



30. Oktober 2020

Förderung von Online-Medien: Alternative Bemessungsgrundlagen

Zusatzbericht an die KVF-N (20.038)

Inhalt

1	Einleitung	2
1.1	Auftrag	2
1.2	Vorgehen	2
2	Ziel der Förderung von Online-Medien	2
3	Bemessung der Subvention	3
3.1	Vorschlag des Bundesrates: Publikumseinnahmen als Bemessungsgrundlage	3
3.2	Alternativvorschlag 1: Hostingkosten	3
3.3	Alternativvorschlag 2: Personalkosten für Medienschaffende	4
4	Fazit	5
5	Unterstützung durch die SRG: Shared Content	5



1 Einleitung

1.1 Auftrag

Der Bundesrat hat dem Parlament im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien ein Bundesgesetz über die Förderung von Online-Medien (E-BFOM) unterbreitet. Dieses ist auf zehn Jahre befristet und soll die Medienbranche in der Transformationsphase unterstützen. Die Unterstützung bemisst sich an den Publikumseinnahmen (freiwillig oder obligatorisch).

Die KVF-N hat das BAKOM am 24. August 2020 beauftragt, alternative Bemessungsgrundlagen für die Onlineförderung zu prüfen. Es sollen Modelle evaluiert werden, welche die Bemessung der Förderung an klar definierte Produktionsschritte bzw. deren Kosten anknüpfen, analog zur indirekten Presseförderung.

Zudem soll geprüft werden, inwiefern die SRG die privaten Verlage unterstützen kann, zum Beispiel dadurch, dass Inhalte zur Verfügung gestellt werden.

Nicht Gegenstand des Auftrags sind die Fördervoraussetzungen gemäss Artikel 1 Absatz 2 E-BFOM. Diese lehnen sich an die Kriterien der indirekten Presseförderung an, z. B. der Ausschluss von Gratis-Medien oder die Ansprache einer breiten Öffentlichkeit («general interest»).

1.2 Vorgehen

Das BAKOM hat zwei Kostenblöcke der Online-Medien als Bemessungsgrundlage noch einmal näher untersucht: Hostingkosten und Personalkosten für Medienschaffende. Diese beiden Alternativen wurden mit dem Verband Medien mit Zukunft, dem Verband Schweizer Medien, Médias Suisses und Stampa Svizzera sowie mit zahlreichen Vertretern von Medienverlagen unterschiedlicher Grösse diskutiert. Das BAKOM hat sich zudem mit der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) ausgetauscht.

Diese beiden Kostenblöcke wurden aus zwei Gründen ausgewählt: Die Hostingkosten von Online-Medien weisen eine gewisse Ähnlichkeit mit den Zustellkosten von Zeitungen auf. Die Personalkosten, die für Stellen von Medienschaffenden anfallen, wurden ausgewählt, weil es sich dabei meist um den grössten Kostenblock eines Mediums handelt. Dem BAKOM lagen zu diesem Zweck mehrere Kostenstrukturen von Medienanbieterinnen vor. Die Kosten für redaktionelle Löhne und Honorare machen bis zu 50 Prozent der gesamten Kosten aus.

Aus den Gesprächen mit den Verbänden und Vertretern der Verlage hat sich ergeben, dass es neben Hostingkosten und Personalkosten, die für Stellen von Medienschaffenden anfallen, keine weiteren Kostenblöcke gibt, die prüfenswert und trotz der unterschiedlichen Strukturen der Anbieterinnen vergleichbar sind.

Bei der Medienförderung ist zentral, dass die journalistische Unabhängigkeit der Medien in der Berichterstattung nicht tangiert wird. Dieser Aspekt sowie die transparente, nachvollziehbare Zuteilung der Fördermittel wurden bei den alternativen Modellen geprüft. Auch wurde bewertet, ob die Bemessungsgrundlage eine Aussage über den Umfang des Angebots und den Publikumserfolg zulässt, denn es sollen mit dieser neuen Medienförderung nachhaltige Geschäftsmodelle gefördert werden.

2 Ziel der Förderung von Online-Medien

Wie eingangs erwähnt, zielt das Massnahmenpaket und somit auch die neue Online-Förderung darauf ab, die Schweizer Medienbranche bei der digitalen Transformation zu unterstützen. Es soll sichergestellt werden, dass in allen Regionen der Schweiz bzw. den Sprachregionen auch auf den neuen Verbreitungskanälen vielfältige Medienangebote zur Verfügung stehen. Die Online-Förderung ist in Analogie zur indirekten Presseförderung während der Transformationsphase konzipiert. Der Bundesrat will der zunehmenden Bedeutung von Online-Medien bei der demokratischen Willensbildung Rechnung tragen, indem er Anreize für neue Angebote setzt und den Aufbau von nachhaltigen Geschäftsmodellen fördert.

Für die Branche ist die digitale Transformation eine doppelte Herausforderung. Die Mediennutzung verschiebt sich stark in den Online-Bereich, aber dort ist einerseits die Zahlungsbereitschaft beim Publikum tiefer als für Print-Produkte, und andererseits erzielen die Medien im Internet weniger Werbeeinnahmen. Dies weil sie in Konkurrenz zu internationalen Plattformen stehen, die präzisere, zielgerichtete Werbung ausspielen können.

Hinzu kommt, dass die Medienanbieterinnen im Online-Bereich mehr Aufwand für den Support und die Abonnements-Verwaltung haben, weil die Abonnements-Struktur sehr vielfältig ist und die Publikation auf vielen unterschiedlichen digitalen Plattformen für unterschiedliche elektronische Geräte erfolgt. Die Branche muss also in einen Bereich investieren, der weniger Einnahmen bringt als ihr schrumpfendes Kerngeschäft. An diesem Punkt soll die Förderung ansetzen und sowohl den einzelnen Akteuren als auch der Branche als Ganzes die Transformation erleichtern. Zudem sollen sich Medien auch künftig aus Publikumseinnahmen finanzieren können – eine reine Werbefinanzierung erscheint angesichts stark sinkender Werbeeinnahmen gerade im regionalen Bereich wenig realistisch.

3 Bemessung der Subvention

3.1 Vorschlag des Bundesrates: Publikumseinnahmen als Bemessungsgrundlage

Gemäss dem Vorschlag des Bundesrats wird die Höhe der Subvention anhand der Publikumseinnahmen bemessen. Belohnt wird also der Erfolg beim Publikum. Pro verdientem Franken aus Online-Abonnements und Spenden erhalten die Anbieterinnen einen Beitrag. Dieser Beitrag ist degressiv ausgestaltet. Das bedeutet, dass der Förderbeitrag pro verdientem Franken gestaffelt abnimmt (z. B. erhält ein Medium mit Publikumseinnahmen von 200'000 Franken pro eingenommenem Franken einen höheren Beitrag als ein Medium mit Publikumseinnahmen von über 5 Millionen Franken).

3.2 Alternativvorschlag 1: Hostingkosten

Unter Hostingkosten werden in diesem Bericht die Kosten für die elektronische Auslieferung der Medieninhalte vom Server zum Publikum verstanden. Unproblematisch wäre diese Art der Bemessung in Bezug auf die Unabhängigkeit der Medien.

Die Gespräche mit den Verbänden und Medienunternehmen haben jedoch ergeben, dass die Hostingkosten sehr tief sind: Bei kleineren Anbieterinnen bewegen sie sich zum Beispiel um 3'000 Franken pro Jahr. Auch wenn die Subvention 80 Prozent der Kosten abgelten würde, wäre die Subvention also zumindest für kleinere Anbieterinnen marginal. Das Ziel, die Medienunternehmen bei der Transformation zu unterstützen, könnte damit nicht erreicht werden.

Das Modell hat noch weitere Nachteile. Informatikleistungen werden oft im Paket eingekauft und einzelne Applikationen sowohl für die Auslieferung der Online-Inhalte als auch für die Aufbereitung der Printzeitung gebraucht, eine Abgrenzung wäre schwierig. Zuletzt steckt in diesen Kosten gemäss Aussagen der Medienanbieterinnen noch Synergie- und Sparpotenzial. Bei der Subventionierung dieser Kosten wäre der Anreiz gering, dieses Potenzial auszuschöpfen.

Der Kostenblock Hosting könnte noch mit weiteren IT-Kosten (z. B. Lohnkosten, IT-Entwicklung) ergänzt werden. Davon wird aus zwei Gründen abgesehen: Einerseits sind die IT-Kosten bei den einzelnen Medienanbieterinnen sehr unterschiedlich und daher nicht vergleichbar. Andererseits gäbe es Abgrenzungsschwierigkeiten zur Unterstützung von digitalen Infrastrukturen, die in Artikel 76c des Radio- und Fernsehgesetzes bereits vorgesehen sind. Wegen der Gefahr von Doppelsubventionen wären der Aufwand für die Gesuchstellung, die Subventionserteilung und die Kontrolle gross.

Hostingkosten bzw. IT-Kosten als Bemessungsgrundlage sind aus all diesen Gründen ungeeignet. Diese Schlussfolgerung wird auch von der Branche (grosse und mittelgrosse Verlage, unabhängige Medienanbieterinnen inkl. reine Online-Medien) und von der EMEK geteilt.

3.3 Alternativvorschlag 2: Personalkosten für Medienschaffende

Als Bemessungsgrundlage für die Förderung von Online-Medien könnte auch die Anzahl der Journalistenstellen bzw. die Redaktionskosten herangezogen werden. Die Personalkosten für die Medienschaffenden sind der grösste Kostenblock für ein Medienunternehmen bei der Herstellung journalistischer Inhalte. Der Ansatz wäre, dass pro Vollzeitstelle in der Redaktion ein bestimmter Beitrag geleistet würde. Es wäre denkbar, gewisse Anforderungen an die subventionierten Journalistenstellen zu stellen, z. B. die Absolvierung eines allgemein anerkannten Ausbildungslehrgangs oder die Einhaltung von Arbeitsbedingungen der Branche. Eine Degression wäre möglich, so dass der Beitrag pro Stelle mit der Anzahl der Medienschaffenden sinken würde.

Die journalistische Unabhängigkeit der Medien wäre bei diesem Modell nicht per se gefährdet. Die Bemessung basiert auf einem inhaltlich neutralen Kriterium. Dass der Staat definieren müsste, was ein Journalist ist und was nicht, ist aber nicht im Interesse der Unabhängigkeit der Medien. Zudem entsteht bei diesem Modell eher der Anschein der Nähe zwischen dem einzelnen Medienschaffenden und der staatlichen Unterstützung als beim Vorschlag des Bundesrats, der allein auf die Publikumseinnahmen abstellt. Gefördert würde zudem nicht der Erfolg auf dem Markt, sondern einzig das Beschäftigen und Einstellen von Medienschaffenden.

Die Branche hat zudem auf die Gefahr hingewiesen, dass Personalentscheide nicht mehr nach publizistischen Kriterien gefällt würden, sondern die Maximierung der Subvention im Vordergrund stehen würde. Damit hätte die Förderung indirekt einen Einfluss auf die Redaktionsorganisation und würde allfällige innovative Modelle hemmen. Anders als im Modell des Bundesrats, bei dem die Unterstützung von der Höhe der Publikumseinnahmen abhängt, würden bei einem Abstellen auf den Personalbestand auch Angebote unterstützt, die auf wenig Publikumsinteresse stossen und am Markt nicht erfolgreich sind. Insbesondere die reinen Online-Medien befürchten, dass die Bemessung anhand der Anzahl Medienschaffender strukturerhaltend wäre und etablierte Angebote bevorzugen würde.

Da insbesondere die ehemals klassischen Zeitungsverlage konvergente Redaktionen haben, ist eine Zuteilung der Medienschaffenden zu den Bereichen Print und Online nicht möglich. Diese Schwierigkeit stellt sich zwar auch beim Modell des Bundesrats, welches auf Publikumseinnahmen abstellt. Bei den Publikumseinnahmen kann der Online-Anteil aber besser herausgerechnet werden, weil es zum Beispiel reine Digitalabonnemente gibt, die bei der Aufteilung der Einnahmen aus Kombi-Abonnementen auf Print und Online als Anhaltspunkt beigezogen werden können.

Neben der Abgrenzung Print/Online ist auch die Berufsgattung durchlässig. Einerseits gibt es keine offizielle Berufsbezeichnung von «Journalistin» oder «Journalist» und der Beruf ist nicht geschützt. Es müsste festgelegt werden, ob zum Beispiel der Bereich Datenjournalismus, Korrektorat oder Bildredaktion anerkannt würde oder nicht. Zudem entwickelt sich das Berufsbild immer weiter, zum Beispiel die Community-Betreuung, die im Online-Bereich wichtiger wird. Eine weitere Frage wäre, inwiefern freie Mitarbeitende zu berücksichtigen wären, die gerade in den Regionen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung haben und bereits heute stark unter Druck stehen. Zudem verändert sich der Journalismus mit der veränderten Mediennutzung ebenfalls laufend. Neue Formen sprengen das klassische Verständnis des Journalismus, zum Beispiel die Einbindung des Publikums über Veranstaltungen. Dieses Modell wäre in der Umsetzung deutlich komplexer als das Modell des Bundesrats und würde viele Abgrenzungsprobleme bieten, die entweder in Verhandlungen mit allen Beteiligten oder auf dem Rechtsweg entschieden werden müssten.

Der Kostenblock der Personalkosten für Medienschaffende könnte noch durch weitere Lohnkosten erweitert werden, insbesondere Produktionskosten (z. B. Layout) oder Verlagskosten (z. B. Marketing, Verkauf, Events, Buchhaltung). Bereits bei den Stellen für Medienschaffende ist die Abgrenzung in konvergenten Redaktionen komplex. Diese Abgrenzung auch noch in den Bereichen Produktion und Verlag vorzunehmen, würde die Bemessung der Subvention noch viel komplizierter machen, sowohl für die Gesuchstellung als auch für die Berechnung der Subvention und die Kontrolle.

Insgesamt spricht sich die Branche klar für den Vorschlag des Bundesrates mit der Bemessung an den Publikumseinnahmen aus. Mit den Publikumseinnahmen knüpft der Vorschlag des Bundesrats an

ein formales Kriterium an, wie es der Branche aus dem Bereich der indirekten Presseförderung geläufig ist.

Eine Mehrheit der EMEK hingegen erachtet das Modell der kosten- statt umsatzorientierten Förderung als durchaus denkbare, wenn auch nicht rasch umsetzbare Alternative. Für das Modell spricht, dass es einen Anreiz für die Schaffung bzw. Erhaltung von Journalistenstellen geben könnte. Die EMEK erkennt aber auch die Problematik, wenn ein unpräzise definiertes Berufsbild, das sich ausserdem in ständiger Veränderung befindet, als Fördergrundlage eingeführt würde.

4 Fazit

Das Abstellen auf die Hostingkosten wahrt die Unabhängigkeit der Medien. Die Hostingkosten sind aber keine geeignete Bemessungsgrundlage, da sie innerhalb der Kostenstruktur der Online-Angebote kaum ins Gewicht fallen. Eine Unterstützung anhand der Hostingkosten wäre deshalb wirkungslos. Eine Ausweitung auf weitere IT-Kosten ist auch nicht geeignet, weil diese Kosten bei den verschiedenen Medienanbieterinnen nicht vergleichbar sind und eine Abgrenzung zur Förderung von digitalen Infrastrukturen (Art. 76c RTVG) vorgenommen werden müsste.

Die Bemessung anhand der Anzahl von Medienschaffenden verletzt die Unabhängigkeit der Medien nicht per se. Es könnte allerdings der Anschein einer gewissen Nähe zwischen der staatlichen Förderung und der einzelnen Journalistenstelle entstehen. Zudem schafft das Modell den einseitigen Anreiz, möglichst viele Journalistinnen und Journalisten einzustellen. Ob das Angebot den Interessen des Publikums entspricht und langfristig auf dem Markt erfolgreich sein kann, wird hingegen nicht berücksichtigt. Ein weiterer Nachteil sind die drohenden Abgrenzungsprobleme: Einerseits die Abgrenzung Print/Online-Medien in den konvergenten Redaktionen, andererseits die ständige Weiterentwicklung des Berufsfelds, welche das klassische Verständnis des «Journalisten» / der «Journalistin» sprengt. Die Berücksichtigung weiterer Personalkosten (Produktion, Verlag) würde diese Abgrenzungsfragen noch weiter verschärfen.

Der Vorschlag des Bundesrats einerseits und die zwei geprüften Alternativen andererseits unterscheiden sich nicht zuletzt unter folgendem Gesichtspunkt markant: Der Orientierung am Markt. Der Vorschlag des Bundesrats unterstützt Angebote, die am Markt bestehen und Publikumseinnahmen erzielen (mit Degression zum Schutz der kleineren Anbieterinnen). Bei den alternativen Modellen erfolgt die Unterstützung dagegen auch dann, wenn ein Angebot von der Leserschaft gar nicht nachgefragt wird. Der Vorschlag des Bundesrats ist insofern marktnäher ausgestaltet.

5 Unterstützung durch die SRG: Shared Content

Die SRG verfügt über einen grossen Fundus an Content von Nachrichten-Videos mit nationalem und überregionalem Inhalt. Davon können auch die privaten Schweizer Medienunternehmen profitieren. Artikel 31 der Konzession verpflichtet die SRG dazu, anderen Medienunternehmen, welche die Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten des Schweizerischen Presserats anerkennen, Kurzversionen von tagesaktuellen audiovisuellen Inhalten zur Verfügung zu stellen. Die SRG muss dabei transparente und gleichberechtigte Nutzungsbedingungen gewährleisten. Die verursachten Kosten kann sie in Rechnung stellen.

Gemäss Angaben der SRG sind derzeit 69 Schweizer Medienunternehmen auf dem «Shared Content Portal SRG SSR» registriert.

Mit der in der Konzession verankerten Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit Schweizer Medienunternehmen wird der Forderung der Motion 17.3627 der KVF-N nach einem Shared-Content-Modell entsprochen. Die Motion soll deshalb mit der Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien abgeschrieben werden.