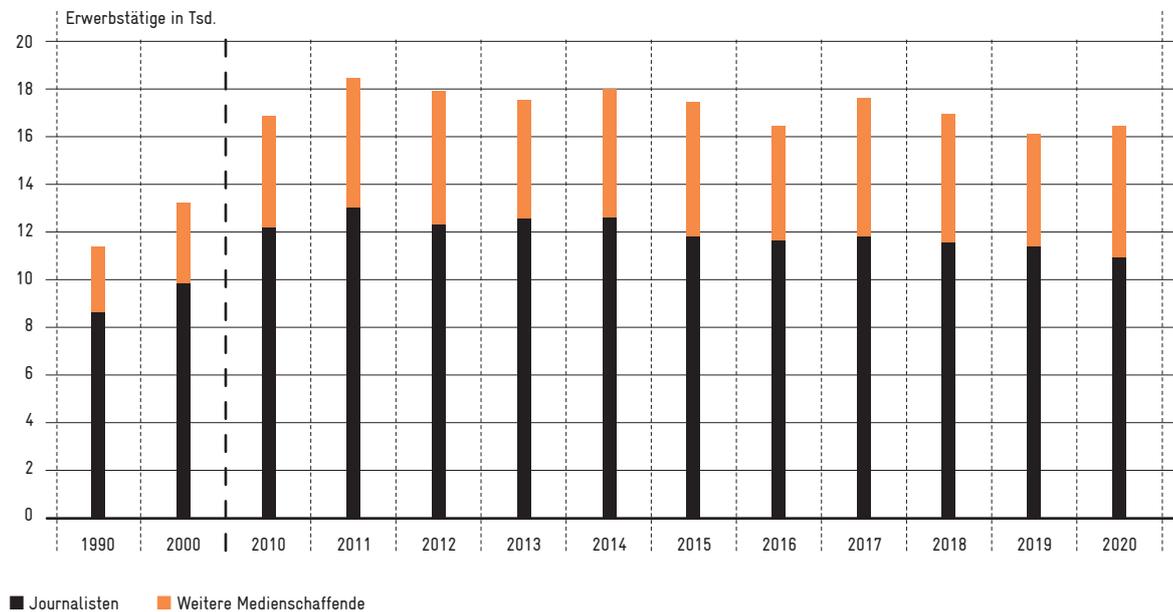
In einem Atemzug mit der Konsolidierung im Zeitungsmarkt wird oft auf den Abbau von Stellen hingewiesen. Jüngst haben besonders die oben erwähnten Mantelredaktionen zu reden gegeben. Innerhalb der Verbundsysteme der TX Group und CH Media stieg die Zahl der geteilten redaktionellen Beiträge im Zeitraum von 2017 bis 2020 von 16 auf 42 % bzw. von 12 auf 25 % (Fög 2021). Das erlaubt in der Theorie den Einsatz von weniger Medienschaffenden.

Auf Firmenebene sind dazu wegen den Konsolidierungen keine einheitlichen Zeitreihen verfügbar. Auf aggregiertem Niveau hat indessen die Zahl der Erwerbstätigen im Journalismus in der kurzen Frist abgenommen. Wie Abbildung 10 zeigt, kann bei der Zahl der Erwerbstätigen im Journalismus über die vergangene Dekade eine negative Tendenz ausgemacht werden: Sie ist von etwas über 12 000 auf etwas unter 11 000 Personen zurückgegangen.

Abbildung 10

Immer weniger Journalisten? – Kommt darauf an

Die Zahl der Erwerbstätigen im Journalismus ist während den vergangenen zehn Jahren gesunken. Im Vergleich mit früheren Jahrzehnten gibt es allerdings deutlich mehr Medienschaffende in der Schweiz.



Seit 2010 werden diese Daten nicht mehr über die Volkszählung (Vollerhebung) alle zehn Jahre erhoben, sondern über die Strukturerhebung (Stichprobe) als Teil der neuen jährlichen Volkszählung. In die Kategorie «Weitere Medienschaffende» fallen Techniker und Sprecher in Rundfunk, Fernsehen und sonstigen Medien.

Quelle: BFS (2022b); Eigene Berechnungen

Allerdings kehrt sich das Bild in der längeren Frist ins Gegenteil. So ist die Zahl der Erwerbstätigen im Journalismus von 1990 bis 2011 stark gestiegen. Dabei ist zu beachten, dass das BFS bei der Statistik ab 2010 auf eine Stichprobenerhebung umgestellt hat. Dennoch dürfte die Stichprobe mit 200 000 Personen repräsentativ sein. Zudem zeigte bereits der Trend bei den beiden Vollerhebungen 1990 und 2000 klar nach oben. Auf Grundlage der Erwerbstätigendaten des BFS kann nicht von einem historischen Kahlschlag in der Medienbranche gesprochen werden. Insgesamt gab es in der Schweiz 2020 durchschnittlich rund fünf Journalisten pro Gemeinde oder knapp 1,3 Journalisten pro 1000 Einwohner. |¹⁶

3.4_ Wie es um den Journalismus steht

All diese Zahlen sagen nur wenig über die Qualität aus. Einerseits könnten sich beispielsweise die Arbeitsbedingungen derart verschlechtert haben, dass der Zuwachs an Erwerbstätigen seit den 1990er Jahren konterkariert würde – also, dass insgesamt die journalistischen Medieninhalte minderwertiger geworden sind. Andererseits könnte die technische Entwicklung die Medienschaffenden bei ihrer täglichen Arbeit derart stark

¹⁶ Im Jahr 2020 zählte die Schweiz 10 964 erwerbstätige Journalisten (BFS 2022c), 8,67 Mio. Einwohner (BFS 2021a) und 2202 politische Gemeinden (BFS 2022d). Setzt man zudem die Zahl der Journalisten in eine Relation zu allen Erwerbstätigen, zeigt sich, dass dieses Verhältnis 2020 dasselbe ist wie 1990 (BFS 2022c).

entlastet haben, dass sie mehr Zeit für eigentliche journalistische Arbeit haben und die Qualität entsprechend gestiegen ist.

Klar ist: Die Qualität der konsumierten Medieninhalte ist zentral, gerade auch für die Formulierung einer optimalen Medienpolitik. Allerdings ist Qualität im Medienbereich kein eindeutiges Konzept. Erstens ist die Qualität von Medieninhalten schwer zu definieren; dass der Journalismus immer auch eine normative Komponente hat, macht dieses Unterfangen nicht leichter (vgl. Kapitel 1). Zweitens wäre es selbst bei einer klaren Definition der Qualität schwierig, diese zu messen.

In der Schweiz nimmt sich dieser herausfordernden Aufgabe seit über zehn Jahren das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (Fög) der Universität Zürich an. Es veröffentlicht jeweils ein «Jahrbuch Qualität der Medien», wobei langfristige Vergleiche schwierig sind. Die jüngste Ausgabe weist die Veränderungen verschiedener Qualitätsdimensionen von 2015 bis 2020 aus. Die Gesamtqualität ist in den vergangenen sechs Jahren relativ stabil geblieben, doch folgen die Sub-Indikatoren teilweise unterschiedlichen Trends (Fög 2021).

Die Gesamtqualität ist in den vergangenen sechs Jahren relativ stabil geblieben.

Laut Fög (2021) hat etwa in der Vielfaltsdimension eine Verschlechterung stattgefunden. Diese Dimension misst, ob aus verschiedenen inhaltlichen und geografischen Blickwinkeln berichtet wird. Ein Grund für die Abnahme liegt im Aufkommen der Mantelredaktionen. Gleichzeitig gab es aber Qualitätssteigerungen in der Professionalitäts- und der Relevanzdimension. Unter Professionalität werden Eigenleistungen der Redaktion, die Quellentransparenz sowie die Sachlichkeit der Beiträge gewichtet; bei der Relevanz geht es u.a. um das Verhältnis von «Soft News» gegenüber «Hard News».

Alle zwei Jahre wird zudem das «Jahrbuch Qualität der Medien» durch das «Medienqualitätsrating (MQR)» vom Stifterverein Medienqualität Schweiz (2022) komplementiert. Das Rating verbindet eine Analyse der inhaltlichen Berichterstattungsqualität mit einer Untersuchung der Qualitätswahrnehmung durch die Bevölkerung. Insgesamt zeigt sich, ähnlich wie bei der Messung des Fög, ein gemischtes Bild. So weisen manche Schweizer Medien wie die NZZ oder das SRF eine kontinuierlich hohe Qualität auf und geniessen ein ebenso hohes Vertrauen. Gleichzeitig schneiden Pendler- oder Boulevardzeitungen weniger gut ab.

Besorgniserregend scheint derweil, dass 2021 in einer Umfrage beinahe jede zweite Person angab, den Medien nur mehr wenig zu vertrauen (Freyburg 2022). Das deckt sich mit den Umfragen des Reuters Institute, wonach 2022 in der Schweiz 24 % die Aussage «Ich glaube, man kann den Nachrichten meist glauben» nicht zustimmen. Dieser Wert ist innert fünf Jahren um fünf Prozentpunkte gestiegen (Reuters Institute 2022).¹⁷ Der Vertrauensverlust muss nicht zwingend mit der Qualität der Medien zu-

17 Diese Werte sind im internationalen Vergleich relativ niedrig. In Deutschland ist das Misstrauen mit 23 % zwar minimal geringer, aber in Grossbritannien mit 34 %, in Frankreich mit 38 % und in den USA mit 45 % sind die Werte deutlich höher (Reuters Institute 2022).

sammenhängen, sondern könnte auch mit anderen Faktoren wie etwa einer fortschreitenden gesellschaftlichen Polarisierung erklärt werden.

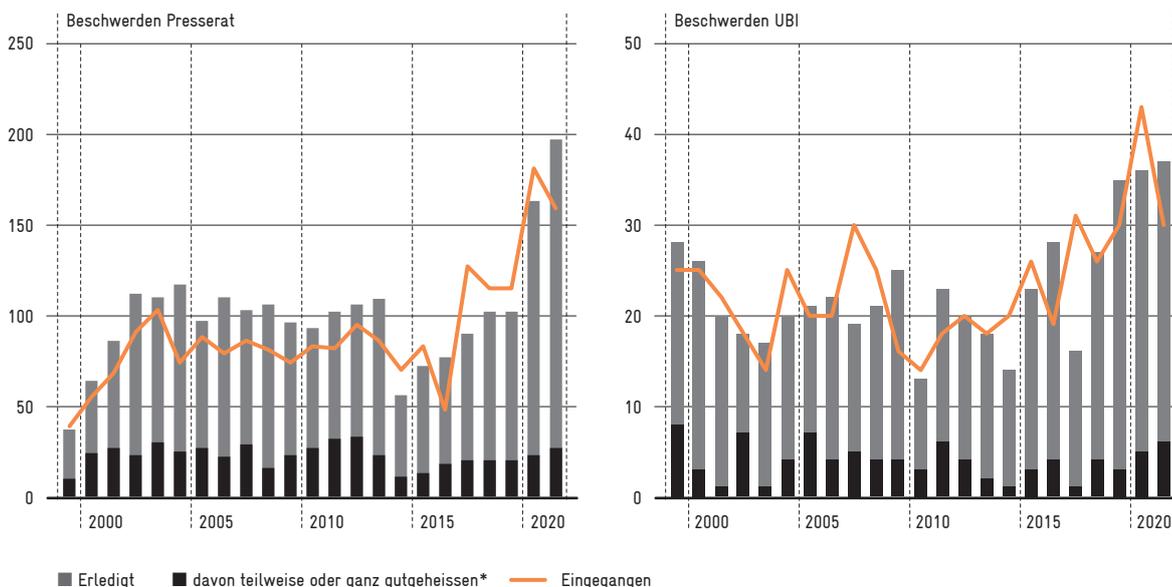
Eine Art dezentrale Erhebung der Qualität und des Vertrauens stellen Beschwerden von Konsumenten dar. Im Bereich der Zeitungsverleger gibt es dafür den Presserat, und im Bereich der privaten Radio- und Fernsehveranstalter sowie der SRG existiert eine Art institutionalisierter Rechtsweg: Zuerst können Beschwerden an eine Ombudsstelle gerichtet werden. Diese nimmt eine Filterfunktion wahr, wobei ihr Entscheid an die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) und danach an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. In *Abbildung 11* werden die Daten zu den Beschwerden von Presserat und UBI dargestellt.

Auffallend ist die markante Zunahme der Beschwerden in den Jahren der Covid-19-Pandemie. Zwar sind 2019 bereits überdurchschnittlich viele Beschwerden eingegangen, aber derzeit ist es noch verfrüht, von einem Trend zu sprechen. Nimmt man die vergangenen drei Jahre aus, bewegen sich sowohl bei der Presse als auch bei Radio und Fernsehen die Beschwerden im historisch üblichen Bereich. Zudem fällt auch die Zahl der teilweise oder ganz gutgeheissenen Beschwerden nicht aus dem Rahmen. Wie beim Vertrauensindikator können Beschwerden nicht direkt als Mass für die Qualität aufgefasst werden.

Abbildung 11

Während der Covid-19-Pandemie mehrten sich die Klagen über Medieninhalte

Bereits im Jahr vor der Pandemie gingen überdurchschnittlich viele Meldungen bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) und dem Presserat ein. Bis dato kann aber keine Zunahme bei den (teilweise) gutgeheissenen Beschwerden beobachtet werden.



Der Presserat ist zuständig für Beschwerden im Bereich der privaten Printmedien; die UBI für Beschwerden im Bereich der schweizerischen Radio- und Fernsehveranstalter wie etwa der SRG.
 * Beim Presserat handelt es sich um die Kategorie «Teilweise oder ganz gutgeheissene Beschwerden»; bei der UBI um die Kategorie «Programmrechtsverletzungen».

Quelle: BFS (2022d, e); Eigene Darstellung

4_ Weshalb die Schweizer Medienpolitik aus der Zeit gefallen ist

Die Medienlandschaft der Schweiz befindet sich in einem tiefgreifenden Umbruch, und das nicht erst seit dem Einsetzen der Digitalisierung. Der Medienwandel ist denn auch seit langem auf der politischen Agenda. Schon 1960 klagte etwa der aargauische Arbeitgeberverband: «*Da und dort sind in unserem Land in letzter Zeit bürgerliche Zeitungen eingegangen. Praktisch jede Zeitung ... muss von ihrem Druckereibetrieb mitgetragen werden*» (Engadiner Post 1960).

Den Klagen über den Niedergang der Medien folgen in der Regel Forderungen nach einem Ausbau der staatlichen Medienförderung. Es leuchtet daher ein, dass Medien über sich selbst nicht immer neutral berichten. Ebenso wenig überrascht die Tatsache, dass die Politik um mediales Wohlergehen bemüht ist. Das führt manchmal zu politökonomisch motiviertem Aktivismus in der Medienpolitik. Dessen ungeachtet ist jedoch eine Tatsache unumstritten: Die Schweizer Medienordnung ist ein Relikt aus dem vergangenen Jahrhundert. Das zeigt bereits ein Blick auf deren verfassungsrechtliche Grundlage.

Grundsätzlich setzt die Schweizer Bundesverfassung die Rahmenbedingungen in einem freiheitlichen Geist. Sie garantiert die Medienfreiheit, verbietet Zensur und gewährleistet das Redaktionsgeheimnis. Im Bereich des ältesten Massenmediums, der Presse, spricht die Verfassung dem Bund keine spezifischen Kompetenzen zu.¹⁸ Anders gelagert ist die Situation bei den jüngeren Massenmedien Radio und Fernsehen: Hier hat der Bund eine weitreichende Zuständigkeit.¹⁹

Die Bundesverfassung orientiert sich damit an einer historischen Trennung zwischen dem uralten Medium Zeitung und den alten Medien Radio und Fernsehen. Nach der Situationsanalyse in den zwei vorhergehenden Kapiteln ist indessen klar: Eine solche juristische Kartografie wird der Medienlandschaft im 21. Jahrhundert nicht gerecht. Nichts zeigt das besser als die grösste Medienorganisation der Schweiz: die SRG.

4.1_ Das Fundament der SRG – in einem Land vor unserer Zeit

Die Schweizerische Rundspruch-Gesellschaft (SRG) wurde 1931 gegründet.²⁰ Sie erhielt vom Bundesrat eine Konzession, damit nach Vorbild

18 Dieser Umstand ist historisch gewachsen und war bereits im Verfassungsentwurf von 1833 vorgesehen. Damals befürchteten die liberalen Kantone eine erneute Einschränkung der Pressefreiheit, wie sie in den Jahren davor aufgrund von Druck aus dem Ausland während der Restauration geschah (Bollinger und Kreis 2015).

19 Der Verfassungsartikel zu «Radio und Fernsehen» wurde allerdings erst im dritten Anlauf in der Volksabstimmung vom Dezember 1984 angenommen (Blum und Prinzing 2016). Bis dahin begründete der Bund ab 1922 seine Zuständigkeit als Konzessions- und Obergerichtsbehörde für das Radio und später auch für das Fernsehen ohne dezidierten Verfassungsartikel aus einem Analogieschluss des Telegrafenerlasses vgl. (Bundesrat 1953) – ein Vorgehen, das an die jüngsten kreativen Interpretationen von Art. 93 BV rund um die neuen Online-Medienformen erinnert.

20 Seit den 1960er Jahren steht die Abkürzung SRG für «Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft».

der British Broadcasting Corporation (BBC) eine nationale Monopolorganisation im Radiobereich entstehen konnte (Schade 1998). Dieser Entscheidung wurde unter anderem ökonomisch begründet (Hettich und Schelker 2016b). So hatten Radioveranstalter mit hohen Investitionskosten beim Aufbau der Sende- und Produktionsinfrastruktur zu kämpfen, und die Anzahl nutzbarer Frequenzen war beschränkt (SRG 1932). Gleichzeitig gab es praktisch keine Kosten, um einen zusätzlichen Konsumenten im Verbreitungsraum zu erreichen. Diese Situation von hohen Fix- und tiefen Grenzkosten kann natürlichen Monopolen Vorschub leisten und damit mit einem Marktversagen einhergehen (vgl. Kapitel 5).

Box 2

Schon vor der SRG gab es Radio in der Schweiz

In den 1920er Jahren setzte in den Vereinigten Staaten das «Radio fever» ein. Die neue Technik breitete sich weltweit rasant aus. Auch in der Schweiz stiessen neue Radioveranstalter und ihre Programme auf Interesse (Schade 1998; 2015). Allerdings wurde hierzulande den Stationen aus politischer Rücksichtnahme gegenüber den Verlegern verboten, Werbung oder eigene Nachrichten zu senden (Schade 2000a). Unter diesen Voraussetzungen kam es in der Schweiz nicht zu einem Radiofieber wie in den USA, sondern nur zu leicht erhöhter Temperatur und bald einsetzendem Schüttelfrost.

Ende der 1920er Jahre erlebte die Schweiz eine tiefgreifende Radiokrise, da sich die Stationen langfristig nicht finanzieren konnten (Schade 2015; SRF 2003). In der Folge setzte sich der Bundesrat für die Errichtung einer nationalen Rundfunkorganisation und eine Beschränkung des Programmangebots ein. Damit wurden die regional entstandenen Radiogesellschaften in der späteren SRG vereint – der Weg einer vollständigen Liberalisierung des Radiomarktes wie in den USA hatte politisch keine Chance (Blum und Prinzing 2016; Hettich und Schelker 2016a; Schade 2000a, 2000b).

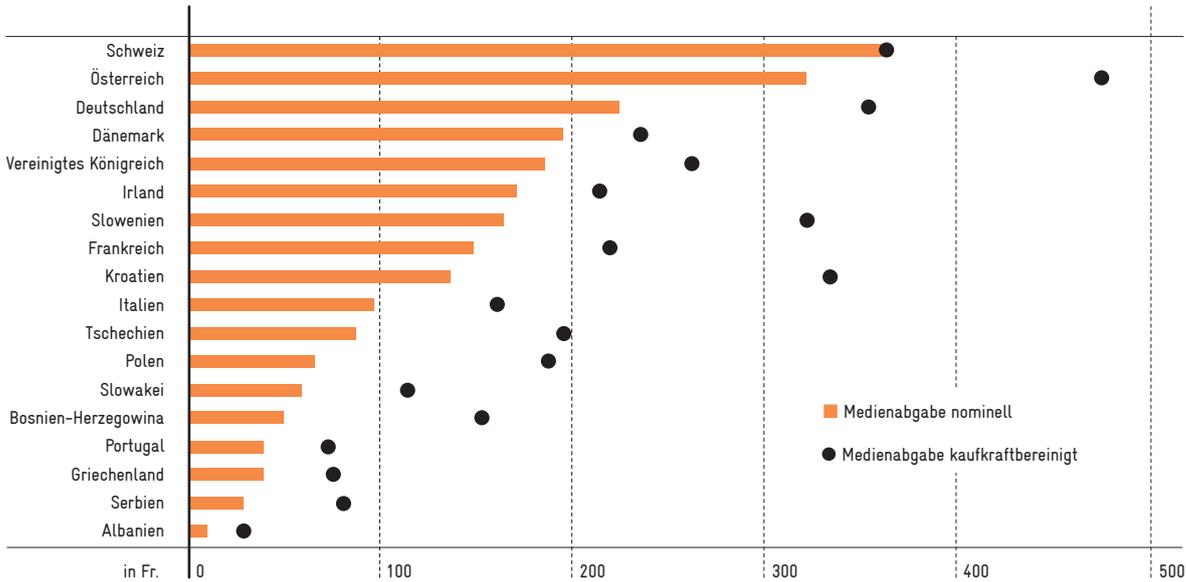
Neben ökonomischen und technischen sprachen auch politische Gründe für eine monopolisierte SRG. Als 1931 die SRG gegründet wurde, war die Welt eine andere: Im Britischen Empire ging damals die Sonne noch nicht unter, nördlich des Rheins kämpfte die Weimarer Republik um ihr Überleben und in Italien waren die Faschisten bereits an der Macht. In diesem geopolitischen Klima fürchtete man sich in der Schweiz vor Missbrauch und politischer Vereinnahmung des neuen Massenmediums. Die SRG sollte denn auch in allen Amtssprachen einen öffentlichen Programmauftrag erfüllen (Bundesrat 1931; Schade 2015) – und im 2. Weltkrieg wurde die SRG als zentraler Bestandteil der «geistigen Landesverteidigung» dem Generalstab unterstellt (Bundesrat 1947; Reymond 2000).

Seit den Anfängen des Radios wird dieses in der Schweiz somit staatlich eng begleitet. Auch bei der Finanzierung spielte der Staat eine wichtige Rolle, denn es wurde auf ein Konzessionierungssystem gesetzt. Wer Radio empfangen wollte, musste bei den Behörden ein Gesuch einreichen und eine Empfangskonzession bezahlen. Schwarzhörer wurden verfolgt und mit Bussen belegt (O.T.D. 1913, 1922). Gebührenzahler stellten hierzulande seit jeher das finanzielle Standbein des Radios dar.

Abbildung 12

Die Schweizer Medienabgabe fällt überdurchschnittlich hoch aus

Deutschland, Österreich und die Schweiz haben 2020 von den Mitgliedern der Europäischen Rundfunkunion (EBU) die höchsten Abgaben aufgewiesen. Die Schweiz steht auch nach der Reduktion von 2021 an der Spitze. Kaufkraftbereinigt ist die Abgabe derzeit in Österreich am höchsten.



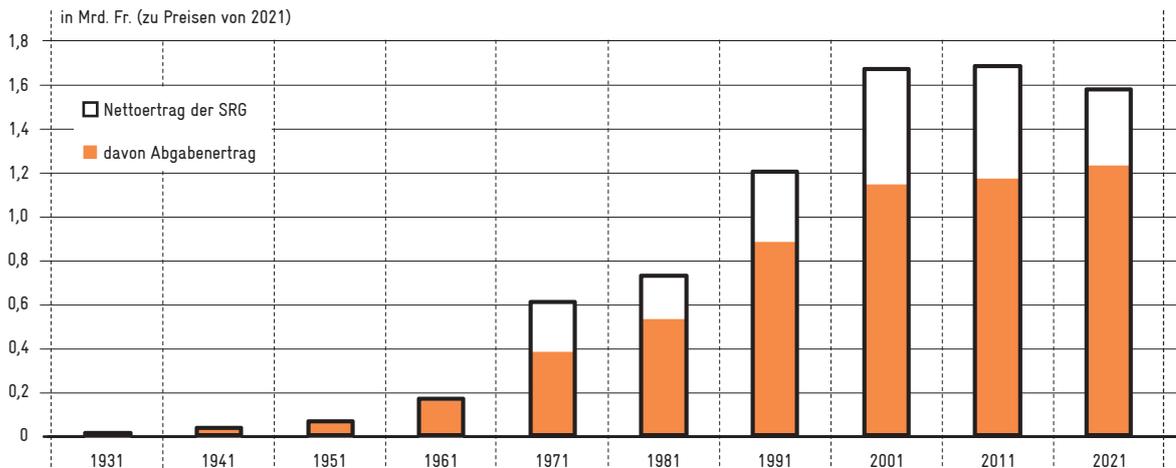
Die neuesten Daten der EBU zu den internationalen Empfangsgebühren stammen aus 2020. Die Schweiz hat per 2021 ihre jährliche Haushaltsabgabe für Radio und Fernsehen von 365 Fr. auf 335 Fr. gesenkt. Nicht aufgeführt sind aussereuropäische Länder sowie Länder, deren öffentlicher Rundfunk nicht über eine Abgabe, sondern über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert wird.

Quelle: EBU (2021); ESTV (2021); Weltbank (2022); Eigene Berechnungen

Abbildung 13

In der langen Frist haben sich die Erträge der SRG vervielfacht

Der inflationsbereinigte Abgabenertrag der SRG hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts massiv zugenommen. In den vergangenen Jahrzehnten flachte das Wachstum ab. Da gleichzeitig die Werbeerlöse zurückgingen, sind die Nettoerträge der SRG jüngst leicht gesunken.



Der Nettoertrag beschreibt den Betriebsertrag nach Erlösminderungen wie Beraterkommissionen, Mengen- oder Spezialrabatte. Seit 2019 ist das revidierte RTVG in Kraft, und die frühere Empfangsgebühr wurde mit einer verpflichtenden Abgabe für Haushalte und Unternehmen ersetzt. Das Geschäftsjahr 1931 bezieht sich nur auf neun Monate, da die SRG ihre Tätigkeit erst im April 1931 aufgenommen hatte – diese Daten wurden auf zwölf Monate hochgerechnet. Das Geschäftsjahr 1941 umfasst die Zeit von April 1941 bis März 1942.

Quelle: BFS (2022f); SRG Geschäftsberichte; Eigene Berechnungen

Als in den 1950er Jahren das Fernsehen in der Schweiz eingeführt wurde, weitete man das bestehende Konzessionierungssystem und die Konzession der SRG entsprechend aus (Bundesrat 1951; Schade 2018).²¹ Das neue Medium wurde in die bestehende Organisation integriert, und die SRG gewann an Grösse und Einfluss. Gleichwohl blieb die dezentrale und regionale Vereins- und Genossenschaftsstruktur der SRG unter der Oberfläche bestehen.²²

Erst mit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) kam es 2016 zu einem Systemwechsel. Die ursprünglich an ein betriebsbereites Gerät geknüpfte Empfangsgebühr wurde per 2019 durch eine geräteunabhängige Haushalts- und Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen ersetzt (Bundesrat 2016b). Die Organisation dieser als Zwecksteuer zu klassifizierenden Abgabe wird ausserhalb der eidgenössischen Staatsrechnung geführt. Die Abgabe ist weltweit eine der höchsten (vgl. Abbildung 12), und die Einnahmen der SRG aus der Abgabe sind in der langen Frist stark gewachsen (vgl. Abbildung 13).

4.2_ Marköffnung des Radio- und Fernsehbereichs

Über Jahrzehnte genoss die SRG eine Monopolstellung nicht nur im Radio-, sondern auch im Fernsehbereich. Einen gewissen Wettbewerb stellten nur die ausländischen Anbieter sicher. Eine Marköffnung im Inland erfolgte erst Anfang der 1980er Jahre (Ganz-Blättler und Mäusli 2020). Diese Entwicklung markierte den Beginn des heute praktizierten Konzessionierungssystems für private Schweizer Radio- und Fernsehveranstalter.²³

Das 1991 geschaffene RTVG ermöglichte schliesslich eine öffentliche Förderung von privaten Radio- und Fernsehveranstaltern. Diese Subventionen werden aus der Radio- und Fernsehabgabe finanziert und wurden über die Jahre massiv erhöht, und zwar von 1% des gesamten Abgabenertrags im Jahr 2000 auf rund 6% im Jahr 2020 (BFS 2021b). Diese Medienförderung ist dabei an Leistungsaufträge gebunden (vgl. Box 3).

21 Die Schweiz führte das Fernsehen nur zögerlich ein, sowohl Verleger als auch Politik bremsen die neue Technik aus. Der Bundesrat (1951) forderte etwa eine Beschränkung der Sendezeit und warnte: «Die meisten Fernsehteilnehmer gehen den sensationellen Programmen nach und vernachlässigen wegen der langen Sendezeit andere Freizeitbeschäftigungen». Schliesslich war der Druck zur Einführung des Fernsehens zu gross, auch weil über die Landesgrenze Programme aus dem Ausland in die Schweiz einstrahlten (Blum und Prinzing 2016). Die Finanzierung des Fernsehens stand derweil auf wackeligen Beinen. 1958 erklärten sich die Verleger bereit, die SRG befristet mit jährlich 2 Mio. Fr. zu unterstützen. Im Gegenzug erwarteten sie, dass die SRG auf Werbung verzichtete. Ab 1965 begann die SRG dennoch Werbung zu schalten, beteiligte jedoch die Verleger an den Einnahmen (Blum und Prinzing 2016; Bundesrat 2016b; Piolino 2022).

22 Auch wenn die SRG als privater Verein organisiert ist, besteht über das RTVG eine enge Verknüpfung mit dem Staat. Der Bundesrat vergibt der SRG die Konzession (Art. 25) und bestimmt die Höhe der Abgabenfinanzierung (Art. 68a). Die Statuten der SRG müssen zudem vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) genehmigt werden, und der Bundesrat kann bis zu einem Viertel der Mitglieder des Verwaltungsrats bestimmen (Art. 33). Die Regierung wählt auch die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 82), und das Uvek ist zuständig für die Finanzaufsicht (Art. 36).

23 Der «Radio-Pirat» Roger Schawinski war eine bedeutende Figur in der erzwungenen Marköffnung, indem er 1979 sein privates Radioprogramm aus dem Ausland in die Schweiz hineinstrahlte (Blum und Prinzing 2016). 1983 wurde schliesslich an 36 private Lokalradios eine Konzession vergeben, und die SRG erhielt eine Konzession für ein drittes Radioprogramm. Zudem wurde eine Versuchsphase für Pay-TV eingeführt (Ganz-Blättler und Mäusli 2020; Schade 2015). Wie Blum und Prinzing (2016) festhalten, konnten die privaten Radio- und Fernsehveranstalter aufgrund ihrer lokalen Konzessionen die SRG allerdings nie ernsthaft konkurrenzieren.

Leistungsaufträge mit inhaltlichen Vorgaben und bürokratischen Tücken

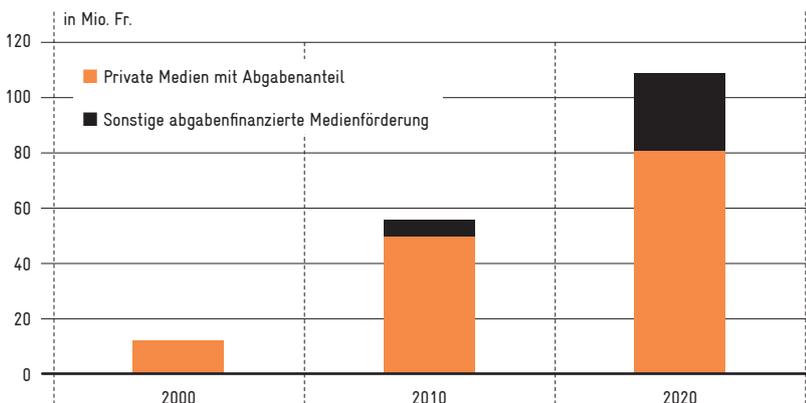
Über die vergebenen Veranstalterkonzessionen für die Jahre 2020 bis 2024 haben 21 Lokalradios und 13 regionale Fernsehanbieter Anspruch auf einen Anteil aus der Abgabe für Radio und Fernsehen (Bakom 2019). Damit verbunden sind gewisse Anforderungen an das Informationsangebot. Beispielsweise muss während bestimmten Zeiten eine Mindestdauer an regional-relevanten Informationen ausgestrahlt werden. Die Kontrolle dieser Vorgaben fällt jedoch schwer. In der Folge hat sich eine Bürokratie entwickelt, die teilweise absurde Züge angenommen hat.

So wird die Berichterstattung über ein Auswärtsspiel im Versorgungsgebiets eines lokalen Fussballclubs voll angerechnet, das Spiel des lokalen Vereins ausserhalb der Versorgungsgebiets wird jedoch nur «... zu einem Anteil von 10 Prozent des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation in Minuten angerechnet» (Bakom 2020a). Wird mit einer veganen Lokalpolitikerin diskutiert, welche Lebensmittel bei ihr auf den Tisch kommen, zählt dies als «Human Interest». Redet die Politikerin jedoch über den ökologischen Fussabdruck ihrer Ernährung, qualifiziert sich der Beitrag als relevante Regionalinformation (Bakom 2020b).

Schliesslich fliesst ein Teil der Radio- und Fernsehabgabe in die Förderung neuer Verbreitungstechnologien, in die Aus- und Weiterbildung bei privaten Veranstaltern mit Abgabenanteil oder auch an die Depeschentagentur Keystone-SDA (Bakom 2021a). Auch ausserhalb der SRG hat damit ein Teil der Medienbranche von der Radio- und Fernsehabgabe zunehmend profitiert (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14
Private Medienorganisationen erhalten mehr und mehr Subventionen

Die Mittel aus der Abgabe für Radio und Fernsehen fliessen nicht nur zur SRG. Auch private Radio- und Fernsehveranstalter sowie sonstige Medienförderungen werden damit finanziert. Diese Subventionen haben sich seit der Jahrtausendwende verneunfacht.



Zu «Sonstige abgabenfinanzierte Medienförderung» gehören zum Beispiel Beiträge an Keystone-SDA, die Aus- und Weiterbildung bei Medien mit Abgabenanteil oder die Förderung neuer Verbreitungstechnologien. Seit 2019 ist das revidierte RTVG in Kraft, und die frühere Empfangsgebühr wurde mit einer verpflichtenden Abgabe für Haushalte und Unternehmen ersetzt.

Quelle: Bakom (2021a); BFS (2021b); Eigene Berechnungen

4.3 – Bedeutende weitere Subventionen für die Medienbranche

Der Bund hat kaum Kompetenzen im Mediensektor ausserhalb von Radio und Fernsehen. Immer wieder wurde versucht, das zu ändern. Im Parlament gab es die letzten vergangenen Jahre wiederholt Vorstösse zum Thema – allerdings ohne Erfolg vgl. (Kommission des Nationalrates 1980; SPK 2003). Dessen ungeachtet hat der Bund Wege gefunden, auch die traditionellen Zeitungsverlage mit öffentlichen Geldern zu unterstützen, namentlich über die Post- und Steuergesetzgebung:

- Da das Postwesen Sache des Bundes ist, kann er entsprechend die Zustellung von Zeitungen vergünstigen, was er auch seit Bestehen des Bundesstaats macht (Bakom 2021b).²⁴ Finanziert wird diese indirekte Presseförderung über allgemeine Bundesmittel. Dabei wird manchmal nur auf die Förderung des Bundes von rund 50 Mio. Fr. verwiesen. Diese Sichtweise unterschätzt aber die effektive Höhe der Subvention. Die Allgemeinheit trug 2020 zusätzlich 93 Mio. Fr. über eine Kostenunterdeckung der Post, die sich zu 100 % im Besitz des Bundes befindet.²⁵
- Die Medien kommen in den Genuss eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes; seit 2018 profitieren davon auch elektronische Medien. Wie sich diese Subvention über die Jahre entwickelt hat, ist nur schwer auszumachen. Von offizieller Seite existiert eine Schätzung des Bundesrates für das Jahr 2019. Demnach soll der gesamten Branche ein geldwerter Vorteil von rund 125 bis 130 Mio. Fr. erwachsen sein (Bundesrat 2020a). Laut dem Bundesamt für Kommunikation (Bakom) entfallen davon 64 bis 69 Mio. Fr. auf die Medienbranche ausserhalb der SRG (Bakom 2021c).

Die Postzustellung von Zeitungen wird seit Beginn des Bundesstaates vergünstigt.

Neben dieser Förderung durch den Bund sind auch Kantone und Gemeinden im Mediensektor aktiv. 2019 tätigten die Kantone 1,7 Mio. Fr. und die Gemeinden 61,7 Mio. Fr. an Ausgaben im Bereich der «Massenmedien» (BFS 2021c). Die Statistik erfasst diverse Subventionen, so auch die Förderung von Zeitungen – beispielsweise werden bei der Dorfzeitung «Tüüfner Poscht» rund ein Drittel der Kosten von der Gemeinde Teufen übernommen (Gemeinderat Teufen und Verein «Tüüfner Poscht» 2016; Schweizer Gemeinde 2020). Insbesondere die Kantone beschäftigen sich derzeit damit, zusätzliche Medienförderungen einzuführen (vgl. Box 4).

In Abbildung 15 werden die verschiedenen Subventionen für die Medienbranche exklusive der RTVG-Abgabe aufgelistet.²⁶

24 Bereits vor dem Bestehen des Bundesstaats sprachen die Kantone Zustellermässigungen für Zeitungen vgl. (*Der Erzähler* 1837; NZZ 1829).

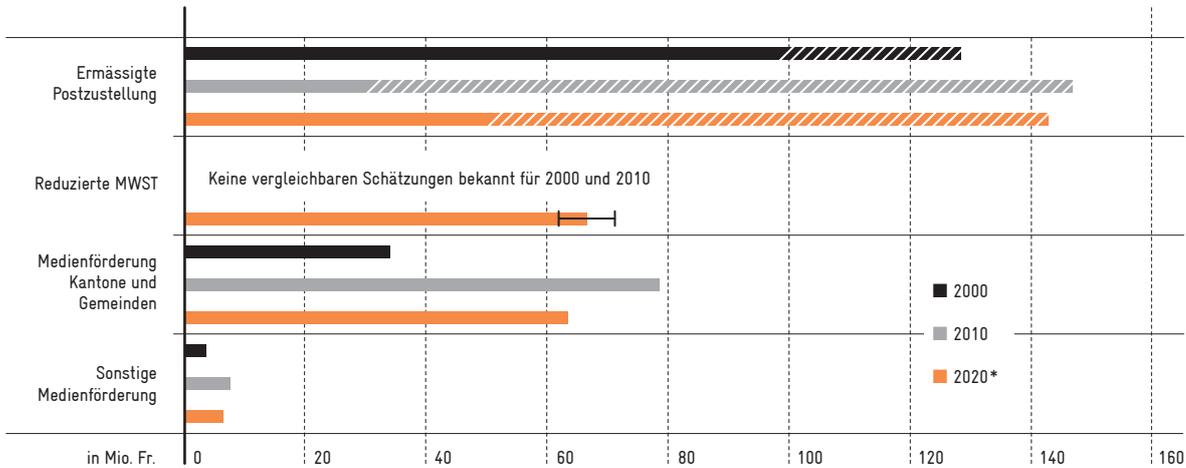
25 Interessanterweise bewegte sich diese Kostenunterdeckung über die vergangenen 20 Jahre jeweils gegenläufig zu Veränderungen bei der Zustellermässigung des Bundes, so dass das Total der Subvention für die Zeitungen über die Zeit ungefähr gleichblieb (vgl. Abbildung 15).

26 2020 und 2021 wurden zusätzlich Covid-19-Unterstützungen spezifisch für die Medienbranche gesprochen. Gelder flossen zu Radio- und Fernsehveranstaltern, die Keystone-SDA-Abgebühren für Online-Medien wurden übernommen und die direkte Presseförderung ausgebaut. Netto profitierten bis Mitte 2022 die Radio- und Fernsehveranstalter mit 41 Mio. Fr., die Presse mit 29 Mio. Fr. und Online-Medien mit 10 Mio. Fr. (*Bakom 2021a, 2022*).

Abbildung 15

Die Medien werden nicht nur über die Abgabe für Radio und Fernsehen subventioniert

Der Bund alimentiert Medienorganisationen aus eigenen Mitteln über eine ermässigte Postzustellung von Zeitungen sowie Erleichterungen bei der Mehrwertsteuer (MWST). Auf tieferen Staatsebenen fließen diverse weitere Subventionen in den Mediensektor.



* Zahlen teilweise aus nächstverfügbarem Jahr. Ermässigte Postzustellung: Neben der indirekten Presseförderung durch den Bund (nicht schraffiert) profitiert die Presse auch durch eine Kostenunterdeckung der Post (schraffiert; Daten 2000 basieren auf einer Schätzung von Ecoplan). Reduzierte MWST: In der Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien wird der geldwerte Vorteil durch die reduzierte MWST 2019 auf 125–130 Mio. Fr. beziffert. Laut Bakom entfielen davon 61 Mio. Fr. auf die SRG, weshalb hier lediglich die restlichen 64–69 Mio. Fr. aufgeführt sind. Medienförderung Kantone und Gemeinden: Ausgaben der Kantone und Gemeinden im Bereich der Kulturfinanzierung in der Kategorie «Massenmedien», z.B. Subventionen für Dorfzeitungen oder Gemeinschaftsantennen (Daten 2020 aus 2019). Sonstige Medienförderung: z.B. Beiträge zur Ausbildung Programmschaffender oder zur Verbreitung von Programmen in Bergregionen.

Quelle: Bakom (2021c); BFS (2022h); Ecoplan (2001); EFV (2021a, b, c, d); Post (2011, 2022a); Eigene Berechnungen

Box 4

Verschiedene Kantone planen neue Mediensubventionen

Bereits vor der Covid-19-Pandemie begannen manche Kantone eigenständig Förderungspakete zu schnüren. Die Waadt präsentierte einen ersten Vorschlag im Januar 2020. Die endgültige Medienförderung in Höhe von 6,2 Mio. Fr. für die nächsten fünf Jahre passierte im März 2021 das Parlament. Die Ausgestaltung ist dabei medienpolitisch problematisch. So sind 2,5 Mio. Fr. der Waadtländer Subventionen für die Schaltung von Werbung budgetiert. Eine solche direkte Medienförderung ist in der Regel politisiert, wie wiederkehrende Diskussionen im Ausland zeigen.²⁷ Es überrascht denn auch nicht, dass bereits die Auswahl des Empfängerkreises Diskussionen ausgelöst hat (Le Temps 2022).

Die Stadt Genf hat derweil die Mieten für Zeitungsboxen im öffentlichen Raum erlassen, und die Westschweizer Regierungskonferenz prüft die Schaffung einer interkantonalen Stiftung zur Presseförderung (Stanoevska-Slabeva et al. 2021). In der Deutschschweiz beschäftigen sich die Kantone Luzern, St. Gallen und Graubünden mit neuen Mediensubventionen. In gewissen Kantonen regt sich allerdings auch Widerstand gegen einen Ausbau der Medienförderung. So hat die Berner Regierung bisher aus finanziellen Gründen dagegen argumentiert (BZ 2021), und die Regierung des Kantons Basel-Stadt sprach sich allgemein gegen eine kantonale Medienförderung aus (BAZ 2022).

27 Das Beispiel Österreich zeigt, was im Extremfall passieren kann: Politiker subventionieren ihre eigene Partei über Inserate in Parteizeitungen und versuchen sich eine positive Berichterstattung über Inserate zu verschaffen vgl. (NZZ 2021a; Profil 2022).

4.4_ Ein historisch gewachsenes Durcheinander

Total wird der Schweizer Mediensektor mittlerweile mit über 1,5 Mrd. Fr. jährlich alimentiert. Wie in anderen Bereichen in der Schweiz herrscht auch im Mediensektor alles andere als Transparenz, wenn es um staatliche Subventionen geht (Rutz 2022). Da die diversen Subventionen für die Medienbranche nicht konsolidiert veröffentlicht werden, ist ein Vergleich über die Jahre schwer vorzunehmen. In *Abbildung 16* wurden die verschiedenen Quellen so gut wie möglich aggregiert und zeitlich dargestellt. Die Subventionen für die Medien sind über die vergangenen 20 Jahre um rund 23 % gewachsen – deutlich stärker als die Inflation (8 %) im selben Zeitraum (BFS 2021f).

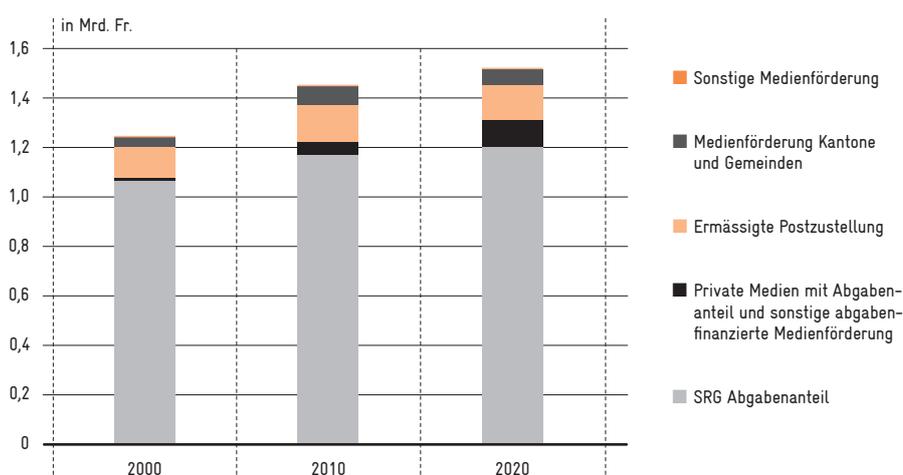
Diese Subventionen basieren auf einer Medienordnung, die entlang historischer Technologien zweigeteilt ist: auf der einen Seite die SRG und die Radio- und Fernsehveranstalter, auf der anderen Seite die privaten Verleger. Die Unterscheidung zwischen den beiden Sphären ist im digitalen Zeitalter aber nicht mehr länger aufrecht zu erhalten. Die Grenzen werden immer mehr verwischt (vgl. Kapitel 2 und 3):

– **Publizistisch:** Die Medienkonvergenz hat dazu geführt, dass sich die privaten Medienorganisationen von der SRG immer weniger unterscheiden. Beide haben mittlerweile online alle Medienformen (Text, Audio und Video) im Angebot. Zudem hat die SGR ihre digitalen Publikationsplattformen ausgebaut. Damit ist auch der Begriff der Radio- und

Abbildung 16

Seit der Jahrtausendwende wurde die Medienförderung um mehr als 20 % ausgebaut

Die Subventionen für Schweizer Medien sind über die vergangenen zwanzig Jahre stark gestiegen – deutlich stärker als etwa die Inflation im selben Zeitraum. Die meisten zusätzlichen Gelder sind zur SRG und zu privaten Radio- und Fernseh Anbietern geflossen.



In dieser Zeitreihe nicht berücksichtigt sind MWST-Vergünstigungen, da diese nicht über einen längeren Zeitraum verfügbar sind, sowie die medien-spezifischen Covid-19-Unterstützungen. Für weitere Anmerkungen zu den dargestellten Daten vgl. *Abbildungen 13, 14 und 15*.

Quelle: Bakom (2021a); BFS (2021b, 2022h); Ecoplan (2001); EFV (2021c, d); Post (2011, 2022a); Eigene Berechnungen

Der Begriff der Radio- und Fernseh-abgabe ist zu einer irreführenden Bezeichnung geworden.

- Fernseh-abgabe zu einer irreführenden Bezeichnung geworden: Mit ihr wird heute nicht mehr nur klassisches Radio und Fernsehen finanziert, sondern vielmehr der grösste multimediale Medienkonzern des Landes.
- **Ökonomisch:** Die Konvergenz führt dazu, dass sich die beiden Sphären mit ihren Publikationsplattformen mehr und mehr direkt gegenüberstehen. Da die SRG heute mit rund 1,2 Mrd. Fr. jährlich von Abgabenerträgen profitiert, ist der Medienmarkt als Ganzes einer zunehmenden Wettbewerbsverzerrung ausgesetzt.
 - **Ordnungspolitisch:** Eine klare Trennung zwischen staatlicher und privater Sphäre sucht man vergeblich. So werden auch private Medienorganisationen mit diversen öffentlichen Geldern alimentiert – überwiegend nach dem Giesskannenprinzip ohne Leistungsauftrag.

Statt diese Gemengelage zu entflechten und auf eine nachhaltige Basis zu stellen, ist die Politik dem bisherigen Patchwork-Vorgehen treu geblieben. So hätte das anfangs 2022 vom Stimmvolk abgelehnte «Massnahmenpaket zugunsten der Medien» die heutige Medienpolitik keineswegs auf eine nachhaltige Basis gestellt – im Gegenteil. Die Medienförderung hätte weiterhin das Gebot der Technologie- und Wettbewerbsneutralität verletzt und wäre einfach weiter ausgebaut worden (Müller 2022; Müller et al. 2022a). Die Medienbranche hätte jährlich 151 Mio. Fr. zusätzliche Subventionen erhalten, teilweise befristet auf sieben Jahre (Bakom 2021d).

Box 5

Über ein Leistungsschutzrecht zu einer Medienförderung durch die Hintertür

Der Bundesrat treibt nach dem Scheitern des «Massnahmenpakets zugunsten der Medien» bereits die nächste medienpolitische Vorlage voran: nämlich ein «Leistungsschutzrecht für journalistische Medien» (Bundesrat 2021). Wer online auf Medieninhalte verweist, soll künftig je nachdem eine Gebühr entrichten müssen. Im Fokus stehen dabei soziale Netzwerke, News-Aggregatoren und Suchmaschinen, die sogenannte «Snippets» anzeigen – das sind Textanrisse mit Bild und Link auf einen Medieninhalt. Ein solches Leistungsschutzrecht stellt jedoch ein ungeeignetes Instrument der Medienförderung dar, da es mit der Rechtslogik des Urheberrechtsgesetzes bricht. Es ist am Ende nichts anderes als eine problematisch aufgesetzte Steuer für ausländische Tech-Konzerne mit dem Ziel, die einheimischen Medien zu alimentieren vgl. (Müller et al. 2022b).

5_ Ziele und Problemfelder der Medienpolitik

Das vorhergehende Kapitel offenbart zwei grundlegende Probleme. Erstens orientiert sich die Schweizer Medienpolitik noch immer an den Kategorien des 20. Jahrhunderts. Das führt zu Massnahmen, die ineffizient sowie weder technologie- noch wettbewerbsneutral sind. Zweitens, und schwerwiegender, scheint der Politik im Trubel der Digitalisierung ein klares Ziel verloren gegangen zu sein: Was soll Medienpolitik überhaupt erreichen? Ohne eine Antwort auf diese Frage kann weder eine fundierte Problemanalyse noch die Formulierung von effektiven Massnahmen erfolgen.

5.1_ Die zentralen Funktionen der Medien

Generell geht es bei der Medienpolitik um die Sicherstellung von Journalismus, also die Versorgung der Öffentlichkeit mit gesellschaftlich relevanten Informationen. Da der Begriff Journalismus eine normative Komponente enthält (vgl. Kapitel 1), wird auch Medienpolitik meist nicht frei von Werturteilen betrieben. Dabei gilt seit jeher: Je konkreter die Ziele der Medienpolitik definiert werden, desto umstrittener wird sie.

Auf einer hohen funktionalen Ebene herrscht mehrheitlich Konsens. So steht für die meisten die **Informationsfunktion** von Medien im Zentrum. Im weiten Sinne sollen Medien Geschehnisse in der Welt gewichten, wiedergeben und einordnen. Im engeren Sinne wird meist die Erfüllung der folgenden drei Funktionen verlangt:²⁸

- **Kontrollfunktion:** Als sogenannte «4. Gewalt» die Macht in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft überwachen.
- **Forumsfunktion:** Einen Wettbewerb der Ideen ermöglichen und die Diskurs-Grundlage für eine funktionierende Demokratie sicherstellen.
- **Integrationsfunktion:** Die gesellschaftliche Kohäsion fördern und einer Polarisierung entgegenwirken.²⁹

Die Konkretisierung der drei Funktionen kann rasch in gesellschaftspolitischen Debatten münden. Aus einer neutralen Metaperspektive ist Medienpolitik aber genau keine simple Fortsetzung der Gesellschaftspolitik. Medienpolitik darf nicht von Partikularinteressen in Beschlag genommen werden. Im Folgenden wird daher bewusst eine optimale Medienpolitik auf der funktionalen Ebene erörtert. Dabei ist klar: Damit

²⁸ Diese Funktionen werden in der Literatur manchmal unterschiedlich definiert. In dieser Studie wurden die gleichen Begriffe verwendet, wie sie das Schweizer Medienqualitätsrating verwendet (*Stifterverein Medienqualität Schweiz 2020*).

²⁹ Gerade bei dieser Funktion schimmert die normative Komponente der Medienpolitik durch. Die Integrationsfunktion kann mit Begriffen wie der «geistigen Landesverteidigung» in Verbindung gebracht werden und damit Abwehrreflexe wecken. Doch dabei handelt es sich um eine konkrete Ausgestaltung der Funktion, nicht um die Funktion selbst. In diese Kategorie fallen auch Themen, die weniger kontrovers sind, wie etwa der Schutz der Privatsphäre bei der Berichterstattung oder eine mediale Abdeckung von Geschehnissen in anderen Sprachregionen.

Medien die drei erwähnten Funktionen erfüllen können, braucht es als Grundlage eine freiheitliche Ordnung.

Neben einer explizit auf die Branche gemünzten Medienfreiheit sind die Meinungs-, Organisations- und Wirtschaftsfreiheit von zentraler Bedeutung – und auch die Kunst- und die Wissenschaftsfreiheit spielen je nach Medieninhalt eine Rolle vgl. (Blum und Rieder 2014; Kley 2000). Ausgangspunkt jeder Medienpolitik muss somit die Freiheit in einem umfassenden Sinne darstellen: Es soll ein möglichst ungehinderter Wettbewerb von unzensurierten Medieninhalten möglich sein.

Nun kann dieser Wettbewerb aus verschiedenen Gründen zu suboptimalen Resultaten führen. Beim Vorliegen von Marktversagen können Medien gewisse Funktionen nicht richtig erfüllen. In diesem Fall kann ein Staatseingriff im Interesse der Allgemeinheit sein – «kann» deshalb, da hoheitliche Eingriffe mit einem Staatsversagen einhergehen können, die eine mögliche Verbesserung konterkarieren (vgl. weiter unten).

Ausgangspunkt jeder Medienpolitik muss die Freiheit in einem umfassenden Sinne darstellen.

5.2_ Marktversagen im heutigen Mediensystem

In der Ökonomie wird von Marktversagen gesprochen, wenn Güter über einen freien Markt nicht effizient alloziert werden. Zu einer solchen Situation kann es aus vier Gründen kommen.

- Bei **asymmetrischen Informationen**: Nachfrager oder Anbieter eines Gutes verfügen nicht über jene Informationen, die für eine Beurteilung einer Transaktion notwendig wären. Ein Beispiel stellen Gebrauchtwagen dar, bei denen ein Käufer die Qualität nur schwer einschätzen kann.
- Bei **Marktmacht**: Das Verhalten von Marktakteuren oder Skaleneffekte hebeln die Wirkung von Marktmechanismen aus. Ein Beispiel sind Kartellabsprachen oder natürliche Monopole wie das Schienennetz.
- Bei **öffentlichen Gütern**: Güter, die weder rivalisierend noch ausschliessbar im Konsum sind, werden auf dem Markt nicht ausreichend angeboten. Ein Beispiel ist ein Leuchtturm oder die Landesverteidigung.
- Bei **externen Effekten**: Wenn die Produktion oder der Konsum von Gütern Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte hat, ist das Marktgleichgewicht gesellschaftlich nicht optimal. Ein Beispiel sind Emissionen wie Lärm oder CO₂, wie sie etwa beim Autofahren anfallen.

Im Folgenden soll das heutige Schweizer Mediensystem auf diese vier Arten von Marktversagen untersucht werden.

Asymmetrische Informationen

Wie in Kapitel 1 erwähnt, stellen Medieninhalte im Kern Informationen dar. Beim Journalismus geht es um die Verarbeitung, Erstellung und Darstellung von Informationen. Damit werden Informationsasymmetrien in diversen Bereichen abgebaut. Man denke etwa an Medienberichte zu Ge-

schehnissen im Ausland, über Firmenaktivitäten oder über Produkte und Dienstleistungen (Cunningham 2018). In der Gesellschaft sind Medien also eine Antwort auf Informationsasymmetrien.

Gleichzeitig bestehen aber wiederum Informationsasymmetrien zwischen den Medien und den Rezipienten. So sollte zwar ein Medieninhalt bei einem Empfänger Informationsasymmetrien abbauen, gleichzeitig ergibt sich aber das bekannte Problem von «who is watching the watchmen»: Wie kann ein Empfänger entscheiden, ob ein Medieninhalt die Informationsasymmetrie abbaut und nicht noch dazu beiträgt?

Bedeutend in diesem Kontext ist die Reputation. Medieninhalte und Publikationsplattformen sind sogenannte Erfahrungs- und Vertrauensgüter: Die Qualität kann erst nach dem Konsum und in der Regel nur mit einigem Aufwand in Erfahrung gebracht werden. In der Folge spielen Reputationsmechanismen (eigentlich Metainformationen über Informationen) eine zentrale Rolle, wobei andere Medien die Rolle des Reputationswächter übernehmen.³⁰

Jede nachhaltige Medienpolitik muss darauf bedacht sein, diese Reputationsmechanismen zu bewahren, wenn nicht zu stärken. Ein funktionierender Wettbewerb ist dafür zentral. Medien, die sich konkurrenzieren, schauen sich mit Argusaugen gegenseitig auf die Finger. Umso zentraler ist der zweite Aspekt eines möglichen Marktversagens: die Marktmacht.

Marktmacht

Wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt, hatten Radio und Fernsehen zu Beginn mit hohen Investitionskosten beim Aufbau der Publikationsplattformen zu kämpfen. Gleichzeitig waren die Kosten für die Übermittlung eines Medieninhalts an einen zusätzlichen Hörer im Verbreitungsraum praktisch inexistent. Diese Situation von hohen Fix- und tiefen Grenzkosten kann natürlichen Monopolen Vorschub leisten – die Institutionalisierung von öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehveranstaltern wurde unter anderem so begründet.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung hat sich die technisch-ökonomische Situation jedoch grundlegend gewandelt (vgl. Kapitel 2). In der Folge hat sich auch die Diskussion um Marktmacht im Medienbereich verschoben. Zunehmend sind die neuen Tech-Firmen in den Fokus gerückt, namentlich US-Konzerne wie Alphabet, Meta, Apple, Amazon oder Microsoft. Solche ausländischen Unternehmen spielen eine bedeutende Rolle im Bereich digitaler Publikationsplattformen, und zwar sowohl auf dem Nutzer- als auch dem Werbemarkt.

³⁰ Die gegenseitige Kontrolle kann über die verschiedenen Staatsebenen und sogar über Landesgrenzen hinweg funktionieren. Auch ein in einer Region als Monopolist agierendes Lokalblatt genießt keine Narrenfreiheit. Die Machenschaften eines Mediums werden rasch von anderen Medien aufgegriffen. Für eine ausführlichere Diskussion hinter den Mechanismen von Wettbewerb und Reputation auf den Wahrheitsgehalt von Nachrichten vgl. (Gentzkow und Shapiro 2006, 2008).

Die Frage, ob die Tech-Firmen über Marktmacht verfügen und – falls ja – ob diese missbräuchlich eingesetzt wird, ist indes nicht trivial zu beantworten. Einerseits schwächt die Tatsache, dass verschiedene Unternehmen genannt werden, das Marktmacht-Argument: Zwar sind diese Tech-Firmen mächtig, aber sie stehen durchaus in einem gewissen Wettbewerb zueinander. Andererseits bieten die Firmen Produkte auf unterschiedlichen Märkten an, bei denen je nachdem das Bestehen von Marktmacht bejaht werden kann vgl. (NZZ 2021b). Wie so oft in der Wettbewerbsökonomik liegt der Teufel im Detail der Abgrenzung des relevanten Marktes.

Wie oft in der Wettbewerbsökonomik liegt der Teufel im Detail der Marktabgrenzung.

Verschiedene Angebote der Tech-Konzerne sind durch hohe Fix- und niedrige Grenzkosten charakterisiert. Der Grund liegt meist in starken Netzwerkeffekten. Das deutet auf die Existenz von natürlichen Monopolen. Gleichzeitig haben Firmen wie Instagram und Tiktok die Bestreitbarkeit des Marktes aufgezeigt, und eigenständige Plattformen wie Twitter können sich weiterhin behaupten. Bisher hat die Eidgenössische Wettbewerbskommission (Weko) bei den grossen Tech-Konzernen im internationalen Vergleich einen abwartenden Ansatz gewählt, und auch Schweizer Medienunternehmen scheinen bisher nicht von ihrem Klage-recht Gebrauch gemacht zu haben vgl. (Funk und Mattmann 2021).

Bedenken bezüglich Marktmacht hört man nicht nur wegen der Situation im Bereich der Tech-Firmen, sondern auch wegen jener im Schweizer Zeitungsmarkt (vgl. Kapitel 3). Der langanhaltende Prozess der Konsolidierung hat dazu geführt, dass heute wenige Medienorganisationen einen Grossteil des Marktes für gedruckte Zeitungen abdecken.³¹ Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern hier aus medienpolitischer Sicht Handlungsbedarf besteht.

Erstens wird in der Schweizer Wirtschaftsordnung der Missbrauch von Marktmacht sektorübergreifend im Rahmen des Kartellgesetzes angegangen, dessen Anwendung wie bei den Tech-Firmen der Weko obliegt. Zweitens ist aus medienpolitischer Sicht weniger die Markt- und mehr die Meinungsmacht von Relevanz; gerade die wettbewerbsrechtlichen Konzepte dürften nicht immer deckungsgleich mit medienpolitisch relevanten Aspekten sein vgl. (Heinemann 2017; Weko 2012). Drittens, und verbunden mit dem vorhergehenden Punkt, sollte man aus medienpolitischer Sicht den Fokus nicht auf einzelne Medienformen legen, sondern den Mediensektor als Ganzes betrachten: Radio und Fernsehen, Online-Medien oder neue Publikationsplattformen relativieren die Konzentration im Pressebereich.

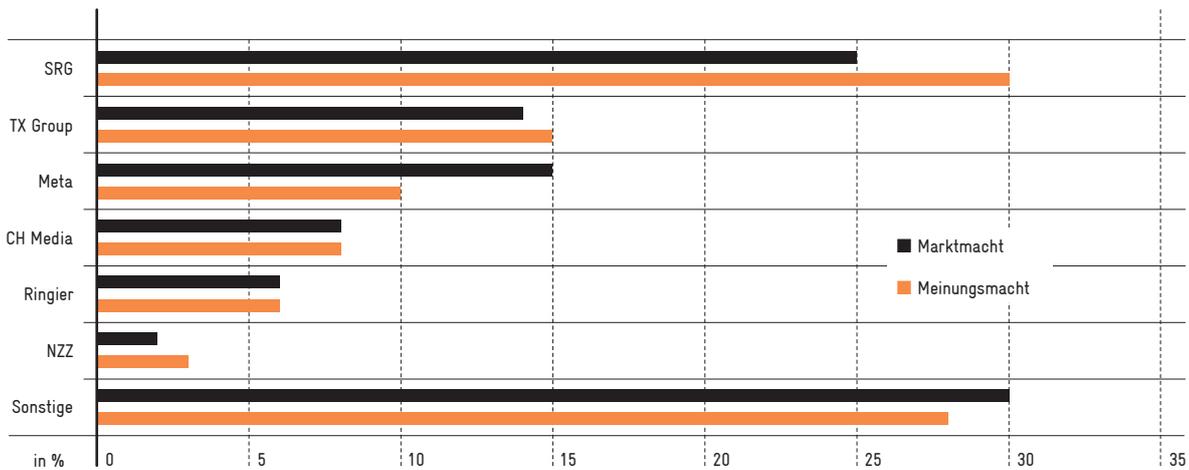
Laut einer vom Bakom in Auftrag gegebenen Studie scheint keine Medienorganisation in der Schweiz eindeutig markt- oder meinungsmächtig

31 Die drei jeweils grössten Marktteilnehmer in jeder Sprachregion verfügen mittlerweile über einen Marktanteil von rund zwei Dritteln im Zeitungsmarkt; im Jahr 2020 brachte es die TX Group in der Romandie sogar alleine auf einen Marktanteil von 69% (Fög 2021).

Abbildung 17

Markt- und Meinungsmacht der Medien sind breit verteilt

Die SRG war 2020 mit Abstand die meinungs- und marktmächtigste Medienorganisation in der Schweiz. Mit Meta (u.a. «Facebook», «Instagram») gesellt sich auch ein US-Tech-Konzern unter die mächtigsten Medienorganisationen des Landes.



«Sonstige» beinhaltet Schweizer Medienorganisationen wie ESH Médias oder Grupo Corriere del Ticino, ausländische Veranstalter wie ARD oder RAI und Online-Plattformen wie Youtube. CH Media inkl. «Watson» auf Grund der geplanten Neuorganisation per 1. Quartal 2023. Marktmarkt beschreibt die tägliche Reichweite (Kontaktleistung). Meinungsmacht kombiniert die Marktmarkt mit der wahrgenommenen Markenleistung (Umfragenbewertung).

Quelle: Publicom (2021); Eigene Berechnungen

zu sein (vgl. Abbildung 17).³² Am deutlichsten kommt noch der SRG eine dominante Rolle zu. In der erwähnten Analyse taucht mit Meta interessanterweise nur ein Tech-Konzern in den vorderen Rängen auf. Das Unternehmen positioniert sich in den Top 3. Andere Tech-Firmen wie Alphabet (u.a. «Youtube») oder Twitter erzielen geringere Werte und wurden daher unter «Sonstige» subsumiert.

Die Gruppe der sonstigen Medienorganisationen ist auffällig stark. Darunter fallen mittelgrosse Medienorganisationen wie Somedia, ESH Médias oder die Gruppo Corriere del Ticino und unabhängige Titel wie die «WOZ» oder die «Weltwoche» sowie Online-Medien wie «Nau» oder die «Republik». Zudem gibt es noch weitere Titel wie etwa den «Nebelspalter» sowie digitale Fachmedien wie «Inside IT», die in der Untersuchung nicht berücksichtigt sind. Das zeigt, dass sich hierzulande die mächtigsten Medienorganisationen die Bühne mit diversen kleinen Akteuren teilen müssen.³³

³² In der erwähnten Studie hat Publicom (2021) die Marktmarkt anhand der täglichen Kontaktleistungen einer Medienorganisation berechnet. Um den Meinungsmacht-Indikator zu erstellen, wurde die Marktmarkt zusammen mit einem qualitativen Indikator, der wahrgenommenen Markenleistung durch die Bevölkerung, kombiniert.

³³ Auch das in der Wettbewerbsökonomik verwendete Kriterium der Bestreitbarkeit des Marktes («contestability») dürfte gegeben sein. Startups wie die «Republik», «The Market» oder «Heidi News» haben gezeigt, dass Markteintritte grundsätzlich möglich sind. Es stellt sich jedoch die Frage, in wie grosse Regionen der Markt für eine Analyse unterteilt werden sollte. Grundsätzlich gilt: Je enger die geografische Einheit abgesteckt wird, desto eher können Marktmarktprobleme attestiert werden. Aus medienpolitischer Sicht ist jedoch bedeutend, dass jeweils auch Medien auf übergeordneten Ebenen über Geschehnisse auf untergeordneter Ebene berichten, was allfällige Probleme mit Meinungsmacht entschärft.

Öffentliche Güter

Beim Themenkomplex «öffentliche Güter» ist wichtig, zwischen den verschiedenen in Kapitel 1 definierten Konzepten zu unterscheiden. Das Wissen um allgemeine Sachverhalte ist ein öffentliches Gut. Es ist nicht rivalisierend und in einem freiheitlichen System schwer ausschliessbar im Konsum (Hamilton 2016). Das Wissen um den in der Schweiz Ende der 1980er Jahre aufgedeckten «Fichenskandal» kann beispielsweise kaum jemandem vorenthalten werden, noch beeinträchtigt das Wissen um diesen Sachverhalt von einer Person das Wissen einer anderen. |³⁴

Im Unterschied zu klassischen öffentlichen Gütern wie etwa saubere Luft handelt es sich bei Wissen nicht um ein homogenes, sondern ein heterogenes Gut. In der Folge ist auch der individuelle sowie gesellschaftliche Nutzen von Wissen über verschiedene Sachverhalte unterschiedlich. So ist etwa der Nutzen des Wissens um den «Fichenskandal» ein anderer als das Wissen um die «Watergate-Affäre». |³⁵

Schliesslich bedeutet die Öffentliche-Gut-Charakteristik von Wissen nicht, dass die entsprechenden Medieninhalte ebenfalls öffentliche Güter sind. Ein Foto einer Fische ist urheberrechtlich geschützt, ebenso eine Reportage über eine Demonstration in jenen Tagen sowie ein Radiointerview mit dem Vorsitzenden der parlamentarischen Untersuchungskommission. Das Urheberrecht wurde gerade deswegen eingeführt, um das Problem der Nicht-Ausschliessbarkeit zu beheben. Damit können Medieninhalte auf einem Markt angeboten und monetarisiert werden. Als Schutzrecht für geistiges Eigentum wirkt es ähnlich wie das Patentrecht.

Dieses Recht muss allerdings auch durchgesetzt werden können. Hier spielt neben einem funktionierenden Rechtssystem insbesondere die Technologie eine Rolle. Auf gewissen Publikationsplattformen kann der Konsum von Medieninhalten ausschliessbar gemacht werden. Damit werden die konkreten Medieninhalte zu einem privaten Gut bzw. zu einem Klubgut – historische Beispiele sind Zeitungen oder analoge Pay-TV-Angebote wie etwa Teleclub.

Bei gewissen Publikationsplattformen war ein solches Vorgehen früher nicht möglich. Vor der Entwicklung von Verschlüsselungstechnologien konnte jeder, der ein entsprechendes Gerät besass, über Funk gesendete Radio- und Fernsehsignale empfangen und konsumieren. Dieser Konsum beeinträchtigte auch nicht den Konsum von jemand anderem. Dessen ungeachtet ist es nicht zu einem kompletten Kollaps des Marktes gekommen. Der Grund dafür ist im Phänomen zweiseitiger Märkte zu suchen: der Verbindung des Nutzer- und des Werbemarktes (vgl. Box 6).

Bei der Durchsetzung des Urheberrechts spielt die Technologie eine wichtige Rolle.

34 Dies gilt in einem freiheitlichen System. In einem totalitären Regime kann die Meinungs- und Marktmacht von staatlich kontrollierten Medienorganisationen so gross sein, dass einem grossen Teil der Bevölkerung der Zugang zu Wissen über allgemeine Sachverhalte de facto verwehrt werden kann.

35 Für eine Diskussion über Wissen als öffentliches Gut vgl. (Stiglitz 1999)

Wie zweiseitige Märkte das Problem öffentlicher Güter entschärfen

Ein zweiseitiger Markt erlaubt es, auf der einen Seite des Marktes eine Nullpreisstrategie zu verfolgen. Den Nutzern kann ein Medieninhalt wie ein öffentliches Gut gratis abgegeben werden. Monetarisiert wird die Leistung auf der anderen Seite des Marktes, dem Werbemarkt – Werbetreibende zahlen für den Zugang zu den Nutzern. Deshalb entscheiden sich gewisse Publikationsplattformen auch heute noch für eine unverschlüsselte bzw. freie Übertragung ihrer Medieninhalte, auch wenn das technologisch nicht mehr zwingend wäre. |³⁶

Die Digitalisierung wirbelt diese Mechanik durcheinander, stellt sie aber nicht grundsätzlich auf den Kopf. Das Internet hat zu einer Entbündelung von Medieninhalten geführt (vgl. Kapitel 2). Das führte teilweise dazu, dass die dazugeschaltete Werbung ebenfalls entbündelt wurde, was etablierte Geschäftsmodelle bedrohte – die Kontroversen um das Replay-Angebot von Telekomfirmen sowie um die Einführung eines Leistungsschutzrechts illustrieren diese Tatsache.

Allerdings spricht einiges dafür, dass die Monetarisierungsprobleme bei der Entbündelung in den meisten Fällen lösbar sind. Verschiedene Beispiele im digitalen Bereich zeigen, wie Werbung wieder mit den Medieninhalten verknüpft werden kann. Sowohl Geschäftsmodelle mit einer Werbefinanzierung, Nutzerfinanzierung als auch Mischmodelle bleiben im Medienbereich weiterhin möglich (vgl. Kapitel 3). |³⁷

In einem medienpolitisch relevanten Bereich könnte es aber trotzdem zu einem Marktversagen wegen des Öffentlichen-Gut-Charakters von Wissen kommen: der Kontrollfunktion. Dazu zählt im Allgemeinen eine kritische Berichterstattung. Im Spezifischen fällt darunter die Kontrolle von staatlichen Institutionen oder Machtträgern der Gesellschaft auf der Basis fundierter Recherche vgl. (Stifterverein Medienqualität Schweiz 2020). Damit steht in einem Teilbereich der Kontrollfunktion nicht die Vermittlung, sondern die Schaffung von Wissen im Vordergrund. Da das neue Wissen ein öffentliches Gut ist, kann es rasch von Dritten aufgegriffen und weiterverarbeitet werden.

Trotzdem haben Medien über die Jahre Strategien entwickelt, um auch Aktivitäten rund um die Kontrollfunktion monetarisieren zu können. Gerade bei investigativen Medieninhalten spielt die Reputations-Komponente eine wichtige Rolle (Gentzkow und Shapiro 2008). Dies erlaubt eine Monetarisierung solcher journalistischen Arbeit über einen längeren Zeitraum.

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden kürzeren Nachrichtenzyklen könnten dieses Vorgehen aber unterminiert haben vgl. (Cagé

³⁶ Ob die sich ergebenden Gleichgewichte aus volkswirtschaftlicher Sicht effizient sind, ist indessen nicht eindeutig (Anderson und Coate 2005; Anderson und Gabszewicz 2006; Armstrong 2006; Kind et al. 2005; Lusk und Wettstein 1994; Rochet und Tirole 2003).

³⁷ In der analogen Welt wurde die Nicht-Ausschliessbarkeit von Konsum bei audiovisuellen Medieninhalten einst als möglicher Grund für ein Marktversagen angeführt. Mit der vereinfachten Ausschliessbarkeit im Konsum bei digitalen Medien verlor dieses Argument jedoch an Bedeutung (Weko 2012).

2016; Hamilton 2016). Aufwendige Recherchen sind teuer. Gleichzeitig können Konkurrenten neue Erkenntnisse rasch in eigenen Medieninhalten aufarbeiten und publizieren. Das kann dazu führen, dass in diesem Teilbereich der Kontrollfunktion eine Unterversorgung und damit ein medienpolitischer Handlungsbedarf besteht.

Externe Effekte

Der Grund, der in der Medienpolitik heute am häufigsten für staatliche Massnahmen ins Feld geführt wird, sind externer Effekte von Medieninhalten vgl. (Hettich und Schelker 2016a). Medieninhalte sind allerdings wie Wissen keine homogene, sondern heterogene Güter. Deshalb können sowohl Ausmass als auch Vorzeichen der Externalität von Medieninhalt zu Medieninhalt variieren – man denke nur an den Unterschied zwischen einer nüchternen Einordnung eines Abstimmungsresultats und einem polarisierenden Kommentar.

Die externen Effekte von Medieninhalten können deshalb nicht wie beispielsweise CO₂-Emissionen einheitlich bepreist werden. Das erschwert die Internalisierung von Externalitäten im Medienbereich. In der Regel werden denn auch eher allgemeine Effekte der Medien betont, normalerweise mehr die positiven als die negativen, so etwa ihre Rolle für das Funktionieren der direktdemokratischen und föderalen Schweiz.

Tatsächlich gibt es diverse Studien, die den Einfluss von Medien auf das politische System aufzeigen.³⁸ Dabei zeigt sich, dass besonders die Grundlage jeglicher Medienpolitik zentral ist: nämlich eine freiheitliche Ordnung. Ein freies Mediensystem nimmt eine wichtige Kontrollfunktion in einer Gesellschaft ein vgl. (Hamilton 2016; Starkman 2014). Bis heute hat sich daran wenig geändert: Diverse Forschungspapiere zeigen etwa, dass freie Medien die Korruption in einer Demokratie vermindern vgl. (Brunetti und Weder 2003; Kalenborn und Lessmann 2013).

Medien beeinflussen zudem die politische Partizipation.³⁹ Dabei spielt nicht einfach die Quantität, sondern auch die Qualität von Medieninhalten eine Rolle.⁴⁰ Schliesslich ist auch der geografische Fokus der konsumierten Medieninhalte bedeutend. Mit Daten zur Schweiz haben etwa Kübler und Goodman (2019) festgestellt: Der Zeitungskonsum in einer

Sowohl Ausmass als auch Vorzeichen der Externalität variiert je nach Medieninhalt.

38 Das gilt auch für neue Publikationsplattformen. Beispielsweise zeigen Howard et al. (2011), dass soziale Medien eine zentrale Rolle während des Arabischen Frühlings spielten. Es gibt auch zahlreiche Studien, die den Einfluss von sozialen Medien auf die Wahlen in den USA untersuchen, wobei die identifizierten Effekte variieren vgl. (Bond et al. 2012; Fujiwara et al. 2021; Garrett 2019; Grinberg et al. 2019).

39 Vgl. etwa Filla und Johnson (2010) und Patterson (2016). Gentzkow et al. (2011) untersuchen Daten zu Ein- und Austritten von US-Tageszeitungen zwischen 1869 und 2004 und kommen dabei zum Schluss, dass eine zusätzliche Zeitung die Wahlbeteiligung erhöht, wobei der Effekt bei der ersten Zeitung in einem Gebiet am höchsten ist.

40 Gentzkow (2006) zeigt, dass die Einführung des Fernsehens in den USA zu einer Verdrängung von Radio- und Zeitungskonsum geführt hat. Da Fernsehinhalt einen niedrigeren politischen Informationsgehalt aufwies, ging in der Folge die politische Bildung und die Wahlbeteiligung zurück. Nur weil ein Medieninhalt einen niedrigen politischen Informationsgehalt aufweist, heisst das aber noch nicht, dass dieser keine gesellschaftlich relevanten Externalitäten haben kann. La Ferrara et al. (2012) untersuchten etwa die Unterschiede zum Zeitpunkt des Markteintritts von Globo, dem wichtigsten Produzenten von Telenovelas in Brasilien, in denen typischerweise kleine Familien porträtiert wurden. Sie finden, dass Frauen, die in Gebieten leben, die von Globo abgedeckt werden, eine signifikant niedrigere Geburtenrate aufweisen.

Gemeinde und die Kongruenz der Zeitungsmärkte mit den Gemeindegebieten wirkt sich positiv auf die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen aus.⁴¹

Neben solchen positiven Effekten können Medien auch negative externe Effekte haben, beispielsweise zu Polarisierung oder Radikalisierung beitragen. Zudem wurden jüngst vermehrt die negativen psychischen Folgen von Medienkonsum thematisiert. Medieninhalte können das mentale Wohlbefinden schmälern, psychischen Stress auslösen, zu genereller Abgelenktheit führen und die Wahrnehmung verzerren.⁴² Da diese Effekte aber direkt beim Konsumenten anfallen, sind analog zur Suchtproblematik in anderen Bereichen nur die Folgeeffekte auf die Gesellschaft als negative Externalitäten zu qualifizieren. Ein Eingriff zum Schutz des Individuums könnte derweil mit einem anderen Konzept legitimiert werden: jenem des meritorischen Gutes.

5.3_ Das Argument der Meritorik

Öffentliche Güter und externe Effekte müssen vom Argument der Meritorik unterschieden werden. Erstens funktionieren bei einem meritorischen im Gegensatz zu einem öffentlichen Gut die Wettbewerbsmechanismen. Zweitens dient bei der Meritorik im Gegensatz zu den Externalitäten nicht die Betroffenheit unbeteiligter Dritter als Legitimation für einen Eingriff. Vielmehr wird bei einem meritorischen Markteingriff versucht, ein als «falsch» erachtetes Konsumniveau zu verändern.

Legitimiert wird der meritorische Markteingriff meist mit Unwissenheit oder Irrationalität der Konsumenten. Individuelle Präferenzen werden willentlich übergangen. Das Konzept der Meritorik bricht mit der Souveränität des Individuums. Somit versteckt sich dahinter immer eine Form von Paternalismus. Je nach politischer Gesinnung können denn auch andere Güter als meritorisch wertvoll gelten – bei Bürgerlichen etwa eine Oper, bei Konservativen ein Schwingfest und bei Progressiven ein Queer-Festival.⁴³

Aus einer liberalen Warte kann dem Argument der Meritorik somit höchstens in einem Bereich etwas abgewonnen werden: bei als unmündig befundenen Personen. Beispielsweise dürften Kinder und Jugendliche den Konsum von Suchtmitteln oder Bildungsinhalten nicht richtig einordnen können, was einen staatlichen Eingriff legitimieren kann. Dasselbe gilt auch bei Erwachsenen, die als urteilsunfähig gelten. Bei mün-

41 Vgl. Snyder und Strömberg (2010) zu einer ähnlichen Untersuchung mit US-Daten.

42 Insbesondere eine Informationsüberflutung kann negative Auswirkungen auf den Menschen haben. Diese Effekte sind nicht erst seit dem Aufkommen sozialer Medien zu beobachten (Blair 2011). Beispiele für negative Effekte aufgrund einer Informationsüberflutung finden sich in Eppler (2015), Holton und Chyi (2012), und York (2013). Benesch et al. (2010) finden, dass ein hoher Fernsehkonsum unglücklich machen kann. Dass Nachrichtenkonsum generell negative Auswirkungen auf die Psyche haben kann, zeigen derweil Boukes und Vliegthart (2017).

43 Die Gefahr der politischen Vereinnahmung bereitete bereits dem Begründer der Meritorik, Richard Musgrave (1959), Bauchschmerzen: «Interferences with consumer choice may occur simply because a ruling group considers its particular set of mores superior and wishes to impose it on others. Such determination of wants rests on an authoritarian basis, not permissible in our normative model based upon a democratic society».

digen Erwachsenen kann das Konzept der Meritorik allerdings nur schwer in Einklang mit einem aufgeklärten Weltbild gebracht werden vgl. (Kirchgässner 2000, 2016).

Entsprechend sollte dem Argument der Meritorik auch in der Medienpolitik kritisch begegnet werden. Meist handelt es sich dabei nicht um medienpolitische, sondern um verkappte gesellschaftspolitische Forderungen. Aus einer neutralen Metaperspektive gibt es aber keine objektiv «richtige» Seite, welche die Medienpolitik mit der Förderung entsprechender Medieninhalte unterstützen sollte – im Gegenteil. Da dem Mediensystem im politischen Prozess eine derart zentrale Rolle zukommt, darf die Medienpolitik gerade nicht von Interessengruppen für ihre partikulären Zwecke vereinnahmt werden.

Medienpolitik darf nicht für partikuläre Zwecke vereinnahmt werden.

5.4. Staatsversagen im heutigen Mediensystem

Von Staatsversagen spricht man, wenn ein hoheitlicher Eingriff zu einem suboptimalen Resultat führt. Unter anderem können Staatseingriffe zu Wettbewerbsverzerrungen, Mitnahmeeffekten oder einer Verdrängung privater Initiativen führen. Ebenfalls zu nennen sind die politische Instrumentalisierung von staatlichen Massnahmen oder unerwünschte Verhaltensänderungen durch Regulierungen. Schliesslich können Staatseingriffe mit einer derart teuren Bürokratie einhergehen, dass die gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung am Ende negativ ausfällt.

Viele dieser Gründe spielen auch im Mediensektor eine Rolle. Hier wird in der Regel versucht, ein Marktversagen in einem ansonsten funktionierenden Wettbewerb zu adressieren. Das birgt die Gefahr, dass Eingriffe falsch oder zu umfassend ausfallen. In der Folge droht eine Verzerrung des Wettbewerbs und eine Verdrängung von privaten Medien, was der Medienvielfalt und damit der medienpolitisch gewünschten Forums- und Kontrollfunktion entgegenläuft. Um das zu verhindern, werden teilweise Leistungsvereinbarungen eingesetzt. Das bedingt jedoch beim heterogenen Gut «Medieninhalt» eine gewisse Kontrollbürokratie, die ausserhalb kann (vgl. Box 3). Zudem sind gerade medienpolitische Instrumente anfällig für eine Vereinnahmung durch politische Zwecke.

Wie in Kapitel 4 dargelegt, sind viele der medienpolitischen Instrumente in der Schweiz nicht optimal aufgesetzt. Das hat oft damit zu tun, dass diese aus der Zeit gefallen sind. Die SRG wurde einst geschaffen, um unter anderem technisch bedingte Marktversagen im analogen Radio- und Fernsbereich zu adressieren. Dass die Organisation nun im digitalen Bereich den Wettbewerb verzerrt, ist eine Folge des technischen Fortschritts und fehlender Reformen – die Organisation wurde schlicht nicht für die heutige Welt institutionalisiert.

Dasselbe gilt für die Postzustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften. In einer Welt, die in konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter und private Verleger zweigeteilt war, stellte diese Massnahme eine politikferne Förderung der Presse dar. In der heutigen Zeit wird da-

mit aber eine alte und teure Publikationsplattform – nämlich bedrucktes und mit Postlogistik vertriebenes Papier – künstlich am Leben erhalten.

Weniger historischer Natur und eher nicht im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit sind schliesslich die Aktivitäten von (teil-)staatlichen Unternehmen sowie die grosse Zahl kantonaler und kommunaler Subventionen. Hier wird manchmal auf eine problematische Art und Weise direkt in den Medienmarkt eingegriffen. In der Folge gerät die Publizistik teilweise zu nahe an die Politik und der Wettbewerb wird verzerrt, was private Medien verdrängen kann.

5.5_ Zwischenfazit

Globalisierung und Digitalisierung haben den Medienmarkt auf den Kopf gestellt. Das hat etablierte Institutionen in ihren Grundfesten erschüttert. Traditionelle Publikationsplattformen wie Zeitungen oder Radio und Fernsehen verlieren an Boden. Das muss aber nicht bedeuten, dass der Medienmarkt als Ganzes schlechter funktioniert. Gewisse technologische Entwicklungen der letzten Jahre haben das Funktionieren des Marktes vielmehr verbessert: Die Markteintrittshürden wurden tendenziell abgebaut und die Transparenz erhöht.

Dass man von den Medien vor allem Gegenteiliges vernimmt, dürfte unter anderem an deren direkten Betroffenheit liegen. In dieser Situation neutral über sich selbst zu berichten, fällt schwer. Das gilt umso mehr, als dass der intensivierete Wettbewerb vielen etablierten Medienorganisationen zusetzt. Aus Sicht der Konsumenten ist das Angebot an Medieninhalten derweil so gross und einfach zugänglich wie nie zuvor.

Trotz diesem grundsätzlich positiven Befund kann es in gewissen Teilen des Mediensektors zu Marktversagen kommen, namentlich in den Bereichen öffentliche Güter und externe Effekte. Zudem kommt es im Mediensektor nicht nur zu Markt-, sondern auch zu Staatsversagen. Gerade in der Schweiz mit einer veralteten, aber umfassenden Medienförderung werden allfällige Probleme oft zum Preis unnötiger Kollateralschäden adressiert.

Gewisse Entwicklungen haben das Funktionieren des Marktes verbessert.

6_ Massnahmen innerhalb der bestehenden Medienordnung

Wie in den vorangehenden Kapiteln gezeigt, bewegen sich die Medien hierzulande in einer veralteten Medienordnung. Über kurz oder lang braucht es grundlegende Anpassungen, die allerdings kaum ohne Verfassungsänderung möglich sein werden. Wie eine Medienordnung im 21. Jahrhundert gestaltet werden könnte, wird im nächsten Kapitel erörtert. In diesem Kapitel sollen kurz- bis mittelfristige Massnahmen diskutiert werden, um die Situation im Mediensektor unmittelbar zu verbessern.

6.1_ Allgemeine Rahmenbedingungen bewahren

Vorderhand ist in Erinnerung zu rufen, dass die Situation in der Schweiz keineswegs katastrophal ist (vgl. Kapitel 3). Das liegt massgeblich daran, dass die Rahmenbedingungen für die Medien prinzipiell gut sind. Die Schweizer Bundesverfassung garantiert die für Journalismus zentralen Freiheitsrechte. Das Urheberrecht ist auf die medienpolitisch wichtigen Funktionen der Medien zugeschnitten. Und kürzlich wurde im Fernmeldegesetz die Netzneutralität verankert: Internetanbieter dürfen bei der Übermittlung von Medieninhalten im Internet keine Diskriminierung oder Zensur vornehmen.

Für die Medienlandschaft in der Schweiz ist wichtig, dass die zentralen Rechte nicht nur in der Theorie bestehen, sondern auch in der Praxis gelebt werden. Dabei ist klar, dass der Freiheit auch im Medienbereich gewisse Grenzen gesetzt sind. So steht die Medienfreiheit seit jeher im Konflikt mit anderen Grundrechten, unter anderem dem Schutz der Privatsphäre. Selbst aus einer rein medienpolitischen Warte kommt der Medienfreiheit keine absolute Stellung zu. Das Recht auf Privatsphäre stellt etwa sicher, dass im Sinne der Integrationsfunktion verleumderischen oder hetzerischen Medieninhalten Einhalt geboten werden kann.

Handlungsbedarf wird oft im Bereich Bildung ausgemacht. Ein Grundverständnis von Medien ist unabdingbar, um Medieninhalte richtig einordnen zu können. Das Schweizer Bildungswesen hat die Medienkompetenz allerdings bereits auf dem Radar, wie ein Blick in den Lehrplan 21 oder den Plan d'études romand zeigt (vgl. (CIIP 2022; D-EDK 2016)). Eine Optimierung scheint zwar möglich, aber eine weitere Stärkung der Medienkompetenz im Schul-Curriculum wird immer zu Lasten anderer Bildungsinhalte gehen, die ebenfalls eine Existenzberechtigung haben.

Schliesslich werden manchmal Forderungen laut, die Ausbildung von Medienschaffenden zu stärken. Es gibt jedoch schon heute diverse Aus- und Weiterbildungsangebote. Neben dem Hochschulangebot besteht mit Institutionen wie dem «Medien-Ausbildungs-Zentrum» (MAZ), dem «Centre de formation au journalisme et aux médias» (CFJM) oder der Ra-

dioschule «Klipp+Klang», die als Public-Private-Partnership organisiert sind, ebenfalls eine gute Grundlage.

6.2_ Rückzug von (teil-)staatlichen Unternehmen prüfen

Wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt, spielen nicht nur Markt-, sondern auch Staatsversagen im Mediensektor eine Rolle. Unternehmen, die vollständig oder mehrheitlich im Besitz des Staates sind, können den Wettbewerb verzerren. Die zu 100 % dem Bund gehörende Post tangiert etwa den Mediensektor in verschiedenen Bereichen:

- Mit dem Produkt «*Consumo*» sendet die Post wöchentlich Direktsendungen an bis zu 1,4 Mio. Haushalte (Direct Mail Company 2022). Damit werden indirekt Beilagen in gedruckten Zeitungen und Zeitschriften konkurrenziert.
- Mit *Livesystems* hat die Post jüngst in den digitalen Werbemarkt expandiert. Das Unternehmen zählte bei der Übernahme knapp 90 Mitarbeitende und bietet Werbung und Nachrichten auf Bildschirmen unter anderem im öffentlichen Verkehr an. Aus ordnungspolitischer Sicht ist diese Expansion in einen Postlogistik-fernen Bereich fragwürdig – oder anders gefragt: Was hat das Ausspielen von digitaler Werbung noch mit dem Kerngeschäft der Post zu tun? Neben der bekannten Problematik der Wettbewerbsverzerrung durch expandierende Staatsbetriebe ist dieser Fall zudem medienpolitisch relevant. Da *Livesystems* zu 100 % vom Bund kontrolliert wird, muss auch der Zugang für Medienorganisationen zu den Bildschirmen von *Livesystems* diskriminierungsfrei sichergestellt sein. |⁴⁴
- Schliesslich hat die Post mit «*My local Services*» eine Dienstleistung im Angebot, die direkt die Publikationsplattformen von lokalen Medienorganisationen konkurrenziert. Auf der Homepage der Post wird das Produkt beworben als «... die App für Gemeinden und deren lokalen Akteure. Damit bieten diese den Einwohnern einen einfachen Zugang zu Informationen und Dienstleistungen der Region» (Post 2022b). Dafür hat das Staatsunternehmen eine Mehrheitsbeteiligung an der Dialog Verwaltungs-Data AG erworben. Neben den ordnungspolitischen stellen sich wiederum medienpolitische Fragen. Mit «*My local Services*» verändert ein Staatsbetrieb das Umfeld für bestehende oder potenzielle Anzeiger, Dorfzeitungen oder lokale Online-Portale. Die Post stellt sich derweil auf den Standpunkt, dass sie sich auf die Zurverfügungstellung der digitalen Infrastruktur beschränke und ein reines Lizenzmodell mit den Gemeinden betreibe. |⁴⁵

Was hat das Ausspielen von digitaler Werbung noch mit dem Kerngeschäft der Post zu tun?

44 Das ist derzeit laut *Livesystems* der Fall, die Plattform sei offen für Medienorganisationen und bei den bisherigen Kooperationen würde in beide Richtungen kein Geld fließen.

45 Für eventuell aufgeschaltete Medieninhalte sind die Gemeinden selbst verantwortlich, womit möglicherweise eine heikle Nähe zwischen lokaler Publizistik und Politik geschaffen wird (vgl. nächster Abschnitt).

Auch die teilstaatliche Swisscom ist auf dem Medienmarkt aktiv. Sie betreibt mit «blue News» eine Online-Publikationsplattform. Dafür beschäftigt sie Medienschaffende, die neben Textbeiträgen auch Podcasts und Videos erstellen und veröffentlichen. Swisscom betreibt zudem mehrere Fernsehprogramme wie etwa «blue Zoom». Hinzu kommen die beiden Suchmaschinen und Verzeichnisdienste «local.ch» und «search.ch». Sie gehören mit ihren Telefon- und Rubrikenverzeichnissen gepaart mit Medieninhalten über Freizeittipps und anderen Ratgebern zu den reichweitenstärksten Online-Publikationsplattformen in der Schweiz (vgl. Abbildung 6 in Kapitel 3). Damit steht ein mehrheitlich in Bundesbesitz stehender Konzern in Konkurrenz zu privaten Publikationsplattformen.

Wenn sich (teil-)staatliche Unternehmen auf einem von privaten Akteuren bedienten Markt bewegen, ist jeweils genau hinzuschauen. Staatliche Privilegien in einem Bereich können zu einer Wettbewerbsverzerrung in einem anderen Bereich führen. Zudem ergeben sich spezifische medienpolitische Probleme, da möglicherweise eine Nähe von publizistischen Angeboten zu politischen Entscheidungsträgern geschaffen wird. Ein Rückzug der staatlich kontrollierten Unternehmen aus den medienmarktnahen Bereichen wäre eine einfache und rasch umsetzbare Massnahme, um solche Gefahren auszuräumen. |⁴⁶

6.3_ Problematische kantonale und kommunale Eingriffe

Diverse Gemeinden und immer mehr Kantone greifen direkt in den Medienmarkt ein. Die Grössenordnung darf dabei nicht unterschätzt werden. Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, haben sich die Ausgaben von Gemeinden und Kantonen im Bereich «Massenmedien» 2019 auf über 63 Mio. Fr. belaufen – beinahe dreimal so viel wie noch 1990.

Gewisse Gemeinden vertreiben oder finanzieren eigene Medienprodukte. Solche Amtsblätter oder «Dorfzeitschriften» sind manchmal mit Werbung versehen, wodurch sie private Medienorganisationen konkurrenzieren. Das ist umso problematischer, als sich jüngst auch im lokalen Bereich Medien-Startups entwickelt haben. |⁴⁷ Schliesslich ergibt sich bei gewissen kommunalen und kantonalen Mediensubventionen eine problematische Nähe zur Politik.

Bei gewissen Subventionen ergibt sich eine problematische Nähe zur Politik.

Exemplarisch kann das Problem bei der «WAZ – Die Zeitschrift für Wald» gezeigt werden. Dieses Medienprodukt gehört der Gemeinde Wald. Es verzerrt einerseits den Nutzermarkt, da es jedem Einwohner gratis zugestellt wird, und andererseits den Werbemarkt, da Werbepplätze angeboten werden (WAZ 2022a, 2022b). Auch die Politiknähe ist gegeben: Der Gemeindepräsident übt die Oberaufsicht über die «WAZ» aus, und er ist auch gleich noch Beschwerdeinstanz für die lokale Publizistik.

⁴⁶ Das gilt auch auf Kantonsebene. So übernahmen etwa 2014 die beiden (teil-)staatlichen Unternehmen Group E und die Freiburger Kantonalbank zusammen einen Drittel der Aktien von La Liberté médias SA (*La Liberté* 2014).

⁴⁷ In den USA sind diverse neue Medien-Startups im Bereich des Lokaljournalismus entstanden vgl. (*The Economist* 2022; *Knight Foundation* 2022). Auch in der Schweiz gibt es mit «Bajour», «Tsüri» oder der «Hauptstadt» neue Initiativen im Bereich der lokalen Berichterstattung (vgl. Kapitel 3).

Solche Probleme dürften sich künftig akzentuieren, wenn Kantone ihre Subventionsaktivitäten im Mediensektor weiter intensivieren (vgl. Kapitel 4). Der Kanton Waadt fördert etwa schon heute die Medien über das Schalten von Werbung – eine Massnahme, die bekannt für ihre heikle Verflechtung von Publizistik und Politik ist. Eine Medienförderung auf kommunaler und kantonaler Ebene ist daher kritisch zu sehen. Wenn ein entsprechender politischer Wille dennoch besteht, bieten sich in erster Linie jene neuen medienpolitischen Instrumente an, die im nächsten Kapitel skizziert werden.

6.4_ Die SRG – der Elefant im Raum

Die grösste Wettbewerbsverzerrung im Medienmarkt wird derzeit allerdings weder durch (teil-)staatliche Unternehmen noch durch kantonale oder kommunale Stellen verursacht, sondern durch die SRG. Von den gut 1,5 Mrd. Fr. an Mediensubventionen fliessen über 1,2 Mrd. Franken zur SRG, die damit in der heutigen Medienordnung eine zentrale Rolle einnimmt. Mit steigenden Einnahmen aus der Abgabe für Radio und Fernsehen und der Ausweitung des Angebots bleibt die SRG trotz Marktöffnung, Digitalisierung und Globalisierung die dominanteste Akteurin im Schweizer Medienmarkt (vgl. Abbildung 9 in Kapitel 3 sowie Abbildung 17 in Kapitel 5).⁴⁸

Die Wettbewerbsverzerrung ist zudem unmittelbarer geworden. Durch die Konvergenz im Mediensektor hat sich die direkte Konkurrenz zu den privaten Medien zugespitzt. Neue digitale Publikationsplattformen sind bei der SRG mittlerweile wichtiger Bestandteil des Angebots: Das Unternehmen betreibt laut eigenen Angaben 17 Radio- und 7 Fernsehsender, dagegen stehen 16 Apps und unzählige Websites sowie Kanäle auf den sozialen Netzwerken – allein RTS betreibt beispielsweise über 80 Social-Media-Kanäle (SRG 2022b).

Das Problem der umfassenden Wettbewerbsverzerrung durch die SRG zu benennen, impliziert nicht, dass es keine Marktversagen im Mediensektor gibt (vgl. Kapitel 5). Nur müssen diese nach den technologischen Umwälzungen neu angegangen werden. Die SRG war und ist nur Mittel zum Zweck. Die durch sie verursachten Wettbewerbsverzerrungen sind kein notwendiges Übel. Wie im nächsten Kapitel aufgezeigt wird, gibt es im 21. Jahrhundert bessere institutionelle Arrangements, um allfällige Marktversagen effizient und effektiv zu adressieren.

In diesem Kapitel sollen jedoch nur kurz- bis mittelfristig umsetzbare Verbesserungen innerhalb der gegebenen Medienordnung diskutiert werden. Der Ausgangspunkt ist damit klar: Die SRG existiert, und sie ist der grösste Medienkonzern des Landes. Die Subventionierung einer einzel-

Durch die Konvergenz hat sich die direkte Konkurrenz zu den privaten Medien zugespitzt.

⁴⁸ Dessen ungeachtet darf nicht vergessen werden, dass die finanzielle Unterstützung von privaten Radio- und Fernsehveranstaltern mit Abgabenanteil ebenfalls zu einer Wettbewerbsverzerrung führt – vornehmlich in lokalen und regionalen Medienmärkten.

nen multimedialen Medienorganisation wird immer mit einer Wettbewerbsverzerrung einhergehen. Diese Verzerrung kann und soll aber eingedämmt werden, so dass private Anbieter künftig nicht noch stärker unter Druck kommen. Denn das würde sowohl das Angebot an privat hergestellten Medieninhalten mit positiven Externalitäten als auch die Medienvielfalt reduzieren.

Zauberwort **Service public**

Probleme mit Wettbewerbsverzerrungen stellen sich nicht nur bei der SRG, sondern auch in anderen Bereichen des Service public. Daher hilft es, das Konzept genauer unter die Lupe zu nehmen. Der Bundesrat (2016a) definiert Service public im Medienbereich als «... *eine politisch definierte und durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.*»

Da die «Grundversorgung mit Medienangeboten» durch private Organisationen ergänzt wird, ist die optimale Ausgestaltung trickreich. In diesem Fall darf der öffentliche Grundversorgungsauftrag nicht zu breit definiert werden, weil sonst der Wettbewerb zum Erliegen kommt. Dieses Problem stellt sich etwa auch im Telekommunikationsbereich, wo das Bakom (2018) deshalb festgehalten hat: «... *die Grundversorgung [zielt] nicht darauf ab, eine umfassende Bereitstellung der attraktivsten Dienste auf dem Markt sicherzustellen, sondern darauf, eine Reihe von Basisdiensten anzubieten, um eine Ausgrenzung zu verhindern.*»

Das staatlich bereitgestellte Angebot darf also nicht beliebig umfassend sein. Ansonsten fragt niemand mehr die privaten Angebote nach und der Wettbewerb kommt zum Erliegen vgl. (Müller und Grabher 2021). Die Folgen sind geringere Angebotsvielfalt, tiefere Qualität und höhere Kosten für die Allgemeinheit.

Der Grundversorgungsauftrag im medialen Bereich muss deshalb wie im Telekommunikationsbereich eingeschränkt sein. Das ist politisch unbestritten und war historisch auch immer der Fall. Die Einschränkung wurde dabei unter anderem entlang technologischer Grenzen vorgenommen: So durfte die SRG keine Zeitungen drucken, sondern war auf die beiden Publikationsplattformen Radio und Fernsehen eingeschränkt.

Mit der Digitalisierung hat diese Einschränkung aber an Bedeutung verloren. Mittlerweile hat die SRG auch Textbeiträge und sogar Newsletter im Angebot – letztere stellen eine Art digitale Zeitung dar, die regelmäßig in die E-Mail-Inbox geliefert wird. Die Technologie dient nicht länger als Abgrenzungsmerkmal, weshalb der mediale Service public neu ausgesteckt werden muss. Wie bei anderen Grundversorgungsaufträgen gilt es, ein Preis-/Angebots-Bündel zu definieren, das den Grundversorgungsauftrag der SRG bestimmt. Das heutige Bündel ist historisch gewachsen und wie folgt ausgestaltet:

Der Grundversorgungsauftrag muss wie im Telekommunikationsbereich eingeschränkt sein.

- **Angebot:** Das Angebot der SRG wird in der Konzession umrissen, deren übergeordnete Ziele in der Bundesverfassung vorgegeben sind. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Schweiz sollen Radio und Fernsehen einen Beitrag zu Bildung, kultureller Entfaltung, freier Meinungsbildung und Unterhaltung leisten. Auch eine Qualitätskomponente wird in der Verfassung genannt. Radio und Fernsehen sind nämlich dazu angehalten, Ereignisse «sachgerecht» darzustellen und die Vielfalt der Ansichten «angemessen» zum Ausdruck zu bringen.
- **Preis:** Finanziert wurde das Angebot historisch mehrheitlich mit einer Empfangsgebühr bei Besitz eines entsprechenden Geräts. Es war ein klassisches Gebührenmodell. Im Zuge der RTVG-Revision wurde 2019 der Ansatz grundlegend geändert und die Empfangsgebühr wurde durch eine Zwecksteuer ersetzt: Haushalte und Firmen finanzieren neu über eine verpflichtende Abgabe die SRG, womit die Finanzierung vom Konsum komplett entkoppelt wurde.

Vieles spricht dafür, dass im neuen Modell das Preis-/Angebots-Bündel bei der medialen Grundversorgung nicht optimal definiert ist. Das Angebot ist kaum eingeschränkt und es ist primär über eine Zwecksteuer finanziert. Letzteres führt dazu, dass das umfassende SRG-Angebot einen Nullpreis für Konsumenten hat: Alle bezahlen unabhängig davon, ob das Angebot genutzt wird oder nicht. Da darf nicht überraschen, dass die SRG den Wettbewerb im Mediensektor stark verzerrt. Als kurzfristige und auf der derzeitigen Verfassungsgrundlage machbare Massnahme sollte deshalb das Preis-/Angebots-Bündel neu definiert werden, was auf verschiedene Arten passieren kann.

Das Angebot anpassen

Aus einer medienpolitischen Sicht hat das SRG-Angebot zwei Kriterien zu erfüllen. Erstens sollten Medieninhalte publiziert werden, die positive Externalitäten aufweisen – also beispielsweise solche, die für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft wichtig sind. Zweitens sollte die SRG das Angebot der privaten Medien ergänzen und nicht konkurrieren. Es soll also ein mögliches Marktversagen wegen positiven Externalitäten angegangen werden, ohne dass es zu einem Staatsversagen in Form von Wettbewerbsverzerrungen kommt. ⁴⁹

Wie kann nun das Angebot der SRG optimalerweise definiert werden, um diesem Ideal möglichst nahe zu kommen? Damit hat sich Avenir Suisse bereits vor acht Jahren auseinandergesetzt (Meister und Mandl 2014). Dabei wurde festgehalten, dass auf inhaltlicher Ebene ein abschliessender Programmkatalog weder möglich noch sinnvoll sei. Deshalb wurde ein «Public Value Test» für die Medieninhalte der SRG gefordert. Als mögli-

⁴⁹ Das andere potenzielle Marktversagen wegen der Öffentlichen-Gut-Problematik bei der Kontrollfunktion wird idealerweise nicht mittels SRG adressiert – hier bieten sich neue Ansätze an, wie sie im nächsten Kapitel vorgestellt werden.

ches Vorbild wurde etwa Grossbritannien mit dem dort angewendeten Prüfverfahren durch eine Kommission genannt. In der politischen Debatte konnte sich die Idee einer von aussen kontrollierten Einschränkung des Angebots der SRG allerdings nicht durchsetzen. Das dürfte auch an dem dadurch implizierten Aufbau von Bürokratie und einer möglichen Politisierung liegen.

Auch ohne «Public Value Test» könnte aber die Politik das gewünschte Angebot der SRG besser abstecken. Gewisse inhaltliche Vorgaben sind leicht vorzuschreiben, was zumindest teilweise auch gemacht wird. So verlangt die Verfassung etwa, die föderalen und sprachregionalen Eigenheiten des Landes angemessen zu berücksichtigen – hier besteht kein Handlungsbedarf. Andere inhaltliche Aspekte sind schwerer festzulegen. Medieninhalte sind heterogene Güter und ihre positiven Externalitäten sind kaum messbar. Dessen ungeachtet sollte auf Konzessionsstufe die komplementäre Rolle der SRG zu den privaten Medien stärker betont werden – der Fokus sollte klar auf der Produktion von Medieninhalten mit positiven Externalitäten liegen, die nicht auf dem Markt angeboten werden.

Auch bei gewissen Qualitätsmerkmalen kann und soll der Leistungsauftrag geschärft werden. Wiederum gibt die Verfassung bereits die richtige Richtung vor. So wird gefordert, die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen. In der Konzession und den jeweiligen publizistischen Leitlinien könnte diesem Neutralitätsanspruch allerdings noch mehr Gewicht verschafft werden. Die Ausgewogenheit stellt schliesslich ein zentrales Abgrenzungsmerkmal zu auf dem Markt angebotenen Medieninhalten dar (vgl. Box 7).

Die komplementäre Rolle der SRG zu den privaten Medien sollte stärker betont werden.

Box 7

Vom Wert der Ausgewogenheit

Die Bundesverfassung schreibt Radio und Fernsehen ein Qualitätskriterium vor: «Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.» Dieses Kriterium der Ausgewogenheit ist essenziell. Es gibt gute Gründe dafür, dass Meinungsbeiträge und Kommentare nicht öffentlich finanziert werden sollten.

Erstens sind solche Medieninhalte günstig zu erstellen, weshalb der Medienmarkt voll von Meinungen über das gesamte politische Spektrum ist. Es besteht somit keine Lücke im Angebot. Zweitens bringt ein Kommentar eine Meinung auf den Punkt und spitzt diese zu. Er bringt damit gerade nicht die Vielfalt der Ansichten zum Ausdruck, sondern portiert eine bestimmte Perspektive. Im Extremfall hat ein Meinungsbeitrag sogar eine polarisierende Wirkung und damit eine negative Externalität – das Marktversagen in diesem Bereich liegt somit eher in einem Zuviel als einem Zuwenig.

Publizieren öffentlich finanzierte Institutionen Meinungsbeiträge und Kommentare, hat das Auswirkungen auf jene gesellschaftlichen Gruppen, welche die Meinungen nicht teilen. Bei ihnen wird über kurz oder lang die Glaubwürdigkeit des medialen Service public unterminiert, was in der Folge dessen demokratiepolitische Wirkung verringert. Öffentlich finanzierte Medienorganisationen und deren Medienschaffende sind deshalb gut beraten, sich an das Kriterium der Ausgewogenheit zu halten – und zwar gleichermassen bei Publikationen auf den eigenen sowie auf fremden Publikationsplattformen wie etwa den sozialen Netzwerken.

Mehr Zuspruch als ein «Public Value Test» erhielt die Forderung von Meister und Mandl (2014), das Angebot über einen Ertragspfad einzuschränken. Wenn auch die Idee nicht eins zu eins umgesetzt wurde, so haben jüngste Bestrebungen in diese Richtung gezielt. Der Bundesrat (2016a, 2017) kam im Zuge der «No Billag»-Debatte zur Überzeugung, dass die Abgabenunterstützung der SRG bei 1,2 Mrd. Fr. pro Jahr plafoniert werden soll. Bereits wenige Jahre später ist der Bundesrat (2020b) allerdings von dieser Haltung abgerückt und hat entschieden, den Abgabeanteil der SRG um 50 Mio. Fr. zu erhöhen, um rückläufige Werbeeinnahmen teilweise aufzufangen.

Es bietet sich daher an, zusammen mit einer Schärfung des Leistungsauftrags auch einen entsprechenden Ertragspfad gesetzlich festzulegen. Damit könnte eine gewisse Verbindlichkeit hergestellt und die Gefahr stärkerer Wettbewerbsverzerrungen zusätzlich verringert werden. Das gilt umso mehr, als die gut 1,2 Mrd. Fr. im historischen Vergleich als hoch zu bewerten und die Abgaben im Vergleich mit anderen Ländern mit Abgabenfinanzierung mit am höchsten sind (vgl. Kapitel 4). Zudem sind die Kosten für die Erstellung von Medieninhalten wegen der Digitalisierung gesunken (vgl. Kapitel 2 und 3).

Ein «Gebührenmodell 2.0» einführen

Um Wettbewerbsverzerrungen zu mindern, bieten sich wie bei jedem Grundversorgungsauftrag nicht nur Anpassungen beim Angebot, sondern auch bei der Preisgestaltung an. Dieser Aspekt wurde in der Schweiz bisher kaum besprochen. Doch die SRG könnte nicht mehr nur mit einer verpflichtenden Abgabe, sondern teilweise wieder mit einer Nutzergebühr finanziert werden – und zwar im problematischen Online-Bereich.

Die Einführung eines Abo-Modells für Online-Angebote der SRG könnte die derzeit umfassenden Wettbewerbsverzerrungen verringern. Diese Forderung dürfte einige zuerst irritieren. Das dürfte unter anderem an einem weitverbreiteten Missverständnis liegen, wonach Service public gratis sein müsse. Doch in der Regel bezahlen Endkunden beim Konsum von Service-public-Angeboten einen Preis, der aber meist unter dem Marktpreis liegt. So können auch Briefe nicht kostenlos verschickt werden, und wer das Grundversorgungsangebot im Telekommunikationsbereich oder im öffentlichen Verkehr in Anspruch nehmen will, muss dafür ebenfalls eine Nutzungsgebühr bezahlen.

Auch beim medialen Service public schreibt der Bundesrat, wie oben zitiert, von «angemessenen Preisen» – und zwar aus guten Gründen. Ein Nullpreis führt in der Regel zu Ressourcenverschwendung und Wettbewerbsverzerrungen. Bis zum Systemwechsel 2019 infolge der jüngsten RTVG-Revision gab es auch keinen Nullpreis. Vielmehr kam im früheren Gebührenmodell die Empfangskonzession einer Art teilerzwungenem und differenziertem Abo-Modell gleich: Es musste nur Gebühren

zahlen, wer ein entsprechendes Gerät besass, wobei zusätzlich zwischen Radio und Fernsehen unterschieden wurde.⁵⁰

In einem Gebührenmodell kann ansatzweise das ordnungspolitische Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sichergestellt werden. Dieses besagt, dass diejenigen die Kosten einer staatlichen Leistung tragen, die auch einen Nutzen davon haben. Der Nutzen der Medieninhalte der SRG fällt zu einem grossen Teil bei den Konsumenten selbst an, die positive Externalität bei der Gesellschaft.

Mit der voranschreitenden Digitalisierung ergab die geräteabhängige Gebühr allerdings keinen Sinn mehr, da fast alle mindestens ein Gerät besitzen, mit denen Radio und Fernsehen konsumiert werden können. Um diesen Widerspruch zu umgehen, wurde auf eine allgemeine Abgabe für Haushalte und Unternehmen gesetzt, die völlig losgelöst vom Konsum erhoben wird: Das alte Gebührenmodell wurde durch eine Zwecksteuer ersetzt.

Das alte Gebührenmodell wurde durch eine Zwecksteuer ersetzt.

Diese komplette Entkoppelung vom Konsum überrascht. Aus heutiger Warte scheint die letzte RTVG-Revision unter dem Eindruck der damaligen «Gratis-Kultur» im Internet gestaltet worden zu sein. Heute sind jedoch Abo-Modelle im Online-Bereich üblich und technisch leicht umsetzbar. Nutzer zahlen sowohl für die Angebote von neuen Publikationsplattformen als auch für digitale Abos von klassischen Medienorganisationen (vgl. Kapitel 3).⁵¹

Für gewisse digitale Angebote der SRG wäre es ebenfalls ein leichtes, ein Abo-Modell einzuführen. Solange klassisches «live» Radio und Fernsehen weiterhin kostenlos zu empfangen sind, wäre ein «Gebührenmodell 2.0» auch dem Verfassungsartikel näher, der Radio und Fernsehen explizit nennt und absondert. Das bedeutet aber auch, dass damit die Technologieneutralität verletzt wird – wie eingangs erwähnt, sollen in diesem Kapitel jedoch nur Vorschläge erörtert werden, die innerhalb der heutigen Medienordnung umgesetzt werden können.⁵²

Ein «Gebührenmodell 2.0» hätte folglich auch Nachteile. Der wichtigste ist zweifelsohne, dass mit einer Gebühr für Online-Medieninhalte deren Konsum zurückgehen würde. In der Folge dürften sich weniger positive Externalitäten materialisieren, wobei beachtet werden muss, dass auf den klassischen Publikationsplattformen (Radio und Fernsehen) weiterhin alle Medieninhalte kostenlos zu empfangen wären. Es gilt damit

50 Der Preis im früheren Gebührenmodell war damit nicht an den Konsum einzelner Medieninhalte gekoppelt, sondern an den Zugang zum gesamten Angebot.

51 Diverse Schweizer Medienorganisationen wie Tamedia oder die NZZ-Mediengruppe setzen auf Online-Abonnemente. Auch die SRG schränkt aus rechtlichen Gründen bereits heute den Zugang aus dem Ausland auf gewisse Medieninhalte ein (SRG Insider 2016).

52 Mit dieser Verletzung der Technologieneutralität gehen gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten einher. So könnte eingewendet werden, dass Dritt-Publikationsplattformen von Swisscom, Salt oder Sunrise die Inhalte von SRG ebenfalls nicht nur linear, sondern auch zeitversetzt anbieten. Allerdings sind die Medieninhalte dort noch immer in der alten Welt verhaftet. Es handelt sich nicht um eine ganzheitliche multimediale Online-Plattform, und alle Medieninhalte, die älter als sieben Tagen sind, sind nicht mehr verfügbar – das Angebot ist auf eine Art «semi-linear». Entsprechend konkurrenziert die SRG mit diesen frei verfügbaren Medieninhalten die privaten Medienorganisationen weniger direkt, sondern eher indirekt wie in früheren Zeiten mit der damals klaren Abgrenzung zwischen Zeitung, Radio und Fernsehen.

bei der Gestaltung der Gebühr eine Abwägung zwischen breitem Konsum und Wettbewerbsverzerrung vorzunehmen.

Um diese Abwägung kommt die Politik nicht herum. Bisher hat sie sich implizit für eine Gratisstrategie im Online-Bereich ausgesprochen. Aus ökonomischer Sicht ist das eine Randlösung, bei der alles andere als klar ist, ob sie aus gesamtheitlicher Betrachtung optimal ist. In anderen Bereichen wurde bewusst auf diese Lösung verzichtet: Die SRG darf beispielsweise ihre Online-Texte nicht auf Papier drucken und damit Gratiszeitungen erstellen. Das würde zwar die Verbreitung der Medieninhalte weiter erhöhen, aber jedem ist klar, dass die Wettbewerbsverzerrung enorm wäre.

Schliesslich könnte ein «Gebührenmodell 2.0» in zwei Richtungen differenziert werden, um das Problem einer geringeren Verbreitung im Online-Bereich anzugehen:

- Erstens könnte sozioökonomisch schlechter gestellten Personen ein vergünstigter oder kostenloser Zugang zum Online-Angebot der SRG zur Verfügung gestellt werden – ähnlich einer Prämienverbilligung bei den Krankenkassen.
- Zweitens könnte der SRG erlaubt werden, Medieninhalte, die nicht mit Angeboten von privaten Medien substituiert werden können, online gratis zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall sollte allerdings ein Beschwerderecht für Private eingeräumt werden: Wenn ein Beschwerdeführer glaubhaft darlegen kann, dass gleichwertige Medieninhalte bereits oder demnächst verfügbar sind, dürften die Medieninhalte nicht mehr kostenlos angeboten werden – damit würde eine Art dezentraler «Public Value Test» eingeführt.

Es könnte eine Art dezentraler «Public Value Test» eingeführt werden.

Mit einem differenzierten «Gebührenmodell 2.0» könnte das Preis-/Angebots-Bündel in der medialen Grundversorgung verbessert werden. Es würden die unterschiedlich langen Spiesse im Online-Bereich etwas angeglichen und die Wettbewerbsverzerrungen verringert werden, was sich bewahrend auf die Medienvielfalt auswirken würde. Ein «Gebührenmodell 2.0» hätte zudem noch weitere Vorteile:

- Fiskalische Äquivalenz: Wer die SRG-Medieninhalte konsumiert, hat einen persönlichen Nutzen. Entsprechend sollte das Angebot nicht vollständig über eine allgemeine Pflichtabgabe, sondern auch durch die Konsumenten über eine Gebühr mitfinanziert werden.
- Senkung verpflichtende Abgabe: Ein Abo-Modell erhöht den Eigenfinanzierungsgrad der SRG. Das erlaubt, das gleiche Angebot mit einer tieferen Abgabe für Haushalte und Unternehmen bereitzustellen.
- Erhöhung Zahlungsbereitschaft: Das bisherige Vorgehen der SRG zementiert die «Gratis-Mentalität» im Internet. Müsste für den Zugang zu den SRG-Online-Angeboten etwas bezahlt werden, dürfte das die Zahlungsbereitschaft für digitale Medieninhalte in der Schweiz weiter

erhöhen – es könnte auch einer in der Schweizer Medienbranche diskutierten Kooperation im Bereich Abo-Management Bahn brechen.

Der Vorschlag eines «Gebührenmodells 2.0» könnte fälschlicherweise mit einer Abschaffung der Abgabe für Radio und Fernsehen gleichgesetzt werden. Das wird explizit nicht gefordert. Erstens könnten linear gesendete Medieninhalte im Radio und Fernsehen weiterhin kostenlos empfangen werden, was eine entsprechende Finanzierung bedingt. Zweitens erleichtert eine schweizweite Abgabe, ein gleichwertiges Angebot in den verschiedenen Regionen sicherzustellen, was für die kleinräumige und sprachvielfältige Schweiz von besonderer Bedeutung ist.

Drittens soll die SRG auch auf den digitalen Publikationsplattformen Medieninhalte mit positiven Externalitäten veröffentlichen, die der Markt nicht bereitstellt. Ein Abo-Modell für Online-Inhalte verbessert zwar die fiskalische Äquivalenz, es bedeutet aber nicht, dass keine Subventionierung über eine allgemeine Abgabe mehr notwendig ist. Mit der neuen Mischfinanzierung würde vielmehr ein Mittelweg eingeschlagen, welcher der fiskalischen Äquivalenz wieder ein gewisses Gewicht gibt und gleichzeitig die Wettbewerbsverzerrung im Mediensektor reduziert.

Die Einführung eines «Gebührenmodells 2.0» bedeutet schliesslich nicht, dass die SRG nicht mehr auf sozialen Netzwerken präsent sein kann. Das zeigen diverse private Medienorganisationen, die auf Online-Abonnemente setzen und trotzdem auf sozialen Netzwerken erfolgreich unterwegs sind. Unabhängig von der Präsenz der SRG auf den sozialen Netzwerken stellt sich allerdings die Frage, wie Medieninhalte mit positiven Externalitäten auf den neuen Publikationsplattformen gesellschaftlich optimal ausgespielt und konsumiert werden (vgl. Box 8).

Box 8

Mit einem runden Tisch zu «Swiss Media Channels»?

Diverse Experten haben sich bereits mit medienpolitischen Massnahmen im Bereich der sozialen Netzwerke beschäftigt.⁵³ Viele dieser Ideen sind jedoch in der kurzen Frist oder mit nationalen Ansätzen nur schwer umzusetzen. Als kurzfristige Massnahme im Bereich der neuen Publikationsplattformen könnte sich deshalb ein in der Schweiz bewährtes Lösungsinstrument anbieten: ein runder Tisch. Damit könnte rascher eine für alle Seiten befriedigende Lösung gefunden werden als mit umfassenden Gesetzesprojekten, die in diesem Bereich wohl erst noch international koordiniert werden müssten.⁵⁴

Aus medienpolitischer Sicht sollten Medieninhalte mit positiven Externalitäten prominenter und solche mit negativen Externalitäten weniger prominent ausgespielt werden. Ein solches

53 Im deutschsprachigen Raum hat sich u.a. Fichter (2017) mit der Rolle der neuen Publikationsplattformen bei der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter auseinandergesetzt. Für weitere Ideen und Vorschläge vgl. (MIT Sloan 2021; The Guardian 2016).

54 Runde Tische sind in der Schweiz ein verbreitetes Instrument. Zum Beispiel führte im Bereich des Glasfaserausbaus ein runder Tisch unter der Leitung der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) 2012 zur Einigung über ein Mehrfasernetzmodell (ComCom 2012). Auch im Medienbereich startete im August 2021 ein einjähriger Mediendialog mit Vertretern der Schweizer Medienbranche. Nicht dabei waren jedoch die Vertreter neuer Publikationsplattformen wie Alphabet, Meta oder Twitter (Bakom 2021e).

Kuratierungskonzept auf den entsprechenden Plattformen könnte auf zivilgesellschaftlichem Weg konzipiert werden. Dabei gibt es jedoch gewisse Tücken: Da Medieninhalte nicht homogen und die externen Effekte entsprechend nicht klar zu identifizieren sind, ist eine solche Sortierung immer mit einer gewissen Willkür verbunden.

Zentral ist deshalb, dass eine solche Sortierung von den Publikationsplattformen freiwillig eingeführt wird und auch auf Seiten der Nutzer frei gewählt werden kann – zumal einem runden Tisch die demokratische Legimitation einer gesetzlichen Lösung fehlt. Beispielsweise bietet Twitter bereits heute eine Wahl zwischen einer chronologischen und algorithmischen Sortierung, hier könnte eine dritte Option, eine Art «Swiss Media Channel» eingeführt werden. Ein solches Vorgehen könnte die Verbreitung von Medieninhalten mit positiven Externalitäten auf eine effektive, günstige und staatsferne Art erhöhen. Ein solcher Ansatz bedingte allerdings eine Mitwirkung ausländischer Tech-Firmen.

7_ Eine neue Medienordnung gestalten

Grundsätzlich sollte sich eine Medienordnung im digitalen Zeitalter nicht länger entlang der traditionellen Publikationsplattformen Zeitung, Radio und Fernsehen orientieren. Während einer Übergangszeit kann, mit Anpassungen wie im vorhergehenden Kapitel skizziert, noch daran festgehalten werden. Es ist aber klar, dass das keine langfristige Lösung sein kann. Doch wie sollte künftig die Medienordnung in der Schweiz gestaltet werden?

7.1_ Allfällige Marktversagen gezielt angehen

Wie in Kapitel 5 dargelegt, muss eine Medienordnung in einer Demokratie in eine freiheitliche Grundordnung eingebettet sein. Auf dieser Basis gilt es, eine optimale mediale Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. In der Theorie bietet sich dafür folgendes Vorgehen an:

- Private Medien erstellen in einem unverzerrten Wettbewerb Medieninhalte.
- Entsprechende Lücken in diesem Angebot infolge Marktversagen werden mit hoheitlichen Massnahmen effizient geschlossen.
- Das kombinierte Angebot wird so konsumiert, dass möglichst viele positive Externalitäten realisiert werden.

In der Praxis sind diese drei Schritte derweil schwer umzusetzen. Bereits die Qualität des bestehenden Angebots lässt sich nicht exakt bestimmen. Das Gut «Medieninhalt» ist nicht homogen, und allfällige Externalitäten sind schwierig zu quantifizieren (vgl. Kapitel 5). Umso schwerer fällt es, mögliche Lücken zu identifizieren. Zudem gibt es Rückkoppelungseffekte: Je nachdem, wie die Lücken geschlossen werden, wirkt sich das wieder auf das Angebot der privaten Medien aus.

Schliesslich ist der Konsum alles andere als einfach sicherzustellen. Selbst wenn Medieninhalte gratis zur Verfügung gestellt werden, bedeutet das noch nicht, dass sie konsumiert werden. Beim heutigen immensen Angebot konsumieren auch bei einem kostenlosen Angebot viele Konsumenten nicht die «richtigen» Medieninhalte. Theoretisch könnte man den Konsum zwar zusätzlich subventionieren, in der Praxis gibt es aber eine Art «Zero Lower Bound» – billiger als gratis geht nicht.

Die Digitalisierung hat dieses Problem verschärft. Mit der Disintermediation von Medieninhalten kann sich heute relativ einfach ausklinken, wer gewisse Dinge nicht hören und sehen will. In der Literatur wird hierzu manchmal von «News-Deprivierten» gesprochen (Eisenegger et al. 2020; Fög 2021), wobei dieser Begriff nicht exakt ist. Die «News» sind mannigfaltig vorhanden, nur wollen die entsprechenden Personen diese nicht konsumieren – es sind «News-Uninteressierte» oder gar «News-Asketen».

Diese Begriffe verschleiern im Gegensatz zu jenem der News-Deprivierten nicht, dass es hier um eine bewusste Entscheidung geht. Aus einer individuellen Sicht kann es nutzenmaximierend sein, sich mit gewissen Medieninhalten nicht auseinanderzusetzen. Die Opportunitätskosten sind je nachdem hoch, der Nutzen gering.⁵⁵ Zudem muss dieses Verhalten nicht per se gesellschaftlich negativ sein. Es wird auch News-Asketen geben, die bewusst Medieninhalte mit negativen Externalitäten vermeiden.

All das zeigt, dass eine optimale Medienpolitik schon «auf der grünen Wiese» alles andere als einfach zu formulieren ist. Vor diesem Hintergrund kann eine Medienförderung grundsätzlich in Frage gestellt werden. Mit dem Wegfallen der technischen Gründe ist es schwierig geworden, ein Marktversagen im Mediensektor gezielt zu identifizieren und zu beheben. Dessen ungeachtet dürfte weiterhin ein gesellschaftlicher und politischer Konsens für eine Medienförderung bestehen. Die folgenden Ideen sollen daher aufzeigen, wie solche Eingriffe in den Medienmarkt künftig besser gestaltet werden könnten.

Es ist schwierig geworden, ein Marktversagen gezielt zu identifizieren und zu beheben.

7.2_ Kontrollfunktion über Personen oder Projekte fördern

Bei der Kontrollfunktion der Medien kann es in einem Teilbereich zu einem Marktversagen kommen: nämlich bei der Erarbeitung von neuem Wissen. Das ist im Speziellen der Fall bei investigativem Journalismus und im Allgemeinen bei Medieninhalten, in denen unbekannte Sachverhalte aufwendig aufbereitet werden. Hier steht jeweils weniger der geschützte, konkrete Medieninhalt und mehr das nicht schützbare, neu erarbeitete Wissen im Vordergrund. Letzteres weist die Charakteristik eines öffentlichen Gutes auf. Die Ausschliessbarkeit und Rivalität im Konsum sind nicht gegeben. In der Folge ist die Monetarisierung für Medienorganisationen erschwert, was zu einer Unterversorgung führen kann (vgl. Kapitel 5).

Wie soll dieses Marktversagen idealerweise adressiert werden? Eine direkte Förderung von privaten Medienorganisationen empfiehlt sich in diesem Bereich nicht. Diese haben einen Anreiz, die Fördermittel nicht für die Schaffung von neuem Wissen einzusetzen, sondern anderweitig zu verwenden. Ein entsprechender Leistungsauftrag wäre demnach schwierig zu formulieren und zu überprüfen. Zudem lassen sich einzelne Medienorganisationen schwer wettbewerbsneutral fördern.

Auch die Beauftragung einer öffentlich-finanzierten Institution wie der SRG oder eines Public Content Providers (vgl. weiter unten) bietet sich in diesem Bereich nicht an. Eine solche Institution ist abhängiger von der Politik als private Medien, was im Bereich der Kontrollfunktion problematischer ist als bei der Schaffung von Medieninhalten mit positiven Ex-

55 Das gilt in besonderem Masse für meritorische Inhalte, die ja gerade den eigenen Präferenzen zuwiderlaufen (vgl. Kapitel 5).

ternalitäten. Zudem kann gerade Investigativjournalismus in einem Konflikt mit der Verpflichtung zur Ausgewogenheit stehen (vgl. Kapitel 6).⁵⁶

Um ein allfälliges Marktversagen im Bereich der Kontrollfunktion idealerweise zu adressieren, braucht es somit ein neues Instrument. Da es um die Schaffung von Wissen geht, bieten sich ähnliche Ansätze wie im Bereich der Grundlagenforschung an: nämlich die Förderung von Projekten oder Personen.

Zivilgesellschaftliche Initiativen mit Leistungsauftrag unterstützen

Im philanthropischen Pfeiler des trialen Mediensystems haben sich verschiedene Organisationen auf die Fahnen geschrieben, die Kontrollfunktion der Medien stärken zu wollen (vgl. Kapitel 3). So vergeben beispielsweise die spenden- und stiftungsfinanzierten Vereine «investigativ.ch» und «Bündnis für Recherche und Reportagen» (Journafonds) Recherche-Stipendien. Bei diesen Organisationen können sich Medienschaffende mit einem konkreten Projekt bewerben und erhalten bei einem positiven Bescheid Gelder für ihre Recherche.

Solche zivilgesellschaftlichen Initiativen sind zu begrüßen. Sie könnten insbesondere im Bereich der Kontrollfunktion jene Lücke schliessen, die der Markt potenziell hinterlässt. Sollte sich das Problem künftig akzentuieren, wäre eine Möglichkeit, die bestehenden Projekte und Fonds zu unterstützen – im Falle von Journafonds haben etwa bereits Stadt und Kanton Genf Gelder gesprochen (Journafonds 2022a, 2022b; Ville de Genève 2021).

Wie immer bei staatlichen Subventionen sollte aus ordnungspolitischer Sicht nur Geld fließen, wenn ein entsprechender Leistungsauftrag definiert und ausgeschrieben wird. Zudem haben zivilgesellschaftliche Initiativen nicht automatisch eine demokratische Legitimation, und es ist denkbar, dass sie mit ihrer Projektvergabe eine politische Agenda verfolgen. Es wären deshalb zwingend Transparenzvorschriften zu erlassen, so dass die Vergabe von nun auch öffentlichen Mitteln unabhängig überprüft werden kann. Ein Nachteil dieses Ansatzes wäre eine damit einhergehende Bürokratisierung sowie die Schaffung einer gewissen Nähe zu den Entscheidungsträgern.

Demokratisch legitimierte Vergabe von Recherche-Stipendien

Gewisse der oben beschriebenen Probleme entschärfen könnte die Schaffung einer demokratisch legitimierten Institution, die Recherche-Projekte im Bereich der Kontrollfunktion über ein unabhängiges Expertengremium fördert. Ähnliche Instrumente gibt es bereits in anderen Bereichen.

⁵⁶ Wie jüngst der Aufruhr um die Berichterstattung der SRG zur Kampfjet-Beschaffung gezeigt hat vgl. (Ombudsstelle SRG.D 2022), ist eine konzessionierte und öffentlich finanzierte Medienorganisation kein ideales Instrument, um die Kontrollfunktion der Medien zu stärken. Auch der Medienwissenschaftler und ehemalige Präsident der Eidgenössischen Medienkommission, Otfried Jarren, empfahl einst eine stärkere Unterscheidung: Die SRG solle sich auf die Integrationsfunktion konzentrieren und die Privaten auf die Kontrollfunktion. So könne sich auch die SRG von den privaten Medien besser abgrenzen (Schweiz am Sonntag 2016).

So unterstützt der Schweizerische Nationalfonds Projekte für die Herstellung von Wissen im Bereich der Grundlagenforschung.

Ohne Schwierigkeit dürfte eine solche Förderung allerdings nicht sein. Im Vergleich mit einem Forschungsprojekt ist eine journalistische Recherche kurzfristiger Natur. Sie dauert nicht Jahre, sondern Wochen oder vielleicht Monate. Gelöst werden könnte dieses Problem damit, indem nicht Projekte, sondern Personen finanziert werden. So könnten langfristige Recherche-Stipendien vergeben und Medienschaffende für eine gewisse Zeit finanziert werden. Auch in diesem Fall besteht je nach Ausgestaltung allerdings die Gefahr politischer Nähe oder bürokratischer Ineffizienz. |⁵⁷

Es könnten langfristige Recherche-Stipendien vergeben werden.

Wettbewerbsneutral, zielgerichtet und kostengünstig

Je nach konkreter Ausgestaltung ergeben sich somit unterschiedliche Vor- und Nachteile. Den hier vorgestellten Vorschlägen ist gemein, dass sie Personen oder Projekte und nicht Medienorganisationen fördern. Bei der Öffentlichen-Gut-Problematik im Bereich der Kontrollfunktion hat das verschiedene Vorteile.

Erstens ist die Unterstützung einzelner Personen oder Projekte grundsätzlich technologieneutral, und die Wettbewerbsneutralität lässt sich einfach sicherstellen. Dafür sollten die geförderten Recherche-Resultate nicht direkt veröffentlicht werden, sondern vorab allen Schweizer Medien zur Verfügung gestellt werden – ähnlich einer Agenturleistung. Die entsprechende Plattform dürfte kaum Ressourcen benötigen. Die angeschlossenen Medienorganisationen könnten das neu geschaffene Wissen eigenständig verwerten sowie weiterentwickeln und debattieren. Damit würde die Förderung nicht den Wettbewerb verzerren. |⁵⁸

Zweitens ist bei einem solchen Vorgehen die Zielgerichtetheit gegeben. Es werden konkrete Projekte oder Personen in einem als förderungswürdig erachteten Bereich unterstützt. Bei Recherche-Stipendien für Medienschaffende könnte mit unkomplizierten Vorgaben sichergestellt werden, dass die Gelder nicht für andere Tätigkeiten verwendet werden. |⁵⁹

Drittens wäre eine solche Förderung von einzelnen Medienschaffenden oder Recherche-Projekten vergleichsweise kostengünstig. Das liegt an der Zielgerichtetheit und der Möglichkeit, solche Ansätze in der föderalen Schweiz subsidiär einzuführen, falls in einer Region oder in

57 Ein theoretischer Ansatz, der ohne diesen technokratischen Überbau käme, wäre das Verteilen der Stipendien direkt über die wahlberechtigte Bevölkerung, was einer Wahl einzelner Medienschaffender gleichkäme – ähnlich der Wahl von Richtern in gewissen Kantonen. Vgl. auch Schelker und Eichenberger (2010) sowie Schelker (2019), die unter anderem ein direktdemokratisch gewähltes finanzpolitisches Kontrollgremium vorschlagen, das ex ante Informationen sichtet und bewertet. Gerade im Medienbereich würde mit einer Wahl jedoch eine Politisierung von Medienschaffenden drohen, welche die Medienlandschaft als Ganzes negativ tangierte.

58 Würde ein Public Content Provider (vgl. weiter unten) eingeführt werden, könnte dessen Infrastruktur verwendet und die Nutzung des damit verbundenen Auktionssystems geprüft werden.

59 So könnte ein Stipendium mit der Auflage einhergehen, sich ausschliesslich im Bereich der Kontrollfunktion und der Schaffung von neuem Wissen zu betätigen. Zudem könnte festgehalten werden, dass die öffentlich (teil-)finanzierten Medienschaffenden während der Dauer des Stipendiums nur auf der oben erwähnten Plattform publizieren dürfen.

einem Kanton ein entsprechendes Marktversagen auftreten würde. Zudem dürfte das Marktversagen kaum umfassend ausfallen. Es betrifft mit der Schaffung von neuem Wissen nur einen Teilbereich der Kontrollfunktion. Die Kosten dürfte sich demnach im Promillebereich der heutigen Medienförderung bewegen.

7.3_ Public Content Provider mit auktionierten Nutzungsrechten

Sowohl in der Literatur als auch in der Schweizer Politik steht derzeit bei der Medienpolitik weniger die Kontrollfunktion im Fokus. Vielmehr dreht sich die Debatte um den Einfluss der Medien auf die Demokratie. Medieninhalte können negative sowie positive Externalitäten auf das Funktionieren von Gesellschaft und Politik haben, was ebenfalls zu einem Marktversagen führen kann (vgl. Kapitel 5). Da es hier um eine andere Problemstellung als bei der Erarbeitung von neuem Wissen geht, sollten auch andere Lösungsansätze zum Zug kommen.

Bestehende Reformvorschläge haben ihre Tücken

Es bestehen bereits verschiedene Reformideen, wie im digitalen Zeitalter eine Medienförderung besser gestaltet werden könnte. Interessant scheinen vor allem jene von Hosp (2005), Meister und Mandl (2014) und Hettich und Schelker (2016a, 2016b). Ihre Vorschläge punkten dadurch, dass sie technologie- und wettbewerbsneutraler als die heutige Medienpolitik wären. Doch sie haben auch ihre Tücken:

– Zur Förderung der Medienvielfalt schlägt Hosp (2005) zwei verschiedene Modelle mit demokratischen Elementen vor. Erstens Mediengutscheine für alle Schweizer Haushalte, die beim Erwerb eines Abonnements eingelöst werden können.⁶⁰ Zweitens eine Bürgersubvention, bei der die Bevölkerung die Subventionssumme ohne Verknüpfung mit der eigenen Mediennutzung auf einzelne Medienorganisationen verteilt. Die Vorschläge von Hosp haben den Vorteil, dass nicht technokratische Kriterien als Massstab für die Förderung genommen werden, sondern die Bevölkerung nach ihren Präferenzen entscheidet. Damit soll eine von Partikularinteressen getriebene Medienförderung verhindert und eine Medienvielfalt gefördert werden, die sich mit den Wünschen der Bevölkerung deckt.

Ein Gutscheinmodell oder eine Bürgersubvention ist jedoch nur wenig auf die Förderung von Medieninhalten mit positiven Externalitäten ausgerichtet – es ist je nach Ausgestaltung eine Subventionierung mit der demokratischen Giesskanne. Zudem würde der Betrieb eines

60 Die Idee solcher Mediengutscheine wurde in den vergangenen Jahren immer wieder ins Spiel gebracht, z.B. von Verleger Peter Wanner oder SP-Nationalrätin Jacqueline Badran (*Aargauer Zeitung 2018; BAZ 2018*). Auch im Parlament wurden Vorstösse zu Mediengutscheinen eingereicht, beispielsweise von SP-Nationalrat Matthias Aebischer (2018) und GLP-Nationalrätin Katja Christ (2020). Bundesrat und Parlament konnten bisher jedoch nicht vom Vorschlag überzeugt werden, u.a. weil die Bundesverfassung keine direkte Förderung von Printmedien zulässt.

solchen Systems eine beträchtliche Bürokratie bedingen. Je zielgerichteter das Modell sein sollte, desto grösser wäre der notwendige Bürokratieapparat, um für Gutscheinzahlungen zulässige Medieninhalte vorgängig zu identifizieren. Schliesslich führt das Modell, wenn auch auf eine Art direktdemokratisch legitimiert, weiterhin zu einer Wettbewerbsverzerrung, da Organisationen und nicht allgemein verfügbare Medieninhalte gefördert werden.

- Das Modell von Hettich und Schelker (2016a, 2016b) ist demgegenüber zielgerichteter. Sie empfehlen anstelle einer öffentlich finanzierten Medienorganisation wie der SRG eine Ex-post-Förderung von privat produzierten Medieninhalten mit positiven Externalitäten.⁶¹ Die Subventionshöhe soll von mehreren, voneinander unabhängigen Medienkommissionen festgelegt werden. Weil die erhoffte Wirkung erst mit dem Konsum eintritt, sollen die Experten bei ihren Berechnungen sowohl Externalitäten als auch den effektiven Konsum berücksichtigen.

Mit der höheren Zielgerichtetheit des Vorschlags von Hettich und Schelker (2016b) gehen höhere Bürokratiekosten einher, wobei neue Technologien zu einem gewissen Grad dämpfend wirken könnten. Ein Teil der Kosten würde auf die Subventionsempfänger abgewälzt werden, falls diese ihre Medieninhalte bei den entsprechenden Stellen selber einreichen und kategorisieren müssten. Ein anderer Teil würde bei den Kommissionen anfallen, da diese die eingereichten Medieninhalte anhand ihrer qualitativen Eigenschaften erfassen und nach Externalitäten bewerten müssten. Wie immer bei der Sprechung von Fördergeldern durch Kommissionen im Medienbereich ergibt sich das Problem der Politiknähe – dieses Problem wird gemindert, indem explizit mehrere Medienkommissionen gefordert werden. Schliesslich führt eine fallbezogene Ex-post-Förderung auf Seiten der Medienorganisationen zu einer gewissen Planungsunsicherheit.

- Avenir Suisse hat sich vor einigen Jahren ebenfalls mit einem Vorschlag in die medienpolitische Diskussion eingebracht. Meister und Mandl (2014) propagierten die Überführung der SRG in einen Public Content Provider, der als eine Art multimediale Nachrichtenagentur nach einem Programmauftrag journalistische Inhalte für alle Kanäle produziert. Im Unterschied zur heutigen SRG würde der Public Content Provider die erstellten Medieninhalte nicht mehr selbst publizieren, sondern diese als Vorleistung den privaten Medienorganisationen kostenlos zur freien Verfügung stellen.

Ein Public Content Provider publiziert die eigenen Medieninhalte nicht mehr selbst.

61 Wobei Hettich und Schelker (2016a, 2016b) jeweils den Begriff «meritorische Medieninhalte» verwenden. Allerdings verstehen sie darunter nur Medieninhalte, die auch im Zusammenhang mit einer positiven Externalität stehen. Diese müsste zudem nicht einfach angenommen, sondern empirisch aufgezeigt werden.

Wie Meister und Mandl (2014) teilweise selbst eingeräumt haben, ist auch dieser Vorschlag nicht ohne Nachteile. So stellen fehlende Wettbewerbsmechanismen ein Problem dar: Der Public Content Provider ist wie die heutige SRG weiterhin als Monopolorganisation konzipiert. Zudem besteht die Gefahr, dass es bei einem kostenlosen Angebot von Medieninhalten zu Problemen käme. Sind alle Inhalte gratis, dürften rasch neue Online-Plattformen aufkommen, welche die Inhalte *tel quel* kostenlos publizieren. Dieses Angebot wäre für Konsumenten kaum von der heutigen SRG zu unterscheiden, die online ebenfalls alles gratis anbietet. Sie konkurrenziert gerade damit private Medienorganisationen, die sich über Eigenproduktionen differenzieren müssen. De facto ist das Modell von Meister und Mandl (2014) äquivalent mit einer Verpflichtung der SRG, auf jegliche Monetarisierung zu verzichten und ihre Inhalte allen Medienorganisationen gratis zur Verfügung zu stellen. |⁶²

Medieninhalte auf Programmstufe wettbewerblich zuteilen

Bisher vermochte also keiner der Reformvorschläge vollends zu überzeugen. Mehrere Gründe sprechen allerdings dafür, die SRG in einen Public Content Provider zu überführen und damit die Grundlage für eine neue Medienordnung zu schaffen. Erstens kann eine solche Reform auf der bestehenden Institution SRG aufbauen und käme damit einer medienpolitischen Evolution und nicht einer Revolution gleich. |⁶³

Zweitens dürfte die Bedeutung von linearen Programmen auf den traditionellen Publikationsplattformen wie Radio und Fernsehen weiter abnehmen. Dadurch verliert die Verflechtung von Produktion und Kuratierung an Bedeutung. Die einem Public Content Provider zugrundeliegende Separierung von Medieninhalten und Publikationsplattformen wird vereinfacht.

Drittens hat ein Public Content Provider den Vorteil, dass er technologieutral ausgestaltet werden kann. Die Medienform spielt in diesem Modell keine Rolle. Es wird im Rahmen eines Leistungsauftrags die Produktion von Medieninhalten subventioniert, die der Markt nicht zu einem gewünschten Preis/Angebots-Bündel herstellt und deren Konsum positive Externalitäten verursacht. Im Zentrum steht die gesellschaftliche und demokratiepolitische Wirkung der produzierten Medieninhalte und nicht eine Übermittlungstechnologie wie Radio oder Fernsehen.

Aus den weiter oben genannten Gründen dürften die Medieninhalte jedoch nicht kostenlos zur Verfügung gestellt werden, sondern müssten in einem wettbewerblichen Verfahren zugeteilt werden. So können Wett-

Im Zentrum steht die demokratiepolitische Wirkung und nicht die Technologie.

62 Der Vorschlag eines Public Content Providers ist denn auch in SRG-Kreisen auf wenig Gegenliebe gestossen. Ironischerweise hat die SRG über die vergangenen Jahre im Social-Media-Bereich allerdings eine Art Public-Content-Provider-Strategie umgesetzt: Ganze Teams wurden eingestellt, um neue Medieninhalte zu produzieren, die ohne Entgelt auf privaten Publikationsplattformen ausgespielt werden.

63 Die dem Public Content Provider inhärente Trennung zwischen Produktion und Publikation von Medieninhalten könnte auch schrittweise eingeführt werden.

bewerbsverzerrungen minimiert werden. Dafür sollte der Public Content Provider seine Medieninhalte in gebündelter Form (auf Programmstufe) regelmässig ausschreiben. In einer Auktion können Interessierte für eine bestimmte Periode die (teil-)exklusiven Rechte an einzelnen Programmen sichern. |⁶⁴

Die Käufer können die erworbenen Medieninhalte des Public Content Providers in ihrem Sinne ausspielen und monetarisieren – beispielsweise über ein Abo-Modell oder über Werbeeinnahmen. Es bietet sich an, in den Auktionskonditionen festzuhalten, ob und wie die Inhalte verändert, ergänzt und gekürzt werden dürfen. Zudem sollten die Inhalte des Public Content Providers als solche sichtbar gemacht werden, beispielsweise mit einem Logo oder Signet. Das alles klingt in der Theorie abstrakt. Anhand bestehender Medieninhalte der SRG soll daher die Idee eines wettbewerblichen Public Content Providers exemplarisch veranschaulicht werden. Dafür wurde in der **Box 9** das Format eines fiktiven Szenarios gewählt.

Box 9

Was wäre, wenn die SRG die Rechte an ihren Medieninhalten versteigerte?

Im Frühjahr 2025 wurden zum ersten Mal die Rechte an bestehenden SRG-Programmen für zwei Jahre auktioniert. Mit Spannung erwartet wurde, wer die Formate der Tagesnachrichten im Videoformat künftig ausspielen wird. Diese wurden teil-exklusiv versteigert: Jeweils zwei Lizenzen wurden pro Sprachregion vergeben. In der Deutschschweiz sicherten sich CH Media und die TX Group die «Tagesschau» von SRF. Während CH Media das Format neu mit Werbeunterbrechung frei ausspielen wird, platziert die TX Group das Angebot werbefrei innerhalb der bestehenden Abo-Angebote der Tamedia-Titel. In der Romandie ersteigerten die Stiftung Aventinus und «L'Agefi» die Rechte am «Le 19h30» der RTS, und das «Telegiornale» von RSI wird künftig auf den Plattformen des «Corriere del Ticino» und dem «Giornata Ticinese», einem neuen Produkt von Ringier, zu sehen sein.

Auch die Ersteigerung weiterer beliebter Programme sorgte für Aufsehen. Relativ günstig hat sich die NZZ-Mediengruppe die Rechte am Wirtschaftsmagazin «Eco» erworben. Ringier sicherte sich die «Arena», um laut eigenen Aussagen das Angebot von «Blick TV» weiter zu stärken. Auch kleinere Medienunternehmen kamen zum Zug. Dank einem Spendenaufruf zum Ausbau des bestehenden Podcast-Angebots sicherte sich das Online-Magazin «Republik» die Rechte am «Echo der Zeit» mitsamt dazugehörigem Newsletter. Das Konsumentenmagazin «Espresso» ging derweil an «Radio 1», und die «Regionaljournale» von Radio SRF wurden von einem Verbund verschiedener Lokalmedien erworben. Schliesslich war die Aufregung in der Schweizer Twitter-Szene gross, als ganz zum Schluss verkündet wurde, dass sich die «WOZ» den «Samschtig-Jass» und die «Weltwoche» den «Kulturplatz» gesichert hätten. Allerdings stellte sich die Nachricht als Fehler heraus, die beiden Titel waren vertauscht, und die Rechte wurden genau andersherum verteilt.

⁶⁴ Ein solches Vorgehen ist nicht neu. In ähnlicher Art und Weise werden heute beispielsweise bereits Fussball-Übertragungsrechte verkauft. Falls Medieninhalte des Public Content Providers bei den privaten Medienorganisationen nicht auf Anklang stossen, könnten diese theoretisch sogar dafür bezahlt werden, diese auszuspielen – die Auktion würde mit einem negativen Preis enden. Es ist jedoch schwer vorstellbar, dass sich keine private Medienorganisation fände, die einen produzierten Medieninhalt nicht kostenlos übernehmen würde.

Ein Public Content Provider müsste nicht dieselben Medieninhalte und Programmformate herstellen wie heute die SRG. So ist beispielsweise gut möglich, dass gewisse Audio- oder Video-Formate reduziert und dafür Text-Formate ausgebaut würden. Derzeit sind beispielsweise Podcast-Gesprächsrunden auf dem Markt reichlich vorhanden, jedoch Agenturleistungen, die einer Chronisten-Funktion gleichkommen, tendenziell immer weniger. |⁶⁵ Solche Text-Inhalte wären im Gegensatz zum heutigen Modell weitaus weniger wettbewerbsverzerrend, da sie wie alle anderen Medieninhalte frei auktioniert würden.

Der Rahmen des Leistungsauftrags des Public Content Providers müsste wie heute politisch festgelegt werden (vgl. Kapitel 6). Es sollten Medieninhalte mit positiven Externalitäten hergestellt werden, also der Fokus auf der gesellschaftlichen und insbesondere demokratiepolitischen Wirkung des Angebots liegen. Zudem gilt es wiederum sicherzustellen, dass das private Medienangebot ergänzt und nicht ersetzt wird. Bei der Schwerpunktfestlegung und der Budgetallokation im Leistungsauftrag wäre es denkbar, dass auch Expertengremien oder direktdemokratische Mechanismen eine Rolle spielten – hier könnten Elemente von Hettich und Schelker (2016b) und Hosp (2005) übernommen werden. |⁶⁶

Ungeachtet davon ist zentral, dass ein Public Content Provider wie die SRG heute zur Ausgewogenheit verpflichtet und gleichzeitig die journalistische Unabhängigkeit gewährleistet ist. Der Public Content Provider wäre frei in der Umsetzung des Programmauftrags. Eine Instanz wie die heutige UBI sollte Verletzungen des Leistungsauftrags sowie der Konditionen der auktionierten Lizenzen beurteilen und gegebenenfalls ahnden. Die Beschwerdeinstanz würde somit wie heute der Kontrolle dienen.

Als Finanzierungsquelle für den Public Content Provider bietet sich weiterhin eine Medienabgabe an, deren Buchhaltung ausserhalb des regulären Budgets läuft. Damit wird eine gewisse Distanz zur Politik aufrechterhalten. Eine öffentliche Finanzierung wird trotz wettbewerblicher Zuteilung der Medieninhalte notwendig sein. Denn auch ein Public Content Provider soll für alle Landesteile Medieninhalte mit positiven Externalitäten produzieren, die auf dem Markt nicht angeboten werden. Das bedingt eine öffentliche Förderung – der Auktionserlös wird gerade nicht die Produktionskosten vollständig decken.

Allerdings würde das neue Modell dazu führen, dass bei gleichbleibendem Angebot die Medienabgabe gesenkt werden könnte:

– Erstens muss der Public Content Provider im Gegensatz zur SRG heute kein «Vollprogramm» mehr bereitstellen. Medieninhalte ohne positive Externalitäten, die bisher «Füller» waren, müssten in der Folge nicht mehr mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

⁶⁵ Um die Chronisten-Funktion des Public Content Provider zu stärken, sollten alle produzierten Inhalte nach einer gewissen Zeit in einem Archiv öffentlich zugänglich sein (vgl. weiter unten).

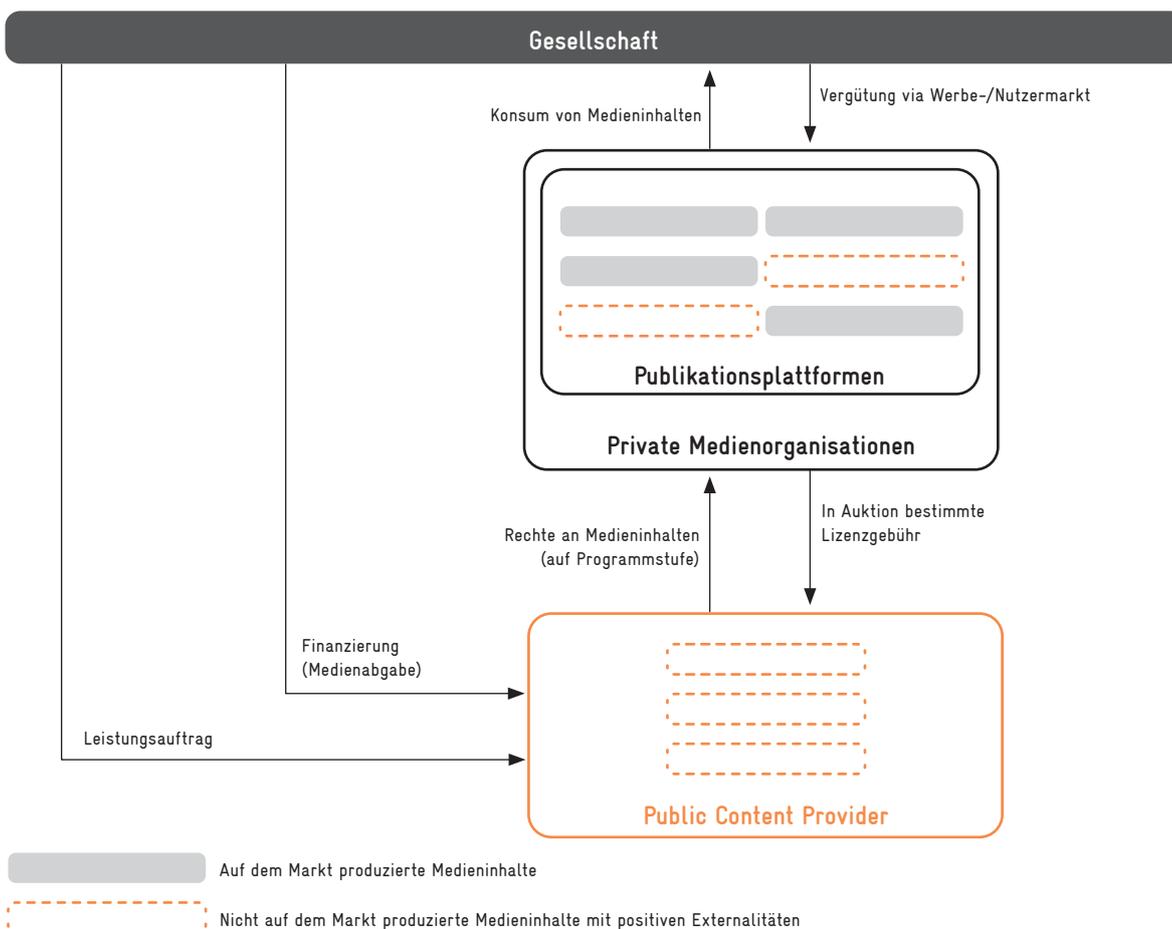
⁶⁶ Da sich beide Elemente nur auf den Public Content Provider und seine Medieninhalte beziehen, wären die bürokratischen Kosten geringer, als wenn sie wie in den ursprünglichen Vorschlägen auf das gesamte Mediensystem angewendet würden.

- Zweitens muss ein Public Content Provider keine eigenen Publikationsplattformen mehr unterhalten, was mit geringeren Kosten einhergeht.
- Drittens führt der Auktionserlös dazu, dass eine gewisse private Finanzierung der Medieninhalte stattfindet. Das ist aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll, denn die Medieninhalte haben nicht nur positive Externalitäten, sondern auch einen direkten Nutzen für die privaten Medienorganisationen beziehungsweise die Konsumenten. Aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz werden im Idealfall nur die positiven Externalitäten öffentlich finanziert, nicht aber der private Nutzen – genau dafür bietet sich in der Praxis eine Zweiteilung der Finanzierung über Auktion und Abgabe an.⁶⁷

Abbildung 18

Ein Public Content Provider mit auktionierten Nutzungsrechten

Der Public Content Provider produziert Medieninhalte jeglicher Medienform, die der Markt nicht zur Verfügung stellt und die positive Externalitäten haben. Da die Rechte an diesen Inhalten (teil-)exklusiv auktioniert werden, kann die Wettbewerbsverzerrung im Werbe- und Nutzermarkt verringert werden.



Quelle: Eigene Darstellung

67 Auktionen sind denn auch in anderen Bereichen ein beliebtes Instrument, da sie so gestaltet werden können, dass sie den privaten Wert eines Gutes möglichst exakt offenbaren vgl. (Hendricks und Porter 2014; McMillan 1995).

Mögliche Kritikpunkte und Anpassungen am Modell

Der skizzierte Vorschlag einer Medienförderung im digitalen Zeitalter behebt viele der Nachteile des heutigen Modells sowie früherer Reformvorschläge. Natürlich ist auch diese Lösung nicht perfekt. Zwar beinhaltet eine Auktion von Medieninhalten ein wettbewerbliches Element, das sowohl bei der heutigen SRG als auch beim Modell von Meister und Mandl (2014) fehlt. Doch solange die Medieninhalte weiterhin von einem zentralen Public Content Provider erstellt werden, dürften die Wettbewerbsmechanismen nur beschränkt spielen.

Das Problem des mangelhaften Wettbewerbs bei der Subventionierung von Medieninhalten mit positiven Externalitäten ist grundsätzlicher Natur. In der einen oder anderen Form ist jede Medienförderung davon betroffen. Ein Ausweg besteht in der Formulierung und wettbewerblichen Zuteilung von Leistungsvereinbarungen.⁶⁸ Ein perfekter Wettbewerb in Kombination mit der Internalisierung der Externalitäten ist jedoch wegen der Nicht-Homogenität von Medieninhalten praktisch nicht zu erreichen. Je nach Vorgehen ist indessen ein erhebliches Mehr an Bürokratie notwendig, weshalb unklar ist, ob sich am Ende das volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert.

Deshalb sollte der Fokus darauf liegen, dass öffentlich finanzierte Medieninhalte möglichst nicht den Wettbewerb verzerren und damit die Medienvielfalt schädigen. Das ist denn auch ein Vorteil des Modells eines Public Content Providers mit auktionierten Rechten. Allerdings gibt es hier ein Dilemma, das nicht aufgelöst werden kann: Es muss eine gewisse Abwägung zwischen Wettbewerbsneutralität und Verbreitung vorgenommen werden.

Die positiven Externalitäten von Medieninhalten sind umso grösser, je mehr Personen die Medieninhalte konsumieren. Daher ergibt es aus medienpolitischer Sicht Sinn, dass die entsprechenden Medieninhalte möglichst vielen Personen zugänglich sind. Neben der Qualität der Medieninhalte spielt dabei auch der Zugang für die Endkunden eine Rolle: Eine Monetarisierung über teure Abo-Modelle oder intensive Werbung reduziert tendenziell den Konsum, womit weniger positive Externalitäten realisiert werden.

Dieses Problem kann im Gegensatz zum heutigen Modell allerdings transparenter und mit geringeren Abstrichen bei der Wettbewerbsneutralität gelöst werden, indem an die verauktionierten Rechte gewisse Pflichten geknüpft werden. Neben einer Pflicht zur Veröffentlichung könnte beispielsweise verlangt werden, dass die Medieninhalte in einem werbefinanzierten Modell kostenlos zur Verfügung gestellt werden – was eine werbefreie Premium-Version nicht ausschliessen würde. Diese Ar-

Es muss eine Abwägung zwischen Wettbewerbsneutralität und Verbreitung vorgenommen werden.

⁶⁸ So könnte im vorgeschlagenen Modell auch die Produktion und nicht nur die Distribution von Medieninhalten auf Programmstufe wettbewerblich ausgeschrieben werden. Damit würde der Public Content Provider dezentralisiert und die Medieninhalte künftig von kleineren Einheiten produziert werden.

gumentation könnte auch für eine Teilexklusivität bei gewissen Medieninhalten sprechen, also dass mehrere Lizenzen für dieselben Programme verauktioniert werden. Schliesslich könnten Rechteinhaber verpflichtet werden, Medieninhalte spätestens nach einer bestimmten Zeit frei zugänglich zu machen.⁶⁹

Solche Auflagen hätten den Nachteil, dass sie mit einer Einschränkung der Wettbewerbsneutralität einhergingen: Die Verpflichtung zu einer frei zugänglichen und nur mit Werbung zu monetarisierenden Veröffentlichung würde beispielsweise mit gewissen Geschäftsmodellen im Konflikt stehen. Allerdings dürfte die Verzerrung um Faktoren kleiner sein als im heutigen Modell. Mit solchen Auflagen dürften schliesslich auch die Auktionserlöse zurückgehen, denn mit dem Vorgehen wird die Verbreitung dieser Medieninhalte mit positiven Externalitäten maximiert, was in der Konsequenz auch mit einer höheren öffentlichen Förderung einhergeht.⁷⁰

69 So soll die geplante öffentliche Medienorganisation «Aotearoa New Zealand Public Media (ANZPM)» in Neuseeland kostenpflichtige Inhalte ebenfalls nach einer «vertretbaren» Zeit frei zugänglich machen (*New Zealand Government 2022*).

70 Schliesslich könnten neben Forderungen für solche verbreitungsmaximierende Einschränkungen auch politisch motivierte Forderungen aufkommen, kleineren Medienorganisationen bei der Auktion unter die Arme zu greifen. Einschränkungen bei der Auktion, die eine Konzentration der Lizenzen verhindern, könnten in diese Richtung wirken. Will die Politik jedoch kleinere und mittlere Medienorganisationen zur Stärkung der Medienvielfalt gezielt fördern, könnte eine Bürgersubvention nach dem Modell von Hosp (2005) besser geeignet sein als eine Anpassung des Auktionsdesigns. Allerdings ist die heutige Schweizer Medienlandschaft (noch) von einer breiten Medienvielfalt geprägt (vgl. Kapitel 3 und 5).

Schlussbemerkungen

Auf den vorhergehenden Seiten wurden neue medienpolitische Instrumente erarbeitet. Wer sich bereits länger mit der Schweizer Medienpolitik beschäftigt, dürfte von der einen oder anderen Idee überrascht, wenn nicht sogar irritiert sein. Die präsentierten Vorschläge stellen die heutige Medienförderung fundamental in Frage. Aus unserer Sicht ist das unausweichlich. Mit der SRG stammt das zentrale Element der Schweizer Medienordnung aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, und die Postzustellermässigung hat ihren Ursprung sogar noch in einer Zeit vor dem Bundesstaat. Zu wenig wurde institutionell seither angepasst, zu viel hat sich technologisch verändert.

Wenn auch gewisse Zeitgenossen unsere Reformvorschläge als utopisch erachten, so deutet einiges darauf hin, dass sie sich schon in naher Zukunft als zu wenig radikal erweisen könnten. Im Zuge der Digitalisierung haben sich Angebot und Nachfrage von Medieninhalten immer mehr fragmentiert und globalisiert. Ob in diesem Umfeld künftig eine spezifische Medienförderung noch wirkungsvoll ist, ist mehr denn je unklar – es könnte Sinn ergeben, sich auf die Optimierung der Rahmenbedingungen zu fokussieren. Im heutigen Umfeld dürfte ein solcher Ansatz allerdings keine Mehrheiten finden.

Besteht indessen ein politischer Wille, mit hoheitlichen Mitteln das Angebot an Informationen zu beeinflussen, könnte sich demnächst eine Beschränkung auf den Journalismus als zu eng erweisen. Die Grenzen zu Kultur- und Bildungsinhalten dürften im digitalen Raum noch stärker verwischen, und all diese Inhalte formen und entwickeln die Meinungen sowie das Wissen in einer Gesellschaft genauso wie journalistische Medieninhalte. Über eine ganzheitliche «Informationspolitik» könnten dereinst die vorhandenen Ressourcen wohl effizienter und effektiver eingesetzt werden.

Viele Überlegungen der vorliegenden Studie liessen sich entsprechend auf eine solche breiter verstandene Informationspolitik anwenden. Auch hier gilt es, eine freiheitliche Ordnung als Grundlage zu bewahren und zu sichern. Allfällige Marktversagen sollten gezielt mit wettbewerbs- und technologieneutralen Massnahmen gemindert werden. Das Ziel sollte eine möglichst optimale Versorgung mit Informationen sein. Wie bei der Medienpolitik wäre wiederum darauf zu achten, dass die Informationspolitik von der Gesellschaftspolitik getrennt wird, so dass sich eine pluralistische «Informationslandschaft» bilden kann.

Dieses Öffnen des Fächers offenbart, was in der Medienbranche manchmal nur ungern zur Kenntnis genommen wird: Journalismus ist wichtig für die Demokratie, aber er ist am Ende nur ein Teil eines grösseren, unkontrollierbaren Ganzen. Ein amerikanischer Wissenschaftspodcast über Biodiversität oder ein koreanischer Spielfilm über alternative Lebensent-

würfe hat heute mehr denn je das Potenzial, die politische Debatte zu prägen – vielleicht sogar stärker als ein Leitartikel in einer hiesigen Zeitung oder eine Diskussionsendung im Schweizer Fernsehen.

Journalismus ist eine bedeutende Stütze der Gesellschaft, er darf aber nicht glorifiziert werden. Im Idealfall tragen die Schweizer Medien durchaus zur Kontrolle der Mächtigen, zu einem fairen Wettbewerb der Ideen und zur gesellschaftlichen Kohäsion bei. Aber das tun auch Kultur- und Bildungsorganisationen. Zudem wirken im digitalen Zeitalter mehr denn je Informationen aus dem Ausland auf nationale Debatten ein – sowohl positiv als auch negativ.

Die Rahmenbedingungen sind und bleiben damit von zentraler Bedeutung. Sie bestimmen massgeblich, wie Informationen in einer Gesellschaft geschaffen, vermittelt und eben auch rezipiert werden. Bei der Medienförderung ist deshalb ein gesundes Mass an Demut angebracht. Das kann durchaus befreiend sein. Zum einen sollte das helfen, alte Zöpfe abzuschneiden. Zum anderen dürfte es einfacher fallen, neue Ideen auszuprobieren. Beides würde der Schweizer Medienpolitik guttun.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die zentralen Konzepte des Mediensystems	13
Abbildung 2:	Der technische Fortschritt und der Medienwandel gehen Hand in Hand	15
Abbildung 3:	Das älteste Massenmedium bedingt sich seit Jahrzehnten im Sinkflug	21
Abbildung 4:	Die klassischen SRG-Angebote haben Nutzen verloren	22
Abbildung 5:	Die Nachrichtenbeschaffung verlagert sich in den digitalen Raum	23
Abbildung 6:	Schweizer Medienorganisationen haben online stark zugelegt	24
Abbildung 7:	Wie sich der inflationsbereinigte Werbeumsatz der Schweizer Medienbranche über 40 Jahre entwickelt hat	25
Abbildung 8:	Kein klarer Trend bei der Entwicklung der Profitabilität	27
Abbildung 9:	Die fünf grössten Schweizer Medienorganisationen	30
Abbildung 10:	Immer weniger Journalisten? – Kommt darauf an	31
Abbildung 11:	Während der Covid-19 Pandemie mehrten sich die Klagen über Medieninhalte	33
Abbildung 12:	Die Schweizer Medienabgabe fällt überdurchschnittlich hoch aus	36
Abbildung 13:	In der langen Frist haben sich die Erträge der SRG vervielfacht	36
Abbildung 14:	Private Medienorganisationen erhalten mehr und mehr Subventionen	38
Abbildung 15:	Die Medien werden nicht nur über die Abgabe für Radio und Fernsehen subventioniert	40
Abbildung 16:	Seit der Jahrtausendwende wurde die Medienförderung um mehr als 20 % ausgebaut	41
Abbildung 17:	Markt- und Meinungsmacht der Medien sind breit verteilt	47
Abbildung 18:	Ein Public Content Provider mit auktionierten Nutzungsrechten	75

Literatur

- 20 Minuten (2022a): 20 Minuten gibts jetzt auf Serbisch und Kroatisch. 02.02.2022. <https://www.20min.ch/story/20-minuten-gibts-jetzt-auf-serbisch-und-kroatisch-487076503377>. Zugriff: 08.07.2022.
- 20 Minuten (2022b): 20 Minuten geht «Social Media first» und schafft 17 neue Stellen. 10.05.2022. <https://www.20min.ch/story/20-minuten-geht-social-media-first-und-schafft-17-neue-stellen-183389272621>. Zugriff: 03.08.2022.
- Aargauer Zeitung (2018): No Billag - Konsumenten sollen selber wählen, welche Medien Geld erhalten. Von: Obrist, Helene. 28.08.2018. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/konsumenten-sollen-selber-wahlen-welche-medien-geld-erhalten-ld.1525875>. Zugriff: 17.08.2022.
- Abernathy, Penelope Muse (2020): News deserts and ghost newspapers: Will local news survive? In: Center for Innovation and Sustainability in Local Media, School of Media and Journalism, University of North Carolina at Chapel Hill. https://www.usnewsdeserts.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_News_Deserts_and_Ghost_Newspapers.pdf. Zugriff: 27.05.2021.
- Abernathy, Penelope Muse und Sciarrino, JoAnn (2018): The Strategic Digital Media Entrepreneur. Hoboken, NJ: Wiley Blackwell. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781119218081>. Zugriff: 26.05.2021.
- AdExchanger (2021): GroupM: Digital Advertising Experiencing 'Fastest Growth In The History Of Advertising'. Von: Boyle, Alyssa. 06.12.2021. <https://www.adexchanger.com/agencies/groupm-digital-advertising-experiencing-fastest-growth-in-the-history-of-advertising/>. Zugriff: 03.02.2022.
- Aebischer, Matthias (2018): Postulat 18.3903 - Ideen für Gutscheinsystem bei direkter Medienförderung prüfen. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183903>. Zugriff: 17.08.2022.
- Albarran, Alan B. (2017): The media economy. London/New York: Routledge/Taylor & Francis Group. <https://www.routledge.com/The-Media-Economy/Albarran/p/book/9781138886087>. Zugriff: 26.05.2021.
- Anderson, Simon P. und Coate, Stephen (2005): Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis. In: Review of Economic Studies 72(4), S. 947–972.
- Anderson, Simon P. und Gabszewicz, Jean J. (2006): The Media and Advertising: A Tale of Two-Sided Markets. In: Ginsburg, Victor A. und Throsby, David (Hrsg.): Handbook of the Economics of Art and Culture. Band 1. Amsterdam: Elsevier.
- Armstrong, Mark (2006): Competition in two-sided markets. In: The RAND Journal of Economics, 37(3), S. 668–691.
- AZ Medien (2021): Geschäftsbericht 2020. https://www.azmedien.ch/_files/ugd/a0a-1b3_30959cf3a5704582b5c07a2a1ffde180.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- AZ Medien (2022): Geschäftsbericht 2021. https://www.azmedien.ch/_files/ugd/a0a-1b3_26e367f013cb484bb08e12d37f6712ab.pdf. Zugriff: 31.08.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2015): Faktenblatt UMTS Universal Mobile Telecommunications System. Bern: Juni 2015. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/technologie/umts.html>. Zugriff: 26.08.2022.

- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2018): Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin. Gewährleistung eines landesweit dichten (Ultra-)Hochbreitbandangebots (16.306). Bern: Januar 2018. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/das_bakom/rechtliche_grundlagen/Bundesgesetz/KVF-NR%2012.02.2018/16.306-bericht-zur-umsetzung-der-standesinitiative-tessin-ultrahochbreitban.pdf.download.pdf/16.306%20Bericht%20zur%20Umsetzung%20der%20Standesinitiative%20Tessin%20Ultrahochbreitband_DE.pdf. Zugriff: 15.07.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2019): Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024. Bern: Oktober 2019. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzessionen-2020-2024.html>. Zugriff: 30.06.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2020a): Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Information für die konzessionierten Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots. Bern: Februar 2020. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzessionen-2020-2024/quantitative-mindestvorgabe.pdf.download.pdf/Informationen%20zur%20Berechnung%20der%20quantitativen%20Mindestvorgabe.pdf. Zugriff: 14.07.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2020b): Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Beispiele Codierung Regionalinformation. Bern: März 2020. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20f%C3%BCr%20Programmveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzession/beispiele-codierung-regionalinfo.pdf.download.pdf/Beispiele%20Codierung%20Regionalinformation.pdf. Zugriff: 14.07.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2021a): Verwaltung der Abgabenanteile durch den Bund. Verwendung der Abgabe. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/abgabe-fur-radio-und-fernsehen/verwendung-der-abgabe.html>. Zugriff: 06.11.2021.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2021b): Indirekte Presseförderung - Faktenblatt 3 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. Bern: November 2021. https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/kommunikation/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf.download.pdf/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2021c): Auskunft zur Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. Persönliche Kommunikation vom 20. Dezember 2021.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2021d): Übersicht - Faktenblatt 2 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. Bern: November 2021. https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/kommunikation/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf.download.pdf/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf. Zugriff: 22.08.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2021e): Start des Mediendialogs. 27.08.2021. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-84875.html>. Zugriff: 08.08.2022.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2022): Verwaltung der Abgabenanteile durch den Bund. Verwendung der Abgabe. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/abgabe-fur-radio-und-fernsehen/verwendung-der-abgabe.html>. Zugriff: 12.07.2022.
- Barnouw, Erik (1966): A Tower in Babel. A History of Broadcasting in the United States to 1933. Volume 1. Oxford: Oxford University Press. <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=270869>. Zugriff: 18.07.2022.

- BAZ, Basler Zeitung (2018): «Eine Demokratie «sans public» ist tot». Von: Feusi, Dominik. 27.04.2018. <https://www.bazonline.ch/eine-demokratie-sans-public-ist-tot-459067200602>. Zugriff: 17.08.2022
- BAZ, Basler Zeitung (2022): Soll der Kanton die Medien unterstützen? Regierung winkt ab. Von: Amsler, Jan. 16.03.2022. <https://www.bazonline.ch/soll-der-kanton-die-medien-unterstuetzen-regierung-winkt-ab-483854298530>. Zugriff: 03.08.2022.
- BDZV, Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (2021): Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen. In: Branchenbeitrag 2021. Von: Keller, Dieter und Eggert, Christian. https://www.bdzv.de/fileadmin/content/7_Alle_Themen/Marktdaten/Branchenbeitrag_2021/BZDV_Branchenbeitrag_v18.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- Benesch, Christine; Frey, Bruno S. und Stutzer, Alois (2010): TV Channels, Self-Control and Happiness. In: The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 10(1).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018): Printmedien: Entwicklung der Titelzahl und der Auflage von Zeitungen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.5586416.html>. Zugriff: 19.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861-2020. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/18344355>. Zugriff: 22.08.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Medienökonomische Aspekte: Verteilung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren - 1992-2020. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/17744190>. Zugriff: 30.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c): Kulturförderung durch die öffentliche Hand - nach Kulturbereichen und Ausgabenkategorien 2008-2019. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturförderung/oeffentliche.assetdetail.19524201.html>. Zugriff: 03.08.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a): LIK (Dezember 2020=100), Detailresultate seit 1982, Warenkorbstruktur 2020, inkl. Sondergliederungen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.22987794.html>. Zugriff: 08.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b): Medienökonomische Aspekte: Erwerbstätigkeit im Medienbereich. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22869678.html>. Zugriff: 11.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c): Karte: Die 2202 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2020 [Politische Gemeinden]. https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/15078_229_228_227/23829.html. Zugriff: 22.08.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022d): Medienrechtliche Aspekte: Schweizer Presserat: Beschwerden und Stellungnahmen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienrechtliche/schweizer-presserat.assetdetail.22869699.html>. Zugriff: 22.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022e): Medienrechtliche Aspekte: Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI): Verfahren und Entscheide. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienrechtliche/ubi.assetdetail.22869698.html>. Zugriff: 22.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022f): LIK, Totalindex auf allen Indexbasen [INDEXIERUNGSTABELLEN]. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise/indexierung.assetdetail.22987799.html>. Zugriff: 19.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022g): Medienökonomische Aspekte: Lokal-/Regionalradio und -fernsehen: Verteilung der Einnahmen aus den Empfangsgebühren (Gebührensplitting). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.22869688.html>. Zugriff: 11.08.2022.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2022h): Medienökonomische Aspekte: Bundessubventionen im Bereich Massenmedien. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-16.03.02.04.03>. Zugriff: 01.08.2022.
- Blair, Ann (2011): Information Overload's 2,300-Year-Old History. In: Harvard Business Review. <https://hbr.org/2011/03/information-overloads-2300-yea>. Zugriff: 07.07.2022.
- Blick (2020): Blick TV ist auf Sendung. Die Schweiz hat ihren ersten digitalen Fernseh-Sender. Von: Imhof, Michel. 16.02.2020. <https://www.blick.ch/people-tv/blick-tv-ist-auf-sendung-die-schweiz-hat-ihren-ersten-digitalen-fernseh-sender-id15751457.html>. Zugriff: 08.08.2022.
- Blum, Roger und Prinzing, Marlis (2016): Medienregulierung der Schweiz seit 1945. In: Krone, Jan und Pellegrini, Tassilo (Hrsg.): Handbuch Medienökonomie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Blum, Roger und Rieder, Pierre (2014): Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz. Die Medienregulierung in der Schweiz und die Praxis der UBI. In: Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen UBI (Hrsg.). https://www.ubi.admin.ch/inhalte/pdf/Dokumentation/Artikel/Artikel_DE/UBI_Jubilaumsbroschuere_DE.pdf. Zugriff: 08.02.2022.
- Boczkowski, Pablo; Mitchelstein, Eugenia und Matassi, Mora (2017): Incidental News: How Young People Consume News on Social Media. In: Proceedings of the 50th Hawaii international conference on system sciences. <http://hdl.handle.net/10125/41371>. Zugriff: 28.07.2021.
- Bollinger, Ernst (2009): Flugblätter. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010465/2009-10-22/>. Zugriff: 18.07.2022.
- Bollinger, Ernst (2010): Relation. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048928/2010-08-18/>. Zugriff: 18.07.2022.
- Bollinger, Ernst und Kreis, Georg (2015): Zensur. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/024656/2015-01-25/>. Zugriff: 19.07.2022.
- Bond, Robert M.; Fariss, Christopher J.; Jones, Jason J.; Kramer, Adam D. I.; Marlow, Cameron; Settle, Jaime E. et al. (2012): A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization. In: Nature, 489(7415), S. 295–298.
- Boukes, Mark und Vliegthart, Rens (2017): News Consumption and Its Unpleasant Side Effect: Studying the Effect of Hard and Soft News Exposure on Mental Well-Being Over Time. In: Journal of Media Psychology, 29(3), S. 137–147.
- Brunetti, Aymo und Weder, Beatrice (2003): A free press is bad news for corruption. In: Journal of Public Economics, 87(7), S. 1801–1824.
- Bundesrat (1931): Konzession für die Benützung der Rundspruchsender der eidgenössischen Telegraphen- und Telephonverwaltung. https://www.srgssr.ch/ffileadmin/dam/timeline/PDF/1931_Konzession-SRG.pdf. Zugriff: 07.07.2022.
- Bundesrat (1947): Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939-1945. (Vom 27. Dezember 1946.). BBI 1947 I, S. 113–441. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10035749.pdf?id=10035749&action=open>. Zugriff: 13.07.2022.
- Bundesrat (1951): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Finanzierung des schweizerischen Fernseh-Versuchsbetriebes (Vom 4. Juni 1951). In: BBI 1951 II, S. 317–331. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10037465>. Zugriff: 19.07.2022.
- Bundesrat (1953): Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ordnung des schweizerischen Rundspruchdienstes (vom 13. Januar 1953). In: BBI 1953 I, S. 17–64. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10038157>. Zugriff: 19.07.2022.

- Bundesrat (2014): Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien. Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014 in Erfüllung der Motion 12.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N). <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123004/Bericht%20BR%20D.pdf>. Zugriff: 08.07.2022.
- Bundesrat (2016a): Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/bundesratsgeschaefte/bundesratsbericht-zum-service-public-im-medienbereich.html>. Zugriff: 03.08.2022.
- Bundesrat (2016b): Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)». In: BBl 2016, S. 8245–8282. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2016/1947/de>. Zugriff: 07.07.2022.
- Bundesrat (2017): Tarif der Radio- und Fernsehgebühren ab 2019: einen Franken pro Tag. 18.10.2017. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-68454.html>. Zugriff: 03.08.2022.
- Bundesrat (2020a): Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. In: BBl 2020, S. 4485–4540. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/de>. Zugriff: 03.08.2022.
- Bundesrat (2020b): Radio- und Fernsehgebühren ab 2021 um 30 Franken günstiger. 17.04.2020. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78803.html>. Zugriff: 03.08.2022.
- Bundesrat (2021): Bundesrat plant neuen Schutz für journalistische Veröffentlichungen. 17.12.2021. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86503.html>. Zugriff: 08.08.2022.
- BZ, Berner Zeitung (2021): Kanton Bern bremst bei der Medienförderung. 22.11.2021. <https://www.bernerzeitung.ch/kanton-bern-bremst-bei-der-medienfoederung-809484845755>. Zugriff: 03.08.2022.
- Cagé, Julia (2016): Saving the media: capitalism, crowdfunding, and democracy. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Campbell-Kelly, Martin und Garcia-Swartz, Daniel D (2013): The History of the Internet: The Missing Narratives. In: Journal of Information Technology, 28(1), S. 18–33.
- Christ, Katja (2020): Motion 20.3779 - Medienförderung und Bildungsoffensive mit Mediengutscheinen für Jugendliche und junge Erwachsene. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203779>. Zugriff: 17.08.2022.
- CIIP, Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (2022): Plan d'études romand - Éducation numérique. <https://www.planetudes.ch/web/guest/education-numerique>. Zugriff: 10.08.2022.
- Clavien, Alain und Scherrer, Adrian (2015): Presse. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010464/2015-04-10/>. Zugriff: 01.07.2022.
- ComCom, Eidgenössische Kommunikationskommission (2012): Runder Tisch zu Glasfasernetzen: Ziele erreicht. 16.01.2012. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-43030.html>. Zugriff: 01.09.2022.
- Cunningham, Brendan M. (2018): Evolving Research and Theories in Media Economics. In: Albarran, Alan B; Mierzejewska, Bożena und Jung, Jaemin (Hrsg.): Handbook of media management and economics. London/New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- D-EDK, Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (2016): Lehrplan 21 - Medien. <https://v-fe.lehrplan.ch/index.php?code=b/10/0/1>. Zugriff: 10.08.2022.
- Der Erzähler (1837): der Erzähler 24.02.1837. www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=E-ZR18370224-01.2.5. Zugriff: 19.07.2022.

- Die Presse (2018): Die Informationsrevolution steht erst am Anfang. Von: Nye, Joseph S. 24.06.2018. <https://www.diepresse.com/5452819/die-informationsrevolution-steht-erst-am-anfang>. Zugriff: 07.07.2022.
- Direct Mail Company (2022): Consumo – der Konsumratgeber für die ganze Schweiz. <https://www.dm-company.ch/de/produkte/consumo>. Zugriff: 19.07.2022.
- EBU, European Broadcasting Union (2021): License fee and household charges 2021. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/funding/EBU-MIS_Licence_Fee_2021_Public.pdf. Zugriff: 03.11.2022.
- Ecoplan (2001): Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post im Auftrag des Generalsekretariats UVEK. https://www.ecoplan.ch/download/pfo_kf_de.pdf. Zugriff: 01.08.2022.
- Edgerton, Gary R. (2007): The Columbia history of American television. In: Columbia histories of modern American life. New York: Columbia University Press.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021a): Staatsrechnung 2020 Band 2B. <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2020/rg2b-2020.pdf.download.pdf/RG2B-6-8-d.pdf>. Zugriff: 19.07.2022.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021b): Rechnung 2020: Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel. <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2020/spezfin-2020.pdf.download.pdf/Spezfin-d.pdf>. Zugriff: 27.10.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021c): FS-Modell. Persönliche Kommunikation vom 9.12.2021.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2021d): Datenbank der Bundessubventionen. https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvuerpruef/db_bundessubv.html. Zugriff: 18.10.2021.
- Eisenegger, Mark; Schneider, Jörg und Schwaiger, Lisa (2020): «News-Deprivation» als Herausforderung für moderne digitale Gesellschaften. ORF: Studie: Informationsdeprivation & News-Avoiding. <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/196644>. Zugriff: 30.08.2022.
- Emek, Eidgenössischen Medienkommission (2018): Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter: Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/22.01.2018_Besonderheiten_von_Medien_im_digitalen_Zeitalter/D_Medien_im_digitalen_Zeitalter_22.01.18.pdf. Zugriff: 12.07.2021.
- Engadiner Post (1960): Warnung vor dem Zeitungssterben. 15.12.1960. www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=EDP19601215-01.2.5.4. Zugriff: 19.07.2022.
- Eppler, Martin J. (2015): Information quality and information overload: The promises and perils of the information age. In Cantoni, Lorenzo & Danowski, James A. (Hrsg.): Communication and Technology. Berlin: De Gruyter Mouton.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2021): Jahresmittelkurs 2020. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/bundesabgaben/wehrpflichtersatzabgabe/wpe-jahresmittelkurse.html>. Zugriff: 03.11.2021.
- Fichter, Adrienne (Hrsg.) (2017): Smartphone-Demokratie: #Fake News, #Facebook, #Bots, #Populismus, #Weibo, #Civic Tech. Zürich: NZZ Libro, Neue Zürcher Zeitung.
- Filla, Jackie und Johnson, Martin (2010): Local News Outlets and Political Participation. In: Urban Affairs Review, 45(5), S. 679–692.
- Fög, Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (2021): Jahrbuch Qualität der Medien 2021. Universität Zürich. Basel: Schwabe Verlag.

- Fondation Aventinus (2022): Principes de la Fondation Aventinus. <https://aventinusfondation.ch/principes/>. Zugriff: 11.07.2022.
- Freyburg, Tina (2022): Verpasste Chance? Nur die Hälfte der Schweizer:innen vertraut den Medien. Chancenbarometer Sonderpublikation 2022. https://www.strategiedialog21.ch/files/sd21/images/chancenbarometer-2022/downloads/CB-Sonderpublikation_WebPDF.pdf. Zugriff: 12.07.2022.
- Fujiwara, Thomas; Müller, Karsten und Schwarz, Carlo (2021): The Effect of Social Media on Elections: Evidence from the United States. In: NBER Working Paper No. w28849.
- Funk, Michael und Mattmann, Matteo (2021): Hoffen auf fremde Richter im Fall Google. Swiss Economics, 15. Dezember. <https://www.swiss-economics.ch/blog/items/hoffen-auf-fremde-richter-im-fall-google.html>. Zugriff: 17.02.2022.
- Ganz-Blättler, Ursula und Mäusli, Theo (2020): Fernsehen. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/articles/010986/2020-06-08/>. Zugriff: 29.06.2022.
- Garrett, R. Kelly (2019): Social media's contribution to political misperceptions in U.S. Presidential elections. In: Plos One, 14(3).
- Gemeinderat Teufen und Verein «Tüüfner Poscht» (2016): Leistungsvereinbarung zwischen der Einwohnergemeinde Teufen und dem Verein «Tüüfner Poscht». <https://www.tposcht.ch/mediathek/2017/09/Leistungsvereinbarung-VTP-Gemeinde-Teufen-20161111.pdf>. Zugriff: 19.07.2022.
- Gentzkow, Matthew (2006): Television and Voter Turnout. In: The Quarterly Journal of Economics, 121(3), S. 931–972.
- Gentzkow, Matthew und Shapiro, Jesse M (2006): Media bias and reputation. In: Journal of Political Economy, 114(2), S. 280–316.
- Gentzkow, Matthew und Shapiro, Jesse M (2008): Competition and Truth in the Market for News. In: Journal of Economic Perspectives, 22(2), S. 133–154.
- Gentzkow, Matthew; Shapiro, Jesse M und Sinkinson, Michael (2011): The Effect of Newspaper Entry and Exit on Electoral Politics. In: American Economic Review, 101(7), S. 2980–3018.
- Grinberg, Nir; Joseph, Kenneth; Friedland, Lisa; Swire-Thompson, Briony und Lazer, David (2019): Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election. In: Science, 363(6425), S. 374–378.
- Hamilton, James T. (2016): Democracy's Detectives: The Economics of Investigative Journalism. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Heidi News (2021): Le Temps rachète Heidi.news: quel avenir pour les deux titres?. 26.05.2021. <https://www.heidi.news/articles/posez-vos-questions-a-la-direction-de-heidi-news-et-du-temps>. Zugriff: 11.07.2022.
- Heinemann, Andreas (2017): Digitale Medien und das Kartellrecht. In: Kübler, Daniel (Hrsg.): Medien und direkte Demokratie. https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:54c92ccd-fddb-4191-a0c9-8e5873074001/Digitale_Medien.pdf. Zugriff: 14.07.2022.
- Hendricks, Kenneth und Porter, Robert H. (2014): Auctioning Resource Rights. In: Annual Review of Resource Economics, 6(1), S. 175–190.
- Hettich, Peter und Schelker, Mark (2016a): Neugestaltung des Programmauftrags der audiovisuellen Medien im digitalen Zeitalter vom 16. Mai 2016. Studie im Auftrag des Verbandes Schweizer Medien (VSM). https://www.schweizermedien.ch/getattachment/Artikel/Medienmitteilung/Die-Schweizer-Medienlandschaft-hat-eine-bessere-und-moderne-Regulierung-ver-dient/Studie_Hettich_Schelker.pdf.aspx. Zugriff: 20.08.2021.
- Hettich, Peter und Schelker, Mark (2016b): Medien im digitalen Zeitalter: Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht. St. Gallen/Zürich: Dike Verlag.

- Hickethier, Knut (2010): Einführung in die Medienwissenschaft. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Holton, Avery E. und Chyi, Hsiang Iris (2012): News and the Overloaded Consumer: Factors Influencing Information Overload Among News Consumers. In: *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 15(11), S. 619–624.
- Hosp, Gerald (2005): Medienökonomik: Medienkonzentration, Zensur und soziale Kosten des Journalismus. Konstanz: UVK Verl.-Ges.
- Howard, Philip; Duffy, Aiden; Freelon, Deen; Hussain, Muzammil; Mari, Will und Mazaid, Marwa (2011): Opening closed regimes: What was the role of social media during the Arab Spring? In: SSRN 2595096. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2595096>. Zugriff: 02.08.2022.
- Journafonds (2022a): Finanzierung. <https://www.journafonds.ch/finance-ment?lang=de>. Zugriff: 09.08.2022.
- Journafonds (2022b): Le Canton de Genève soutient JournaFONDS. Von: Tanda, Jean François. 06.07.2022. <https://www.journafonds.ch/post/le-canton-de-genève-soutient-journafonds>. Zugriff: 09.08.2022.
- Kalenborn, Christine und Lessmann, Christian (2013): The impact of democracy and press freedom on corruption: Conditionality matters. In: *Journal of Policy Modeling*, 35(6), S. 857–886.
- Kind, Hans Jarle; Nilssen, Tore und Sørsgard, Lars (2005): Advertising on TV: Under-or overprovision? Memorandum 2005(15). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63155/1/487852133.pdf>. Zugriff: 09.08.2022.
- Kirchgässner, Gebhard (2000): Staatliche Bereitstellung von Gütern: Allokative und Distributive Aspekte. In: *Swiss Political Science Review*, 6(1), S. 9–28.
- Kirchgässner, Gebhard (2016): Sanfter Paternalismus, meritorische Güter, und der normative Individualismus. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 40(3), S. 210–238.
- Kley, Andreas (2000): Die Medien im neuen Verfassungsrecht (Berner Tage für die juristische Praxis BTJB 1999). In: Zimmerli, Ulrich (Hrsg.): Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft. Bern: Stämpfli Verlag. https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:00000000-3d12-7c07-ffff-ffffc59f2418/Medien_nBV_2000.pdf. Zugriff: 14.07.2022.
- Knight Foundation (2022): Help Build the Future of Local News. <https://knightfoundation.org/features/localnews>. Zugriff: 19.08.2022.
- Kommission des Nationalrates (1980): Parlamentarische Initiative Bundesverfassung. Presseförderung. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 26. Februar 1980. In: BBl 1980 II, S. 189–203. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10047994>. Zugriff: 14.07.2022.
- Kübler, Daniel und Goodman, Christopher (2019): Newspaper markets and municipal politics: how audience and congruence increase turnout in local elections. In: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29(1), S. 1–20.
- La Ferrara, Eliana; Chong, Alberto und Duryea, Suzanne (2012): Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4), S. 1–31.
- La Liberté (2014): Groupe E et la Banque cantonale entrent dans le capital de «La Liberté». Von: Gummy, Serge. 24.09.2014. <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/groupe-e-et-la-banque-cantonale-entrent-dans-le-capital-de-la-liberte-257429>. Zugriff: 25.08.2022.
- Lachat, Pierre (2009): Film. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010468/2009-11-05/>. Zugriff: 02.08.2022.
- Latzer, Michael; Büchi, Moritz; Kappeler, Kiran und Festic, Noemi (2021): Internetanwendungen und deren Nutzung in der Schweiz 2021: Themenbericht aus dem World Internet Project–Switzerland 2021. Universität Zürich. https://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/Anwendungen_Nutzung_2021.pdf. Zugriff: 08.07.2022.

- Le Temps (2022): «Le Temps» mis sur le côté par la nouvelle campagne vaudoise d'aide à la presse. Von: Jotterland, Raphaël. 01.03.2022. <https://www.letemps.ch/suisse/temps-mis-cote-nouvelle-campagne-vaudoise-daide-presse>. Zugriff: 03.08.2022.
- Luski, Israel und Wettstein, David (1994): The provision of public goods via advertising. In: *Journal of Public Economics*, 54(2), S. 309–321.
- McMillan, John (1995): Why auction the spectrum? In: *Telecommunications Policy*, 19(3), S. 191–199.
- Media Focus (2022): Jahresrésumé Schweizer Werbemarkt. Von: Fixle, Tina. 01.01.2022. <https://mediafocus.ch/publikationen/werbemarkttrend/jahresresumee-schweizer-werbemarktvon-cao-tina-fixle/>. 08.07.2022.
- Meister, Urs und Mandl, Michael (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter. Zürich: Avenir Suisse. <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Medienfoerderung-im-digitalen-Zeitalter.pdf>. Zugriff: 08.07.2022.
- MIT Sloan, MIT Sloan School of Management (2021): Social media at a crossroads. 25 solutions from the social media summit @ MIT. <https://www.yumpu.com/en/document/read/65717082/the-smsmit-report>. Zugriff: 02.09.2021.
- Mourain, Cecilia und Billige, Mark (2012): *The Mythology versus reality of UK broadcast digital pricing*. London: Simon Kucher & Partners.
- Müller, Jürg (2022): Die Medienpolitik braucht keinen Booster, sondern einen Reset. Avenir Suisse Blog, 7. Januar. <https://www.avenir-suisse.ch/die-medienpolitik-braucht-keinen-booster-sondern-einen-reset/>. Zugriff: 22.08.2022.
- Müller, Jürg und Grabher, Laurenz (2021): Glasfaser aufs Maiensäss. Avenir Suisse Blog, 19. April. <https://www.avenir-suisse.ch/glasfaser-aufs-maiensaess/>. Zugriff: 29.08.2022.
- Müller, Jürg; Grabher, Laurenz und Ammann, Basil (2022a): Wie hat sich die staatliche Förderung der Medien entwickelt? Avenir Suisse Blog, 05. Januar. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hat-sich-die-staatliche-foerderung-der-medien-entwickelt/>. Zugriff: 17.01.2022.
- Müller, Jürg; Amman, Basil und Grabher, Laurenz (2022b): Wenn Verlinken im Internet plötzlich kostet. Avenir Suisse Blog, 21. Oktober. <https://www.avenir-suisse.ch/wenn-verlinken-im-internet-plotzlich-kostet/>. Zugriff: 21.10.2022.
- Musgrave, Richard A (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- NET-Matrix (2021): NET-Matrix | Traffic-Publikation 2020-12. <https://netreport.media-pulse.ch/traffic/index.php#button-info>. Zugriff: 08.07.2022.
- New Zealand Government (2022): Aotearoa New Zealand Public Media Bill. Government Bill. 146-1. <https://www.legislation.govt.nz/bill/government/2022/0146/latest/whole.html>. Zugriff: 17.08.2022.
- Newman, Nic; Fletcher, Richard; Robertson, C.; Eddy, Kirsten und Nielsen, R. (2022): *Reuters Institute digital news report 2022*. Reuters Institute for the Study of Journalism. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- Nielsen, Rasmus Kleis (Hrsg.) (2015): *Local journalism: The decline of newspapers and the rise of digital media*. London/New York: I.B. Tauris & Co. Ltd in association with the Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Nikali, Heikki (2016): Demand for newspapers and magazines in Finland in the digital era. In: Paper for the 9th bi-annual conference on “E-commerce, Digital Economy and Delivery services” in Toulouse on March 31st – April 1st, 2016. http://idei.fr/sites/default/files/IDEI/documents/conf/LaPoste_2016/final_papers/nikali.pdf. Zugriff: 03.08.2022.

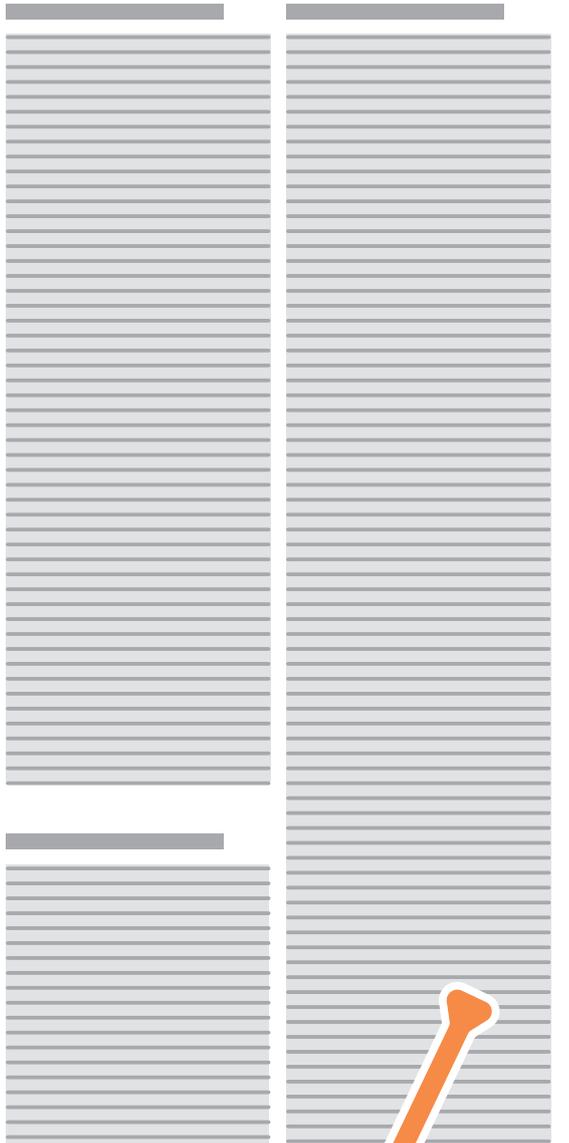
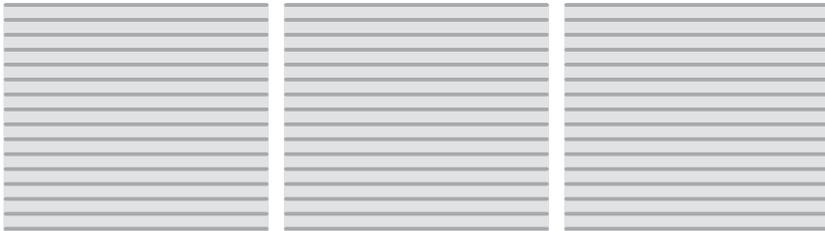
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (1829): Schweizerische Eidgenossenschaft. 04.11.1829. <https://www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=NZZ18291104-01.2.3&srpos=2&e=-----182-de-20--1-byDA-txt-txIN-posttaxe+zeitungen-----0----->. Zugriff: 19.07.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019): Roger Köppel, die «Weltwoche» und China: eine seltsame Nähe. Von: Hehli, Simon. 17.12.2019. <https://www.nzz.ch/schweiz/roger-koepfel-die-weltwoche-und-china-eine-seltsame-naehe-ld.1527537>. Zugriff: 01.07.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021a): «Wer zahlt, schafft an. Ich liebe das.» Die Geschichte von Sebastian Kurz' Aufstieg illustriert die fatale Nähe von Österreichs Politik und Boulevard. Von: Mijnsen, Ivo. 08.10.2021. <https://www.nzz.ch/international/kurz-aufstieg-und-oesterreichs-ineratekorruption-ungesunde-naehe-ld.1649458>. Zugriff: 11.08.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021b): Google: EU-Gericht bestätigt erstmals eine Milliardenbusse. Von: Schürpf, Thomas. 10.11.2021. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/hat-google-seine-macht-missbraucht-eu-gericht-entscheidet-ueber-erste-milliardenbusse-ld.1654518>. Zugriff: 25.08.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2022): Ringier-CEO Marc Walder: Journalistische Bankrotterklärung. Von: Neff, Benedict. 03.01.2022. <https://www.nzz.ch/meinung/ringier-ceo-marc-walder-journalistische-bankrotterklaerung-ld.1662962>. Zugriff: 01.07.2022.
- OECD (2021): Competition issues concerning news media and digital platforms. In: OECD Competition Committee Discussion Paper. <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-issues-in-news-media-and-digital-platforms.htm>. Zugriff: 08.07.2022.
- Ombudsstelle SRG.D (2022): Dossier 8405 ff., «Rundschau» und «SRF Investigativ», Beitrag «Bomber der Lüfte: Der neue Kampfjet und sein Auftrag» vom 2. Februar 2022, und Online-Beitrag «Bomben auf Tschechien», gleichentags. 15.03.2022. https://www.srgd.ch/media/cabinet/2022/03/8405_ff_20220315_OMB_SB_Rundschau__SRF_Investigativ_Bomber_der_L%C3%BCfte_definitiv.pdf. Zugriff: 10.08.2022.
- O.T.D., Obertelegraphendirektion (1913): Provisorische Konzession. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:PTT-Archiv_T-00_A_3673_Provisorische_Konzession.tif. Zugriff: 27.07.2022.
- O.T.D., Obertelegraphendirektion (1922): Konzessionsgesuch zur Errichtung einer Empfangsstation für Radiotelegraphie. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:PTT-Archiv_T-00_A_3675_Konzessionsgesuch.pdf. Zugriff: 26.07.2022.
- Patterson, Thomas E. (2016): News Coverage of the 2016 General Election: How the Press Failed the Voters. In: HKS Faculty Research Working Paper Series, (RWP16-052). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884837. Zugriff: 04.08.2022.
- Peitz, Martin und Reisinger, Markus (2015): The Economics of Internet Media. In: Anderson, Simon P.; Waldfogel, Joel und Strömberg, David (Hrsg.). Handbook of Media Economics Volume 1. Amsterdam: Elsevier.
- Picard, Robert G. (2011): Mapping Digital Media: Digitization and media business models. London: Open Society Foundations.
- Picard, Robert G (2017): Funding Digital Journalism. In: Franklin, Bob und Eldridge, Scott A. (Hrsg.): The Routledge companion to digital journalism studies. London/New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Piolino, Marina (2022): Die Staatsunabhängigkeit der Medien. Zürich: sui generis Verlag.
- Post (2011): Presseförderung im neuen Postgesetz. Die Post trägt zur Pressevielfalt bei. <https://www2.post.ch/-/media/post/ueber-uns/dokumente/positionspapier-pressefoerderung-2011.pdf?la=de>. Zugriff: 01.08.2022.

- Post (2022a): Zeitungen in der Grundversorgung. Preise decken die Kosten nicht. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/post-und-politik/preisgestaltung/zeitungen-in-der-grundversorgung>. Zugriff: 01.08.2022.
- Post (2022b): My Local Services. Die App bringt Gemeinden aufs Smartphone. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/innovation/innovationen-am-markt/my-local-services>. Zugriff: 25.08.2022.
- Profil (2022): Inseraten-Affäre: Deals zwischen öffentlicher Hand und Parteimedien. Von: Winter, Jakob. 11.04.2022. <https://www.profil.at/oesterreich/inseraten-affaere-deals-zwischen-oeffentlicher-hand-und-partieimedien/401968274>. Zugriff: 11.08.2022.
- Publicom (2021): Medienmonitor Schweiz 2020. Bericht. Eine Untersuchung der Publicom AG im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation. https://www.medienmonitor-schweiz.ch/file/download/650/MMS2020_Jahresbericht.pdf. Zugriff: 27.02.2022.
- Puppis, Manuel (2010): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz: UKV Verlag.
- Republik (2021): Geschäftsbericht 2020/2021. https://cdn.republik.space/s3/republik-assets/assets/can/Republik_Geschaeftsbericht_2020-2021_WEB.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- Republik (2022): Chronologie der Schweizer Medienkonzentration. Von: Bühler, Dennis und Moser, Christof. 08.06.2022. <https://www.republik.ch/2022/06/08/chronologie-der-schweizer-medienkonzentration>. Zugriff: 29.08.2022.
- Reuters Institute (2022): DNR Data. Persönliche Kommunikation vom 9. Juni 2022.
- Reymond, Marc (2000): Das Radio im Zeichen der geistigen Landesverteidigung, 1937-1942. In: Drack, Markus T. (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft SRG bis 1958. Baden: Hier & Jetzt.
- Rochet, Jean-Charles und Tirole, Jean (2003): Platform Competition in Two-sided Markets. In: Journal of the European Economic Association, 1(4), S. 990–1029.
- Rutz, Samuel (2022): Die Schweiz – das Land der Subventionen. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/>. Zugriff: 16.06.2022.
- Saxer, Ulrich (1987): Medienpolitik: Der Fall Schweiz (Massenmedien und Kommunikationswissenschaft in der Schweiz). In: Fleck, Florian H.; Saxer, Ulrich und Steinmann, Matthias F. (Hrsg.): Massenmedien und Kommunikationswissenschaft in der Schweiz : Jubiläumsschrift der SGKM. Zürich: Schulthess Polygraph. Verl.
- Schade, Edzard (1998): Radio. Ein vielschichtiges Instrument für Massenkonsum. In: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 1998(15), S. 237–255.
- Schade, Edzard (2000a): Das Scheitern des Lokalrundfunks, 1923 - 1931. In: Drack, Markus T. (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft SRG bis 1958. Baden: Hier & Jetzt.
- Schade, Edzard (2000b): Herrenlose Radiowellen: Die schweizerische Radiopolitik bis 1939 im internationalen Vergleich. In: Drack, Markus T. (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft SRG bis 1958. Baden: Hier & Jetzt.
- Schade, Edzard (2015): Radio. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dbs-dss.ch/articles/010481/2015-01-29/>. Zugriff: 29.06.2022.
- Schade, Edzard (2018): Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dbs-dss.ch/articles/010482/2018-02-21/>. Zugriff: 29.06.2022.

- Schanze, Helmut und Pütz, Susanne (Hrsg.) (2002): Metzler Lexikon Medientheorie, Medienwissenschaft: Ansätze, Personen, Grundbegriffe. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Schärer, Thomas (2021): Schweizer Filmwochenschau. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010478/2021-01-15/#HDieoffizielleSchweizerFilmwochenschau281940-197529>. Zugriff: 03.08.2022.
- Schelker, Mark (2019): Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht. In: SVVOR, Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2018/2019. Bern: Stämpfli Verlag.
- Schelker, Mark und Eichenberger, Reiner (2010): Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. In: Journal of Comparative Economics, 38(4), S. 357–380.
- Schweiz am Sonntag (2016): Medien müssen etwas wollen. Von: Christian, Mensch. 12.03.2016. http://www.schweizamsonntag.ch/ressort/medien/medien_muessen_etwas_wollen/. Zugriff: 10.08.2022.
- Schweizer Gemeinde (2020): Amtliches im digitalen Wandel: Klicken statt Blättern. Von: Loher, Marion. 2020. https://www.ost.ch/fileadmin/dateiliste/3_forschung_dienstleistung/zentren_fachstellen/ostschweizer_zentrum_fuer_gemeinden/ostschweizer_zentrum_fuer_gemeinden_ozg/schweizer_gemeinde_gemeindetagung.pdf. Zugriff: 19.07.2022.
- Schweizer Medien, Verlegerverband SCHWEIZER MEDIEN (2022): Entwicklung der Zeitungstitel und Zeitungsauflagen seit 2009. Total WEMF-beglaubigte Titel mit verbreiteter Auflage. https://www.schweizermedien.ch/SCHM/media/SCHMMediaLibrary/Statistiken/Entwicklung-der-Zeitungstitel-und-Zeitungsauflagen-2009-2021_GANZE-SCHWEIZ_amu.pdf. Zugriff: 22.07.2022.
- Shearer, Elisa (2021): More than eight-in-ten Americans get news from digital devices. Pew Research Center, 12. Januar. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/12/more-than-eight-in-ten-americans-get-news-from-digital-devices/>. Zugriff: 02.09.2022.
- Snyder, James M. und Strömberg, David (2010): Press Coverage and Political Accountability. In: Journal of Political Economy, 118(2), S. 355–408.
- SPK, Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2003): Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Bern. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2003/848/de/pdf/a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2003-848-de-pdf-a.pdf>. Zugriff: 14.07.2022.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2003): SRF WISSEN - Geschichte des Radios in der Schweiz. <https://www.srf.ch/play/tv/srf-wissen/video/geschichte-des-radios-in-der-schweiz?urn=urn:srf:video:b6b4990f5646-4eeb-a7e1-6afbc728821f>. Zugriff: 19.08.2022.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2016): Vergleich Sendungskosten SRF und ZDF 2015. https://www.srf.ch/content/download/9869889/113664799/version/3/file/2016+05+02_Vergleich+SRF_ZDF_f%C3%BCr+Internet_2015.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2018): Konzentration der Medien - «Es droht ein Verlust an Meinungsvielfalt». Von: Kramer, Brigitte. 16.08.2018. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/konzentration-der-medien-es-droht-ein-verlust-an-meinungsvielfalt>. Zugriff: 29.08.2022.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2022a): SRF Newsletter abonnieren. <https://www.srf.ch/allgemeines/newsletter-uebersicht-srf-newsletter-abonnieren>. Zugriff: 08.07.2022.

- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2022b): Vergleich Sendungskosten SRF und ZDF 2021. <https://www.srf.ch/article/file/urn:srf:file:69c8ad673a9fd13e9e1224033ac1ebd3>. Zugriff: 08.07.2022.
- SRG, Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (2022a): Chronik der SRG seit 1931. <https://www.srgssr.ch/de/wer-wir-sind/die-geschichte-der-srg/chronik-der-srg-seit-1931>. Zugriff: 01.07.2022.
- SRG, Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (2022b): Unser Angebot | SRG SSR. Unser Angebot. <https://www.srgssr.ch/de/unser-angebot>. Zugriff: 24.08.2022.
- SRG Insider (2016): «Kurz erklärt»: Welche SRF-Angebote gibt's im Ausland? <https://www.srginsider.ch/service-public/2016/08/10/kurz-erklart-diese-srf-angebote-gibts-im-ausland/>. Zugriff: 08.08.2022.
- SRG, Schweizerische Rundsprach-Gesellschaft (1932): Erster Jahresbericht mit Betriebsrechnung und Bilanz per 31. Dezember 1931 und Budget pro 1932. https://www.srgssr.ch/fileadmin/dam/timeline/PDF/PDF_Geschaeftsberichte/1931_Geschaeftsbericht_SRG_SSR.pdf. Zugriff: 11.07.2022.
- Stanoevska-Slabeva, Katarina; Meckel, Miriam; Suter, Viktor; Lenz-Kessekamp, Vera und Künzler, Matthias (2021): Die Medien und Medienförderung im Kanton Graubünden: Bestandsanalyse und Zukunftsaussichten. In: Institut für Medien und Kommunikationsmanagement, Universität St. Gallen & Institut für Multimedia Production, Fachhochschule Graubünden. <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2022/DokumenteMedien/Medien%20und%20Medienfoerderung%20Bericht%20dt.pdf>. Zugriff: 03.08.2022.
- Starkman, Dean (2014): The watchdog that didn't bark. The financial crisis and the disappearance of investigative reporting. In: Columbia journalism review books. New York: Columbia University Press.
- Stifterverein Medienqualität Schweiz (2020): MQR - 20. Medienqualitätsrating 2020. <https://www.mqr-schweiz.ch/files/mqr/pdf/MQR-20.pdf>. Zugriff: 02.02.2022.
- Stifterverein Medienqualität Schweiz (2022): MQR - 22. Medienqualitätsrating 2022. https://www.mqr-schweiz.ch/files/mqr/pdf/MQR-22_Kompendium.pdf. Zugriff: 13.09.2022.
- Stiftung für Medienvielfalt (2022): Eine Auswahl von bisher unterstützten Projekten. <https://www.stiftung-medienvielfalt.ch/projekte.html>. Zugriff: 11.07.2022.
- Stiftung Werbestatistik (2022): Publikation «Werbeaufwand» der Jahre 1982-2021. Persönliche Kommunikation und Archiveinsicht. <https://werbestatistik.ch/>.
- Stiglitz, Joseph E. (1999): Knowledge as a global public good. In: Global public goods: International cooperation in the 21st century, 308, S. 308–325.
- Stöber, Rudolf (2003): Mediengeschichte. Die Evolution «neuer» Medien von Gutenberg bis Gates. Eine Einführung. Band 1: Presse - Telekommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag/GWV Fachverlage GmbH.
- The Economist (2022): Startups aim to reinvigorate local news in America. <https://www.economist.com/united-states/2022/04/16/startups-aim-to-reinvigorate-local-news-in-america>. Zugriff: 19.08.2022.
- The Economist Group (2022): Annual report 2022. https://assets.ctfassets.net/2h5kbjx7tv-qe/6FJHa1z6o6OZhTGcZZFrq1/0924253c9902665bc991c94329a2379a/TEG_Annual_Report_2022.pdf. Zugriff: 01.07.2022.
- The Guardian (2016): How to solve Facebook's fake news problem: experts pitch their ideas. Von: Woolf, Nicky. 29.11.2016. <https://www.theguardian.com/technology/2016/nov/29/facebook-fake-news-problem-experts-pitch-ideas-algorithms>. Zugriff: 02.09.2022.
- TX Group (2022a): TX Group Halbjahresabschluss 2022. https://reports.tx.group/download/2022HY/de/by_2022_de.pdf. Zugriff: 01.09.2022.
- TX Group (2022b): Geschäftsbericht 2021. https://reports.tx.group/download/2021/de/ar_2021_de.pdf. Zugriff: 08.07.2022.

- Uniaktuell, Das Online-Magazin der Universität Bern (2011): Von der Parteipresse zum Boulevard. Von: Bisculm, Martina. 28.04.2011. https://www.uniaktuell.unibe.ch/2011/von_der_parteipresse_zum_boulevard/index_ger.html. Zugriff: 19.08.2022.
- Ville de Genève (2021): Soutien de la Ville de Genève aux médias - Accueil. <https://www.geneve.ch/fr/actualites/dossiers-information/soutien-ville-geneve-medias>. Zugriff: 09.08.2022.
- Watson (2020): Stiftung für Medienvielfalt unterstützt den Start von watson Romandie. 13.11.2020. https://www.azmedien.ch/_files/ugd/a0a-1b3_13073a3a9e4040fba67b3e86f3a2bf0.pdf. Zugriff: 19.08.2022.
- WAZ, Die Zeitschrift für Wald (2022a): Impressum. <http://www.waz-zh.ch/Impressum/tabid/69/Default.aspx>. Zugriff: 19.07.2022.
- WAZ, Die Zeitschrift für Wald (2022b): Abonnement. <http://waz-zh.ch/Abonnement/JahresAbonnement/tabid/66/Default.aspx>. Zugriff: 19.07.2022.
- Weber, Andre und Poyar, Kyle (2012): Calling all newspapers: A premium model is your best hope. Simon Kucher & Partners.
- Weko, Eigenössische Wettbewerbskommission (2012): Vernehmlassung der Wettbewerbskommission zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes. No. 521–0102. Bern. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/mp/vernehmlassung_rtvg-weitere/wettbewerbskommissionweko.pdf.download.pdf/wettbewerbskommissionweko.pdf. Zugriff: 14.07.2022.
- Weltbank (2022): PPP conversion factor, private consumption (LCU per international \$). DataBank World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=PA.NUS.PRVT.PP&country=>. Zugriff: 26.07.2022.
- WOZ, Die Wochenzeitung (2010): Geschäftsbericht 2009. <https://static.woz.ch/sites/woz.ch/files/sidebar/downloads/gb09.pdf>. Zugriff: 08.07.2022.
- WOZ, Die Wochenzeitung (2021): Geschäftsbericht 2020. https://static.woz.ch/sites/woz.ch/files/sidebar/downloads/woz_geschaeftsbericht_2020.pdf. Zugriff: 08.07.2022.
- York, Chance (2013): Overloaded By the News: Effects of News Exposure and Enjoyment on Reporting Information Overload. In: Communication Research Reports, 30(4), S. 282–292.



Zürich
Puls 5
Giessereistrasse 18
8005 Zürich
Tel +41 44 445 90 00

Lausanne
Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
Tel +41 21 612 66 14

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch



