



13. August 2020

Förderung von Online-Medien

Zusatzbericht an die KVF-N

Inhalt

| | | |
|-------|--|---|
| 1 | Antrag der KVF-N | 1 |
| 2 | Gesetzesentwurf | 1 |
| 2.1 | Ziel des Gesetzes | 1 |
| 2.2 | Degressives Modell gemäss Gesetzesentwurf | 2 |
| 2.2.1 | Mindestumsatz (Art. 1 Abs. 2 Bst. a E-BFOM)..... | 3 |
| 2.2.2 | Prozentualer Anteil und Umsatzstufen (Art. 2 E-BFOM)..... | 3 |
| 2.2.3 | Mehrere Angebote derselben Medienanbieterin (Art. 3 E-BFOM)..... | 3 |
| 3 | Modell | 4 |
| 4 | Berechnung | 5 |
| 4.1 | Zugrunde gelegte Zahlen | 5 |
| 4.2 | Ergebnis | 7 |
| 5 | Umsetzung in der Verordnung | 8 |

1 Antrag der KVF-N

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) hat an der Sitzung vom 30. Juni 2020 die Verwaltung beauftragt, für die August-Sitzung einen Bericht zur Förderung von Online-Medien zu unterbreiten. Im Bericht soll aufgezeigt werden, wie die Online-Förderung konkret umgesetzt werden soll.

2 Gesetzesentwurf

2.1 Ziel des Gesetzes

Mit der Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung von Online-Medien (E-BFOM) unterbreitet. Mit dem neuen Gesetz schlägt der Bundesrat künftig eine Unterstützung von einheimischen Online-Medienangeboten vor, sofern die im Gesetz aufgezählten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Voraussetzungen orientieren sich stark an den Kriterien der indirekten Presseförderung. Unterstützt werden sollen

Online-Medienangebote, wenn unter anderem damit Publikumseinnahmen erzielt werden (keine Gratisangebote), sie thematisch vielfältig sind (nicht an ein Fach- oder Spezialpublikum gerichtet), sie sich an ein Publikum in der Schweiz richten und kontinuierlich angeboten werden. Dafür sollen maximal 30 Millionen Franken pro Jahr aus allgemeinen Bundesmitteln zur Verfügung stehen. Die Massnahme ist auf 10 Jahre befristet und muss evaluiert werden.

Die Mediennutzung verlagert sich zunehmend ins Internet.¹ Die Bevölkerung, die sich überwiegend oder ausschliesslich über Online-Inhalte informiert, nimmt laufend zu. Um das Publikum längerfristig mit qualitativen, verlässlichen Informationen bedienen zu können, müssen die Medienanbieterinnen auch online Inhalte bereitstellen. Die hauptsächlichen Nutzniesser der neuen Förderung werden die bisherigen Medienhäuser sein, die neben den klassischen Angeboten digitale Angebote aufbauen (insbesondere Zeitungsherausgeber mit E-Paper, bezahlungspflichtigen Online-Portalen und App) sowie einige Portale, die ihre Inhalte ausschliesslich online anbieten. Der Aufbau von attraktiven Online-Angeboten als Ergänzung zu den Zeitungen soll insbesondere den Regionen zu Gute kommen. Die kontinuierliche Reduktion der lokalen Berichterstattung der letzten Jahre soll damit aufgehoben werden.

Die Online-Förderung ist als logische Ergänzung zur indirekten Presseförderung während einer Transformationsphase zu sehen: Die Unterstützung soll unabhängig davon erfolgen, ob der Medieninhalt eines Medienhauses als gedruckte Zeitung oder als Online-Angebot zum Publikum gelangt. Aus demokratiepolitischer Sicht handelt es sich um gleichwertige Verbreitungswege. Es ist wichtig, dass die Medien nicht nur auf dem bisherigen Distributionskanal der Tages- und Frühzustellung von Zeitungen, sondern auch auf dem neuen Distributionskanal Online entlastet werden, um damit im zukunftsreicheren Kanal attraktive Angebote machen zu können. Die Folgen des Strukturwandels können so abgefedert, und es soll nicht nur Strukturhaltung betrieben werden. Das Ziel besteht darin, dass flächendeckend inhaltlich und preislich attraktive Online-Angebote zur Verfügung gestellt und längerfristig selbsttragende Bezahlschranken aufgebaut werden.

Die Finanzierbarkeit aus Werbe- und Publikumseinnahmen ist beim Print längerfristig nicht mehr ausreichend gegeben, da die Werbe- und Abonnementseinnahmen dramatisch zurückgehen. Die Nutzung wandert zwar ins Online, aber die Werbegelder fliessen kaum zu einheimischen Online-Medien. Deshalb müssen die Anbieterinnen längerfristig auf eine stärkere Publikumsfinanzierung setzen, was aber Zeit braucht, da die Zahlungsbereitschaft zwar steigend ist, aber noch unbefriedigend bleibt. Die Unterstützung soll schwergewichtig in die Regionen fliessen. Infolge der Medienkonzentration und der Zusammenlegung von Redaktionen ist die Berichterstattung in den Regionen am meisten gefährdet. Gerade für die lokal-regionale Berichterstattung oder für Regionen ohne Frühzustellung kann es eine Chance sein, dass Angebote entstehen, die zur Angebots- und Meinungsvielfalt beitragen und zudem zeit- und ortsunabhängig zur Verfügung gestellt werden können.

2.2 Degressives Modell gemäss Gesetzesentwurf

Gemäss Vorschlag des Bundesrats wird die Subvention an den Publikumseinnahmen bemessen. Gratisangebote sollen wie bei der indirekten Presseförderung nicht unterstützt werden. Eine diversifizierte, möglichst breit abgestützte Finanzierung stärkt die Unabhängigkeit der Medien.

Der Gesetzesentwurf sieht mehrere Steuerungsmechanismen vor, die der Bundesrat in der Verordnung konkretisieren soll. Gemäss dem Entwurf weist der Gesetzgeber den Bundesrat an, dabei die Sprachregionen sowie die Grösse der Märkte zu berücksichtigen.

¹ Gemäss dem Medienmonitor Schweiz verschiebt sich die Meinungsmacht zunehmend zu Online-Angeboten. Basierend auf Umfragen und Nutzungszahlen kommt der Medienmonitor Schweiz zu folgendem Ergebnis für das Jahr 2019 (in Klammer Wert 2017), aufteilt nach Altersgruppen: *15 bis 29 Jahre* Online 28 Prozent (24), Print 24 Prozent (28), Radio 32 Prozent (29), TV 16 Prozent (19); *30 bis 44 Jahre* Online 23 Prozent (19), Print 20 Prozent (23), Radio 29 Prozent (29), TV 28 Prozent (29); *45 bis 59 Jahre* Online 23 Prozent (17), Print 21 Prozent (26), Radio 24 Prozent (25), TV 32 Prozent (33); *60 bis 79 Jahre* Online 16 Prozent (11), Print 22 Prozent (26), Radio 22 Prozent (22), TV 39 Prozent (41); Quelle: www.medienmonitor-schweiz.ch

Mit diesen Vorgaben gibt der Gesetzgeber dem Bundesrat zwei Ziele vor, an welchen dieser sich bei der Festlegung der Steuerungsmechanismen orientieren muss: Der Bundesrat muss dafür sorgen, dass ein angemessener Teil der Subvention in die verschiedenen Sprachregionen fliesst, und Medienanbieterinnen, die zu keiner Gruppe gehören, insbesondere in den Regionen, sind angemessen zu berücksichtigen.

2.2.1 Mindestumsatz (Art. 1 Abs. 2 Bst. a E-BFOM)

Die Subvention soll Medienangeboten zu Gute kommen, die bereits eine gewisse Reichweite und Marktdurchdringung haben und somit Akzeptanz und Relevanz im jeweiligen Zielmarkt aufweisen. Es muss daher ein bestimmter Mindestumsatz erzielt werden. Bagatell-Angebote sollen von der Förderung ausgeschlossen werden. Als Umsatz gilt die Bezahlung für die Nutzung des Online-Medienangebots; die Bezahlung kann freiwillig (Spenden) oder obligatorisch (Bezahlschranke) sein. Es ist nicht vorgesehen, neu auf den Markt eintretende Angebote von Beginn an zu unterstützen. Derartige Start-up-Angebote können von allgemeinen Massnahmen nach RTVG profitieren (z.B. IT-Projekte). Die Anschubfinanzierung soll ein Unternehmen selber organisieren. Neben Abonnements und Werbung kommen auch Stiftungen, Mäzene oder ein Crowdfunding in Frage. Die Mittel aus der Online-Förderung sollen erst gesprochen werden, wenn das Medienangebot bewiesen hat, dass es eine nachhaltige Nachfrage gibt. Die Gelder aus der Online-Förderung sind also nicht als Risikokapital zu sehen.

Als Publikumseinnahmen anerkannt werden nicht nur Einnahmen für die reine Digitalnutzung, sondern auch ein Anteil an sogenannten Kombi-Angeboten Print/Online. Die meisten Medienanbieterinnen erzielen den grössten Umsatz mit solchen Kombi-Angeboten und arbeiten auch bereits konvergent. Doppelsubventionen mit der indirekten Presseförderung gilt es zu vermeiden. Deshalb wird jener Anteil anerkannt, der dem Online-Angebot zugeordnet werden kann. (Näheres dazu unten Ziff. 3)

Der Bundesrat wird den Mindestumsatz in der Verordnung festlegen und dabei die Grösse der Sprachregionen und des Zielmarktes berücksichtigen. Damit wird der Kleinräumigkeit und Zersplitterung des Medienmarkts Rechnung getragen.

2.2.2 Prozentualer Anteil und Umsatzstufen (Art. 2 E-BFOM)

Die Höhe des Beitrags wird als Anteil des anrechenbaren Umsatzes bemessen. Der Anteil beträgt höchstens 80 Prozent. Je grösser der Umsatz ist, umso tiefer soll der Anteil sein.

Der Bundesrat legt diese Werte in der Verordnung fest. Dabei berücksichtigt er die Grösse und Struktur des Markts in den Sprachregionen.

2.2.3 Mehrere Angebote derselben Medienanbieterin (Art. 3 E-BFOM)

Erfüllt dieselbe Medienanbieterin mit mehreren Online-Medienangeboten die Voraussetzungen, wird der Umsatz zusammengezählt. Eine Medienanbieterin kann also pro Sprachregion nur ein Gesuch einreichen. Damit soll ein Ausgleich zwischen den grossen Verlagshäusern und den kleineren bzw. unabhängigen Medienanbieterinnen geschaffen werden. Die möglichen Synergien, die die grossen Anbieter mit mehreren Titeln schöpfen können, werden so ebenfalls berücksichtigt.

3 Modell

Die Vorgaben des Gesetzgebers sind auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Ohne dem Entscheid des Bundesrats über den konkreten Inhalt der Verordnung vorzugreifen, wird nachfolgend die mögliche Stossrichtung der Verordnung skizziert. Es werden **Umsatzstufen** festgelegt, wobei die Sprachregionen und die lokalen Angebote mit einem kleinen Zielpublikum angemessen berücksichtigt werden. Für jede Umsatzstufe wird der **prozentuale Anteil der Subvention** festgelegt.

Abbildung 1

Modell Umsatzstufen und prozentualer Anteil der Subvention

| Umsatz in CHF (= Bemessungsgrundlage für die Subvention) | Subvention in % | |
|--|-----------------|---|
| 1 - 100 000 | 80 | Kleinere Medienanbieterinnen, in der Regel mit einem einzigen Medienangebot und nicht einer Gruppe angehörend |
| 100 000 - 500 000 | 70 | |
| 500 000 - 1 000 000 | 60 | |
| 1 000 000 - 2 000 000 | 50 | |
| 2 000 000 - 3 500 000 | 40 | |
| 3 500 000 - 5 000 000 | 30 | |
| 5 000 000 - 7 500 000 | 20 | Grössere Medienanbieterinnen, in der Regel mit mehreren Medienangeboten und einer Gruppe angehörend |
| 7 500 000 - 10 000 000 | 10 | |
| 10 000 000 - 20 000 000 | 7.5 | |
| 20 000 000 - 50 000 000 | 5 | |
| 50 000 000 - 100 000 000 | 2.5 | |

Einen Anspruch auf die Subvention haben Medienanbieterinnen nur, sofern sie einen bestimmten **Mindestumsatz** erzielen. Bei der Festlegung des Mindestumsatzes werden die Grösse der Sprachregion und das Publikumspotential berücksichtigt.

Abbildung 2

Modell Mindestumsatz

| | |
|---|-----------------|
| Angebote in rätoromanischer Sprache Lokale Angebote mit einem Publikumspotenzial von weniger als 50 000 Personen, unabhängig von der Sprache | 10 000 Franken |
| Angebote in italienischer Sprache | 50 000 Franken |
| Angebote in französischer Sprache | 75 000 Franken |
| Angebote in deutscher Sprache | 100 000 Franken |

Die meisten Medienanbieterinnen, die für die Subvention in Frage kommen, bieten ihre Medieninhalte in Form von Print und Online an. Der überwiegende Teil der Publikumseinnahmen wird derzeit noch mit sogenannten Kombi-Angeboten Print/Online erzielt (s.u. Ziffer 4.1.). Diese Einnahmen müssen zu einem bestimmten Anteil dem Print und dem Online-Angebot zugeordnet werden. Die Einnahmen, die dem Print zuzuordnen sind, dürfen nicht berücksichtigt werden: Einerseits ist im Bereich der Presse eine Förderung in der vorliegenden Ausgestaltung aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen, andererseits ist eine Doppelsubventionierung zu vermeiden. Die traditionellen Medienhäuser bieten die Zeitung ohne Online-Angebot nicht mehr an, d. h. wer ein Printabo hat, erhält auch einen Zugang zum bezahlpflichtigen Online-Inhalt. Daher kann der Anteil, der dem Online-Bereich zuzuordnen ist, nicht aufgrund der Preisgestaltung festgelegt werden. Stattdessen ist auf Schlüssel abzustellen, gemäss dem die Medienhäuser die Einnahmen aus den Kombi-Angeboten den Gattungen Print und

Online zuweisen. Gestützt auf Angaben in der Kurzbefragung, die das BAKOM bei den Medienhäusern durchgeführt hat (siehe Ziffer 4.1), variiert der interne Schlüssel. Als plausibler und breit angewendeter Wert gilt eine Zuordnung der Publikumseinnahmen von Kombi-Angeboten im Verhältnis 60 (Print) zu 40 (Online-Angebot). Im vorliegenden Modell werden daher **40 Prozent der Publikumseinnahmen aus Kombi-Angeboten Print/Online** für die Bemessung der Subvention anerkannt.

4 Berechnung

4.1 Zugrunde gelegte Zahlen

Vom 7. bis 15. Juli 2020 hat das BAKOM eine Kurzumfrage in der Schweizer Medienbranche durchgeführt. Abgefragt wurden Angaben zu den einzelnen Online-Medienangeboten:

- Sprache des Online-Medienangebots?
- Welche Medienangebote werden von derselben Medienanbieterin herausgegeben?
- Wie hoch waren die Publikumseinnahmen für die Nutzung von Online-Medienangeboten 2019?
- Wie hoch waren die Publikumseinnahmen für Kombi-Angebote Print/Online 2019?
- Welcher Anteil der Einnahmen aus Kombi-Angeboten wird der Online-Nutzung zugeordnet?
- Ist das Medienangebot in eine Mantelredaktion eingebettet?
- Besteht das Zielpublikum aus weniger als 50'000 Personen?

Es wurden 77 Fragebogen eingereicht, die sich auf rund 100 Medienangebote beziehen. Die meisten der Teilnehmenden sind traditionelle Medienhäuser mit Print- und Online-Angebot, nur wenige der Teilnehmenden haben ein reines Online-Angebot.

Rund die Hälfte der Medienangebote gehört zu einem Medienhaus mit mehreren Angeboten. In der Regel werden diese Medienangebote zu einem grossen Teil von einer Mantelredaktion erstellt, die internationale, nationale und überregionale Inhalte liefert. Drei solche Medienhäuser mit mehreren Medienangeboten sind in zwei Sprachregionen tätig.

Rund die Hälfte der Medienangebote ist auf ein Zielpublikum von weniger als 50'000 Personen ausgerichtet, wobei zahlreiche davon wiederum von Mantelredaktionen erstellt werden.

Deklariert wurde ein Umsatz aus reinen Digitalangeboten von rund 43 Millionen Franken und ein Umsatz aus Kombi-Angeboten von rund 630 Millionen Franken. Die Datenlage ist allerdings nicht vollständig und deckt nicht die gesamte Medienbranche ab. Doch dürfte das Verhältnis zwischen reinen Digitalangeboten und Kombiangeboten auch bei einer vollständigen Erhebung nicht deutlich anders aussehen.

Abbildung 3

Deklarierte Publikumseinnahmen für Online- und für Kombi-Angebote (BAKOM-Umfrage Juli 2020)

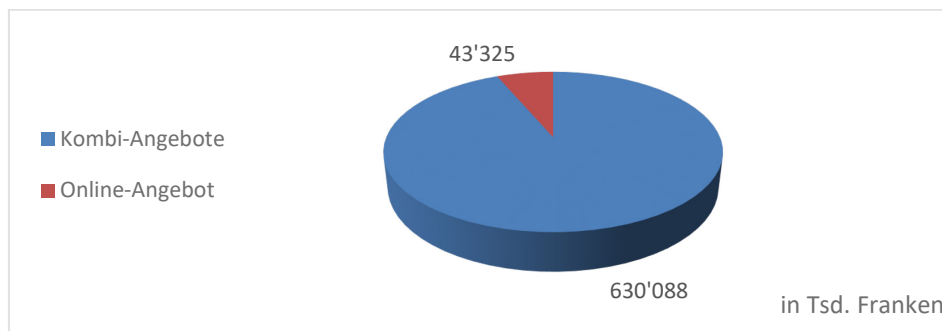
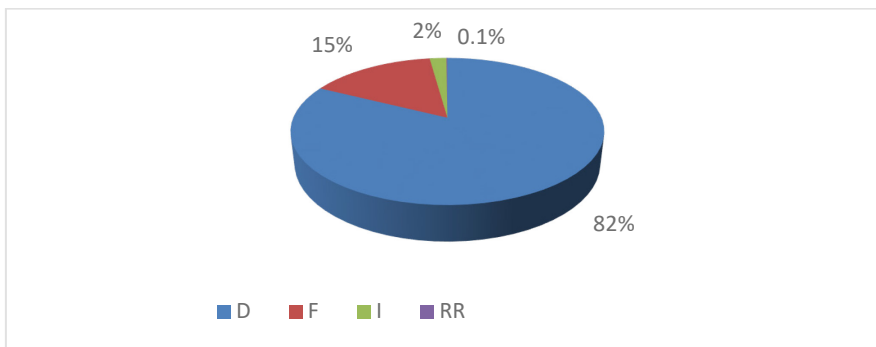


Abbildung 4

Deklarierte Publikumseinnahmen nach Sprachregionen (BAKOM-Umfrage Juli 2020)



Wenn 40 Prozent der Publikumseinnahmen aus Kombi-Angeboten berücksichtigt werden (siehe oben Ziffer 3), ergibt dies insgesamt Publikumseinnahmen im Umfang von rund 295 Mio. Franken, die bei der Bemessung der Subvention **anerkannt** werden.

Abbildung 5

Anerkannte Publikumseinnahmen für die Bemessung der Subvention

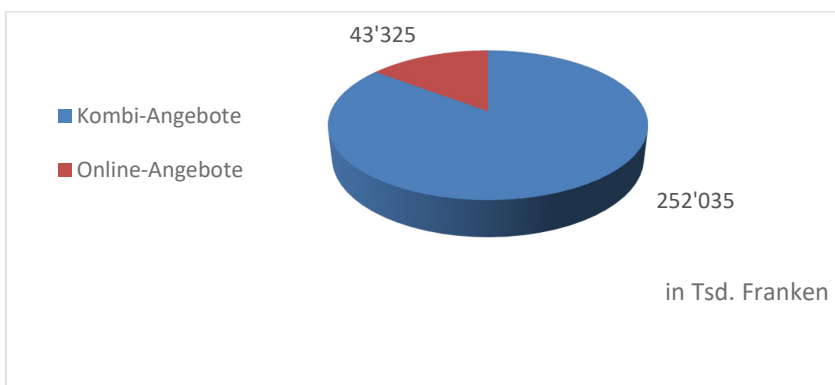
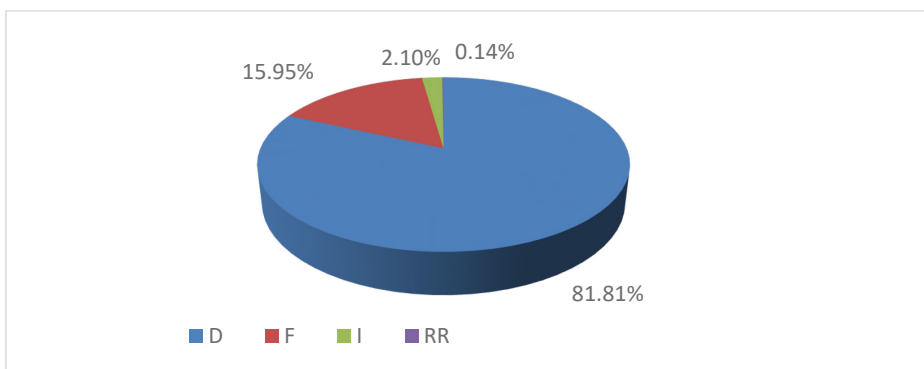


Abbildung 6

Anerkannte Publikumseinnahmen nach Sprachregionen



Die Erhebung der Kurzumfrage ergibt zwar kein vollständiges Bild. Aufgrund der Rückmeldungen lässt sich bei den anerkannten Publikumseinnahmen von 5 Millionen Franken aber eine Grenze erkennen. Unter 5 Millionen Franken befinden sich – bis auf einen Titel – alle Medienanbieterinnen mit einem einzigen Medienangebot, die keiner Gruppe angehören sowie kleine Medienhäuser mit mehreren Publikationen (insgesamt 26 Medienangebote). Über 5 Millionen Franken weisen in der Regel die Medienanbieterinnen mit mehreren Angeboten aus, die einer Gruppe angehören, z. B. mit sprachregionaler Reichweite oder mit zahlreichen Regionalausgaben (insgesamt 59 Medienangebote).

Anerkannte Publikumseinnahmen nach Grösse der Unternehmen

| Umsatz in CHF (= Bemessungsgrundlage für die Subvention) | | Anzahl Medienangebote | |
|--|---------------|--|---|
| 1 | - 100 000 | 1 unabhängiges Angebot | Kleinere Medienanbieterinnen, in der Regel mit einem einzigen Medienangebot und nicht einer Gruppe angehörend |
| 100 000 | - 500 000 | 12 unabhängige Angebote 3 Angebote derselben Anbieterin | |
| 500 000 | - 1 000 000 | 2 unabhängige Angebote 3 Angebote derselben Anbieterin | |
| 1 000 000 | - 2 000 000 | 2 unabhängige Angebote 2 Angebote derselben Anbieterin | |
| 2 000 000 | - 3 500 000 | 6 unabhängige Angebote | |
| 3 500 000 | - 5 000 000 | 2 unabhängige Angebote | |
| 5 000 000 | - 7 500 000 | 1 unabhängiges Angebot 3 Angebote derselben Anbieterin | Grössere Medienanbieterinnen, in der Regel mit mehreren Medienangeboten und einer Gruppe angehörend |
| 7 500 000 | - 10 000 000 | 10 Angebote derselben Anbieterin | |
| 10 000 000 | - 20 000 000 | | |
| 20 000 000 | - 50 000 000 | 24 Angebote von 3 Anbieterinnen | |
| 50 000 000 | - 100 000 000 | 14 Angebote von 2 Anbieterinnen | |

4.2 Ergebnis

Nachfolgend wird eine Verteilung der Subvention simuliert. Die Angaben aus der Kurzumfrage (Ziffer 4.1) werden auf das oben dargestellte Modell (Ziffer 3) übertragen. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Angaben nicht vollständig sind und sich zudem auf das Jahr 2019 beziehen.

Die kleineren Medienanbieterinnen mit anerkannten Publikumseinnahmen bis 5 Millionen Franken erhalten beinahe die Hälfte der Subvention. Dabei handelt es sich überwiegend um Angebote von Medienanbieterinnen, die keiner Gruppe angehören, darunter mehrheitlich regionale Angebote von Medienanbieterinnen, die auch eine regionale Zeitung herausgeben. Bei den Anbieterinnen mit anerkannten Publikumseinnahmen von über 5 Millionen Franken handelt es sich zur Hauptsache um die grossen Verlagshäuser mit Mantelredaktionen.

Die Verteilung auf die Sprachregionen ist angemessen. Die Publikumseinnahmen werden zu 82 Prozent in der Deutschschweiz erzielt, hingegen fließen nur 66 Prozent der Subvention in diese Sprachregion. Mit französischsprachigen Medienangeboten werden rund 16 Prozent der insgesamt anerkannten Publikumseinnahmen erzielt, es fließen aber rund 23 Prozent der Subvention in die französischsprachige Sprachregion. Mit italienischsprachigen Medienangeboten werden rund 2 Prozent der insgesamt anerkannten Publikumseinnahmen erzielt, es fließen aber rund 10 Prozent der Subvention in die italienischsprachige Sprachregion.

Verglichen mit den generierten Publikumseinnahmen findet also ein Ausgleich zwischen den Sprachregionen statt.

Zum Vergleich: Der Abgabenanteil der privaten Radio- und Fernsehveranstalter wird für 13 Regionalfernsehveranstalter und für 21 Lokalradios verwendet. In die Deutschschweiz fließen 51 Prozent der Abgabe (20 Veranstalter), in die französischsprachige Schweiz 25 Prozent (7 Veranstalter), in die italienischsprachige Schweiz 8 Prozent (3 Veranstalter). 16 Prozent der Abgabe fließen an 4 Veranstalter mit zweisprachigem Leistungsauftrag deutsch/französisch.

Allerdings ist zu beachten, dass sich die Förderung der Online-Medien am Markt bzw. Angebot orientiert, während im Bereich von Radio und Fernsehen Leistungsaufträge vergeben werden, so dass allen Regionen ein gleichwertiger Service public zur Verfügung steht.

Abbildung 8

Verteilung der Subvention nach Grösse der Medienanbieterinnen

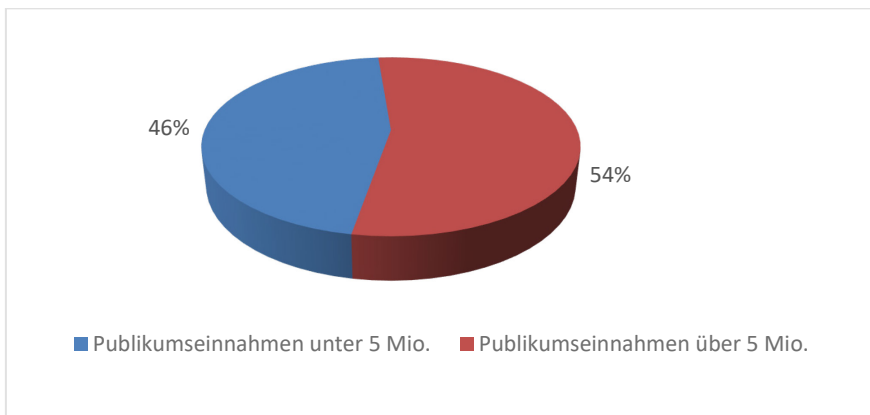
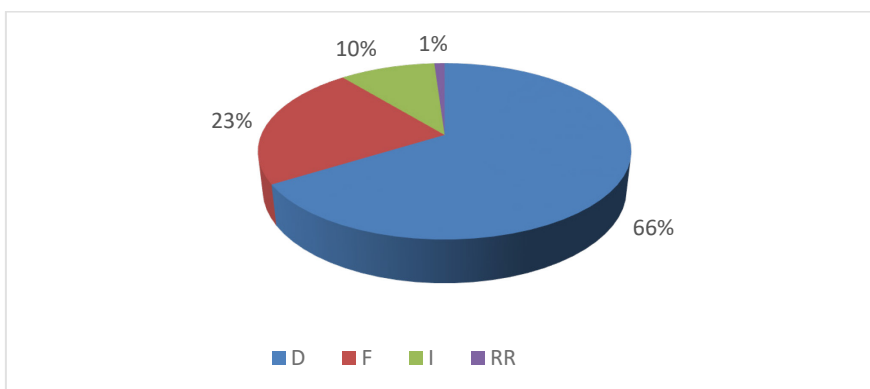


Abbildung 9

Verteilung der Subvention nach Sprachregionen



Wie die Verteilung effektiv aussehen wird, hängt von den Gesuchen ab. Für die Festlegung der verschiedenen Werte in der Verordnung wird sich der Bundesrat auf eine breite Branchenumfrage und auf eine öffentliche Vernehmlassung bei Kantonen und betroffenen Kreisen abstützen können.

5 Umsetzung in der Verordnung

Sobald der Gesetzesentwurf vom Parlament verabschiedet wird, wird das BAKOM eine umfassende Befragung durchführen und gestützt darauf die oben dargestellten Werte anpassen, insbesondere:

- den Mindestumsatz pro Sprachregion,
- die Umsatzstufen und den prozentualen Anteil der Subvention in jeder Umsatzstufe (Degression),
- den Anteil der Einnahmen aus Kombi-Angeboten, der bei der Bemessung der Subvention anerkannt wird.

Diese Werte sind Gegenstand der Bundesratsverordnung. Das UVEK wird eine öffentliche Vernehmlassung dazu durchführen, insbesondere bei den Kantonen, Organisationen und der Branche.