



21.02.2024

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des
Postulats Christ 21.3781 vom 17. Juni 2021



Zusammenfassung

Das Postulat Christ vom 17. Juni 2021 (21.3781 «Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen») beauftragt den Bundesrat, mögliche kanalunabhängige Modelle der Medienförderung aufzuzeigen.

Die digitale Transformation stellt die Schweizer Medien vor grosse Herausforderungen. Vor allem bei jüngeren Zielgruppen hat sich die Mediennutzung in den letzten Jahren weg von den traditionellen Medien (lineares Radio und Fernsehen sowie Presse) hin zu Online-Angeboten und Sozialen Medien verschoben. Gleichzeitig ist eine Verschiebung der Werbeeinnahmen hin zu ausländischen Online-Plattformen wie Google und Facebook zu beobachten. Diese Plattformen produzieren keine journalistischen Angebote für die Schweizer Bevölkerung. Dadurch steht die Finanzierung der demokratiepolitischen Funktion der Schweizer Medien unter grossem Druck.

Medienförderung gibt es seit längerem, insbesondere im Bereich der Zustellermässigung für die Presse. Für Online-Medien, die an Bedeutung für die Meinungsbildung gewinnen, sowie auch für Gratismedien gibt es heute grundsätzlich keine Unterstützung.

Der Bericht stellt Fördermassnahmen ins Zentrum, welche speziell lokal-regionale Medienangebote in der digitalen Transformation längerfristig und unabhängig vom Verbreitungskanal und vom Geschäftsmodell unterstützen. Dadurch sollen auch Online-Medien und Gratismedien profitieren können. Als Ziele der Medienförderung sind insbesondere der Beitrag zu einer qualitativen Produktion journalistischer Inhalte und zur (Medien-)Vielfalt beziehungsweise zur Minderung der Medienkonzentration zu nennen. Staatliche Fördermassnahmen müssen zudem die Medienfreiheit und das Prinzip der Staatsunabhängigkeit der Medien beachten.

Der Bundesrat stellt verschiedene Optionen zur Debatte. Die kurz- bis mittelfristigen Optionen lassen sich auf Gesetzesstufe regeln, ohne Revision der Bundesverfassung:

- Kurzfristig - Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien: Tendenziell rasch umsetzbar wären die gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV im Massnahmenpaket zugunsten der Medien vorgeschlagenen allgemeinen Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien (Aus- und Weiterbildung, Agenturleistungen, Selbstregulierung der Branche sowie digitale Infrastrukturen). Von solchen Massnahmen könnten auch Online-Angebote profitieren. In diesem Rahmen könnte zudem auch die Förderung der Nutzungsforschung, die derzeit nur Radio und Fernsehen zugutekommt, auf alle elektronischen Medien ausgeweitet werden.
- Mittelfristig - Einführung einer kanalunabhängigen Förderung aller elektronischen Medien ohne Leistungsauftrag: Gestützt auf den geltenden Artikel 93 Absatz 1 BV könnte eine neue kanalunabhängige Förderung zugunsten aller elektronischen Medien ohne Leistungsauftrag (inklusive der Online-Portale der Verlage) eingeführt werden, die anhand der Stellen für Medienschaffende oder des Umsatzes bemessen wird und kleinere Medien bevorzugt. Dies würde die Transformation der Presse zu Online-Angeboten unterstützen. Diese neue kanalunabhängige Förderung könnte die Zustellermässigung für die Lokal- und Regionalpresse sofort oder gestaffelt ablösen. Alternativ könnte die Zustellermässigung für eine bestimmte Zeit parallel weitergeführt werden und erst bei positiver Evaluation der kanalunabhängigen Förderung abgelöst werden.
- Langfristig – Neugestaltung des Medienfördersystems (inklusive Leistungsaufträge): Eine langfristige Option wäre ein komplett kanalunabhängiges und umfassendes Medienfördersystem, das zum einen auch die Presse und zum anderen nebst der Förderung von Medien ohne Leistungsauftrag auch die Förderung von Medien mit Leistungsauftrag (Service public, inklusive SRG) erfasst. Hierzu wäre jedoch eine Anpassung der Bundesverfassung notwendig. Für den Bundesrat steht diese Option nicht im Vordergrund.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Inhalt

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Auftrag: Postulat Christ 21.3781	5
1.2	Entwicklung der Schweizer Medienlandschaft	5
1.3	Folge: Konzentrationsprozesse und Spardruck	6
1.4	Bestehende Massnahmen zur Medienförderung	6
1.5	Postulat Christ als Anstoss zu neuer Diskussion über die Medienförderung	7
1.6	Bisherige Entwicklungen im Bereich der Medienförderung und Eingrenzung der Thematik	7
2	Ziele der Medienförderung	8
2.1	Qualität	9
2.2	(Medien-)Vielfalt	9
2.3	Kanalunabhängigkeit.....	10
2.4	Zweckmässigkeit im Vollzug	10
2.5	Beachtung der Medienfreiheit bzw. der Staatsunabhängigkeit.....	10
3	Optionen für eine zukunftsgerichtete Medienförderung.....	10
3.1	Die Rolle der Förderung von Medienangeboten ohne Leistungsauftrag	10
3.2	Bestimmung der förderberechtigten Medienangebote (Förderkriterien).....	11
3.3	Bemessung der Förderbeiträge (Bemessungskriterien)	12
3.3.1	Kosten	13
3.3.1.1	Redaktionskosten.....	13
3.3.1.2	Stellen für Medienschaffende.....	13
3.3.2	Umsatz	13
3.4	Bewertung der Bemessungskriterien (Stellen für Medienschaffende und Umsatz)	14
3.4.1	Auswirkungen auf die Qualität journalistischer Inhalte	14
3.4.2	Auswirkungen auf die (Medien-)Vielfalt.....	14
3.4.3	Zweckmässigkeit im Vollzug	15
3.4.4	Kanalunabhängigkeit der Bemessung	15
3.4.5	Vergleich mit der Zustellermässigung zugunsten der Regional- und Lokalpresse	15
3.5	Punktueller Medienförderung (Projektförderung)	16
3.6	Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche.....	16
3.6.1	Förderung von Agenturleistungen.....	17
3.6.2	Förderung von digitalen Infrastrukturen	17
3.6.3	Förderung der Nutzungsforschung	18
3.6.4	Qualitätsförderung (Aus- und Weiterbildung sowie Selbstregulierungsorganisationen).	18
4	Rechtlicher Rahmen	18
4.1	Bundeskompetenzen.....	18
4.2	Finanzierungsquellen	19
5	Fazit	20
5.1	Einführung einer kanalunabhängigen Förderung aller elektronischen Medien ohne Leistungsauftrag.....	20
5.2	Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien	20
5.3	Langfristige Neugestaltung eines komplett kanalunabhängigen und umfassenden Medienfördersystems	21

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Wesentliche Medienförderbeiträge auf Bundesebene	22
Anhang 2:	Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der Medienfreiheit bzw. Staatsunabhängigkeit ..	23
Anhang 3:	Übersicht Bewertung der drei Bemessungsmodelle	25
Anhang 4:	Bundeskompetenzen je Förderart und Mediengattung	26

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag: Postulat Christ 21.3781

Mit dem Postulat von Nationalrätin Christ vom 17. Juni 2021 (21.3781 «Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen») wurde der Bundesrat beauftragt, mögliche kanalunabhängige Modelle der Medienförderung aufzuzeigen, die bestehende Strukturen nicht weiter zementieren, nicht auf bestimmte Verbreitungskanäle abzielen und kein bestimmtes Geschäftsmodell vorschreiben. Der Wortlaut des Postulats lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, folgende Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

1. Welche Modelle der staatlichen Medienförderung führt unsere 4. Gewalt nachhaltig in die Zukunft, ohne dabei überholte Strukturen weiter zu zementieren, nur auf bestimmte Kanäle abzustellen oder bestimmte Geschäftsmodelle vorzuschreiben.
2. Er soll dabei verschiedene ganz unterschiedliche Möglichkeiten prüfen, diese einander sowie dem aktuellen Modell gegenüberstellen. Die Modelle müssen jeweils die oben genannten Eckwerte berücksichtigen. Zudem sollen dabei Vor- und Nachteilen aufgezeigt werden.
3. Er soll transparent darlegen, welches oder welche der Modelle er bevorzugt und weshalb
4. Er soll beantworten, ob dafür eine Anpassung der Verfassung zwingend ist und falls nicht, ob er eine solche trotzdem befürwortet und wieso.»

Begründet wird das Postulat folgendermassen: «Die Debatte über das Medienförderpaket hat aufgezeigt, dass zwar eine breite Einigkeit über die Wichtigkeit des Erhalts resp. Ausbaus einer möglichst breit gefächerten qualitativ hochstehenden Medienvielfalt herrscht, nicht jedoch über das WIE. Unabhängig davon, ob die aktuelle Gesetzesvorlage von Parlament und Volk angenommen wird oder nicht, ist es unerlässlich, sich nun bereits Gedanken über die Medienförderung der Zukunft zu machen, wie eine solche aussehen könnte und welche Optionen es dabei gibt. Denn falls die aktuelle Vorlage in Kraft tritt, so hat diese ein klares Ablaufdatum, das es im Auge zu behalten gilt. Falls die Vorlage keine Mehrheit findet, so muss die Diskussion umso dringender an die Hand genommen werden. Das Ablösen der aktuellen Form der Förderung, welche über die u. a. unterschiedlichen Distributionskanäle definiert ist braucht Zeit.

Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission hat bereits 2014 empfohlen, die indirekte Presseförderung durch eine neue, papierunabhängige Konzeption zu ersetzen und erkannte einen zunehmenden Trend zu einer Mediennutzung, die von Zeit und Raum losgelöst, technisiert, individualisiert und interaktiv ist. Sie empfahl eine technologie- und kanalneutrale und direkte Förderung publizistischer Medien. Ein zukunftsgerichtetes staatliches Fördermodell muss kanalunabhängig erfolgen, denn demokratiepolitisch sind alle Verbreitungswege gleichwertig. Journalistische Qualität und die Produktion von Inhalten sollten im Zentrum stehen, auf welchem Kanal der erstellte Inhalt konsumiert wird, sollte keine Rolle spielen. Der Wettbewerb darf zudem nicht verzerrt werden, das Geschäftsmodell sollte keine Rolle spielen und die digitale Transformation wie auch jegliche Innovation darf nicht durch falsche finanzielle Anreize gehemmt werden.»

1.2 Entwicklung der Schweizer Medienlandschaft

Durch die digitale Transformation sind Schweizer Medien mit einem Strukturwandel konfrontiert. Neue Distributionskanäle, das zunehmende Verschmelzen verschiedener Mediengattungen (Presse, Radio und Fernsehen sowie Online-Medien) und neue globale Akteure wie Online-Plattformen stellen die Schweizer Medien vor neue Herausforderungen. Zwei Entwicklungen sind dabei von zentraler Bedeutung: die veränderten Nutzungsgewohnheiten und der starke Rückgang der Werbeeinnahmen.

Die Mediennutzung zu Informationszwecken hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren weg von den traditionellen Medien (lineares Radio und Fernsehen sowie Presse) hin zu digitalen Kanälen

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

verschoben.¹ Vor allem bei jüngeren Zielgruppen spielen Online-Angebote (auf Abruf verfügbar) und Soziale Medien für die Meinungsbildung eine immer grössere Rolle.²

Neben dieser Veränderung bei der Mediennutzung ist eine Verschiebung der Werbegelder hin zu ausländischen Online-Plattformen wie Google und Facebook zu beobachten. So wurden die Werbeeinnahmen auf solchen Plattformen 2022 in der Schweiz auf 1'690 bis 2'070 Millionen Franken geschätzt. Derweil konnten Presse, TV und Radio im selben Jahr rund 1'515 Millionen Franken Netto-Werbeumsätze verbuchen.³ 2018 waren dies noch rund 1'919 Millionen Franken.⁴ Diese Verschiebung der Werbegelder ist demokratiepolitisch insofern problematisch, als dass die neuen Online-Plattformen keine journalistischen Inhalte produzieren und somit die Finanzierung der Schweizer Medien und damit deren demokratiepolitische Funktion unter grossen Druck gerät. Zudem vermögen neue Online-Angebote den Rückgang der Werbeeinnahmen bei den traditionellen Medien nicht zu kompensieren.

1.3 Folge: Konzentrationsprozesse und Spardruck

Die Entwicklungen in der Mediennutzung und im Werbemarkt bringen grossen finanziellen Druck auf die Schweizer Medien mit sich. In Reaktion auf diesen Strukturwandel finden Konzentrationsprozesse wie Verkleinerungen, Zusammenlegungen/Fusionen oder gar Schliessungen von Redaktionen statt. Solche Konzentrationsprozesse sind insbesondere bei der Presse seit längerem zu beobachten. Während 2009 schweizweit noch 310 Zeitungstitel gezählt wurden, waren es 2022 noch 251 Titel.⁵

Der finanzielle Druck auf die Medienorganisationen kann zudem zu weiteren Sparmassnahmen und so zu Konsequenzen in den Organisationen führen. So können sich Sparmassnahmen negativ auf die Arbeitsbedingungen (z.B. Zeitdruck und Arbeitsbelastung) und auch auf die Qualität auswirken.

1.4 Bestehende Massnahmen zur Medienförderung

Der Staat kann das Bereitstellen von Medienangeboten einerseits durch Leistungsaufträge gewährleisten (Service public) sowie andererseits durch finanzielle Anreize für Medien ohne Leistungsauftrag fördern. Zudem kann der Staat Medien mittels allgemeiner Fördermassnahmen, die der ganzen Branche zugutekommen, unterstützen.⁶

Auf Bundesebene knüpft die bestehende Medienförderung am Verbreitungskanal an. Mit Radio und Fernsehen (nationaler und regionaler Service public sowie allgemeine Fördermassnahmen zugunsten Radio und Fernsehen gemäss dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 [RTVG]⁷) sowie der Presse (Medienförderung in der Form der Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse gemäss dem Postgesetz vom 17. Dezember 2010 [PG]⁸)⁹ werden Mediengattungen unterstützt, die insbesondere bei den jüngeren Zielgruppen mit sinkenden Nutzungszahlen zu kämpfen haben. Nicht unterstützt werden hingegen Gratismedien.

¹ fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft), Reuters Institute Digital News Report 2023, 2023, abrufbar unter https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:ed911684-ac04-461c-ac4c-6c83ed456c30/DNR_23_Schweiz.pdf.

² Medienmonitor Schweiz, Medienmarken und Meinungsmacht, abrufbar unter <https://www.medienmonitor-schweiz.ch/medien/medienmarken/schweiz/15-29-jahre/2022>.

³ Stiftung Werbestatistik Schweiz, Werbeaufwand Schweiz, 2023, abrufbar unter <https://werbestatistik.ch/de/publikation/werbestatistik-2023/>.

⁴ Stiftung Werbestatistik Schweiz, Werbeaufwand Schweiz, 2019, abrufbar unter <https://werbestatistik.ch/de/downloads/publikation-2019/medienmitteilung.pdf>.

⁵ Verband Schweizer Medien, Entwicklung der Zeitungstitel und Zeitungsauflagen seit 2009, 2022, abrufbar unter [https://www.schweizermedien.ch/getattachment/test-Branchedaten/Print-wirkt-\(1\)/Entwicklung-Zeitungstitel-und-Auflagen_CH.pdf.aspx](https://www.schweizermedien.ch/getattachment/test-Branchedaten/Print-wirkt-(1)/Entwicklung-Zeitungstitel-und-Auflagen_CH.pdf.aspx).

⁶ Nicht verwendet wird die Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Förderung (Fördermittel kommen den einzelnen Medien unmittelbar oder mittelbar durch Vergünstigungen externer Kosten wie z.B. Verbreitungskosten zugute). Aus der Optik der Medienfreiheit bzw. Staatsunabhängigkeit spielt diese Unterscheidung keine Rolle, solange die Förderung grundrechtskonform ausgestaltet ist (vgl. hierzu Ziff. 2.5).

⁷ SR 784.40.

⁸ SR 783.0.

⁹ Für den vorliegenden Bericht wird lediglich die Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse als Medienförderung betrachtet. Die Regional- und Lokalpresse richtet sich mit Inhalten von allgemeinem Interesse an ein breites Publikum und bietet damit journalistische Inhalte mit staats- und demokratiepolitischer Relevanz an. Zwar besteht auch an der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse ein öffentliches Interesse. Publikationsorgane von Vereinen und Stiftungen sind jedoch auf spezifische Gruppen ausgerichtet und nehmen damit eine andere Funktion wahr.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Für Online-Angebote, die an Bedeutung für die Meinungsbildung gewinnen, gibt es heute grundsätzlich keine Unterstützung. Einzige Ausnahmen sind der Service public der SRG im Online-Bereich (übriges publizistisches Angebot, üpA) und die Förderung wissenschaftsbasierter Innovationsprojekte (z.B. Start-ups) durch die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse).¹⁰

Ein Überblick über die wesentlichen aktuellen Medienfördermassnahmen findet sich in Anhang 1.

1.5 Postulat Christ als Anstoss zu neuer Diskussion über die Medienförderung

Wie bereits in Ziff. 1.2 erläutert wurde, stellt die digitale Transformation bestehende Medien vor grosse Herausforderungen: Reichweite und Werbeeinnahmen der klassischen Medien gehen zurück. In der Folge werden Konzentrationsprozesse begünstigt. Der Aufbau von finanziell selbsttragenden Geschäftsmodellen im Onlinebereich ist schwierig. Zwar konnten grössere Medienorganisationen in neue Geschäftsbereiche vordringen und grosse Teile ihres Umsatzes generieren, indem sie digitale Marktplätze betreiben. Allerdings sind diese Geschäftsbereiche vom Journalismus entkoppelt. Das heisst, dass Einnahmen aus diesen Bereichen nicht an journalistische Inhalte gebunden sind, wie dies bei der Werbung beispielsweise in Zeitungen der Fall ist. Auf lokal-regionaler Ebene ist der Aufbau finanziell selbsttragender Geschäftsmodelle im Medienbereich aufgrund der kleinen Märkte noch schwieriger. Deshalb liegt das Ziel der Medienförderung in der längerfristigen staatlichen Unterstützung der Produktion journalistischer Inhalte besonders auf lokal-regionaler Ebene. Gleichzeitig besteht ein Spannungsfeld zwischen der Medienfreiheit und der Medienförderung. Es ist sicherzustellen, dass der Staat durch die Medienförderung nicht die Medienfreiheit verletzt (vgl. Ziff. 2.5), und dass die Medien trotz finanzieller Abhängigkeit vom Staat weiterhin von ihren Freiheiten Gebrauch machen.

Deshalb soll dieser Bericht wie vom Postulat gefordert Massnahmen ins Zentrum stellen, welche speziell lokal-regionale Medienangebote in der digitalen Transformation längerfristig und unabhängig vom Verbreitungskanal und vom Geschäftsmodell unterstützen. Es soll eine flächendeckende Produktion journalistischer Inhalte begünstigt und gleichzeitig die Staatsunabhängigkeit sichergestellt werden.

1.6 Bisherige Entwicklungen im Bereich der Medienförderung und Eingrenzung der Thematik

Die Politik setzt sich seit Jahren mit der Medienförderung auseinander. Im Medienförderbericht vom 5. Dezember 2014¹¹ schlug der Bundesrat kurz- sowie mittel- bis langfristig umsetzbare Massnahmen vor. Dabei wurden kurzfristige Massnahmen in der Zwischenzeit bereits umgesetzt, so etwa die Unterstützung der nationalen Nachrichtenagentur (Artikel 44a der Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 [RTVV]¹²) oder die Angleichung der reduzierten Mehrwertsteuersätze für die gedruckte Presse und die Online-Presse (Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe a^{bis} des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 [MWSTG]¹³).

Bisher wurden zwei Anläufe zur Einführung von Fördermassnahmen unternommen, um auch die Online-Medien einzuschliessen. 2018 hat der Bundesrat mit dem Vorentwurf eines Bundesgesetzes über elektronische Medien (VE-BGeM¹⁴) einen ersten Schritt in Richtung eines kanalunabhängigen Service public versucht, um neu alle elektronischen Medien (Radio, Fernsehen, Online) gleichwertig zu umfassen. Diese Vorlage wurde in der Vernehmlassung jedoch kritisch aufgenommen, weshalb die Vorlage nicht weiterverfolgt wurde.¹⁵ Im Nachgang wurde mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien¹⁶ versucht, nebst dem Ausbau bekannter Instrumente (Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse gemäss PG und allgemeine Massnahmen zugunsten aller elektronischen Medien

¹⁰ Gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 (FIG; SR 420.1).

¹¹ 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), abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Medienpolitik > Aktuelles und Hintergründe > Bericht zur Schweizer Medienlandschaft: Branche im Umbruch.

¹² SR 784.401.

¹³ SR 641.20.

¹⁴ Der Vorentwurf zum BGeM ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > UVEK.

¹⁵ Vgl. zu den Gründen BBl 2020 4507.

¹⁶ Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien vom 18. Juni 2021 (BBl 2021 1495); vgl. Botschaft vom 29. April 2020 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien, BBl 2020 4485 ff.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

gemäss RTVG) neu auch eine Unterstützung von Online-Medien einzuführen (E-BFOM¹⁷). In diesem Kontext wurden auch weitere Steuererleichterungen zugunsten von Medien geprüft, die jedoch als nicht zweckmässig beurteilt wurden.¹⁸ Das Massnahmenpaket wurde vom Volk Anfang 2022 abgelehnt. Kritikpunkte am Massnahmenpaket zugunsten der Medien waren grundsätzliche Vorbehalte gegen eine staatliche Medienförderung, das starke Profitieren grosser Medienorganisationen und die fehlende Förderung von Gratismedien. Ebenfalls kritisiert wurde, dass das Paket überladen gewesen sei und der heutige Förderbetrag vervielfacht worden wäre, worin die Gegner die Staatsunabhängigkeit gefährdet sahen.

Aktuell sind verschiedene parlamentarische Initiativen hängig, die einzelne Teile des Massnahmenpakets separat aufnehmen.¹⁹ Die genannten Vorstösse sind allerdings weiterhin kanalgebunden und die Online-Medien würden dadurch wie bis anhin keine Förderung erhalten. Auch wären Gratismedien weiterhin ausgeschlossen. Mehrmals Gegenstand parlamentarischer Vorstösse war die Einführung von Mediengutscheinen für Jugendliche, die von Bundesrat und Parlament jeweils abgelehnt wurden.²⁰

Auch die EMEK verfasste bereits mehrere Berichte zu einer künftigen Medienförderung. Zuletzt schlug sie Ende 2022 vor, die bisherigen kanalabhängigen Förderinstrumente durch ein technologieneutrales Fördersystem zu ersetzen. Dieses Fördersystem sieht unter anderem auch eine Förderung des Betriebs journalistischer Angebote vor. Demnach sollen unabhängig vom Verbreitungskanal Angebote, die bestimmte Förderkriterien erfüllen, nach einer einheitlichen Bemessung unterstützt werden.²¹

Der vorliegende Bericht stellt Modelle vor, die es ermöglichen, die bestehenden Fördermittel so einzusetzen, dass auch Online-Medien, Gratismedien und primär die lokal-regionalen Medien profitieren. Im Zentrum steht die kanalunabhängige Förderung von Medienangeboten ohne Leistungsauftrag, die eine flächendeckende Produktion journalistischer Inhalte mit Fokus auf die lokal-regionale Ebene begünstigen soll. Vorbild hierfür ist das Modell der Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse: Wer bestimmte Förderkriterien erfüllt, hat Anspruch auf eine nach bestimmten Bemessungskriterien berechnete Subvention. Zudem werden als flankierende Massnahmen die Projektförderung sowie allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der gesamten Branche diskutiert. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf mittelfristig umsetzbare Massnahmen gelegt, die keiner Verfassungsänderung bedürfen.

Auf den Service public (Leistungsaufträge) wird im Rahmen dieses Berichts nur am Rande eingegangen. Die Details der SRG-Konzession werden anlässlich der Neukonzessionierung diskutiert. Die ab 1. Januar 2025 geltenden lokal-regionalen Radio- und Fernsehkonzessionen laufen bis Ende 2034, womit der lokal-regionale Service public bis dahin im Rahmen des geltenden RTVG geregelt ist.

2 Ziele der Medienförderung

Journalistische Medien sind für das Funktionieren einer Demokratie von wesentlicher Bedeutung. Idealerweise informieren sie über Ereignisse und fördern Debatten. Ihrer wesentlichen Funktion entsprechend geniessen die Medien durch die Medienfreiheit (Artikel 17 der Bundesverfassung

¹⁷ Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung von Online-Medien vom 18. Juni 2021 (BBI 2021 1495).

¹⁸ Vgl. Medienförderung – diverse Anträge, Zusatzbericht des BAKOM an die KVF-N vom 1. Februar 2021, S. 11 ff., abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 20.038 Geschäft des Bundesrates > Weitere Berichte. Steuererleichterungen werden daher auch in diesem Bericht nicht näher behandelt.

¹⁹ Die parlamentarische Initiative Bulliard-Marbach vom 18. März 2022 (22.423 «Für eine unabhängige Presse sind die Beträge zur indirekten Förderung anzupassen», aktueller Stand: Zustimmung von KVF-S und KVF-N, Ausarbeitung von Entwurf durch KVF-N) verlangt unter anderem eine Erhöhung des jährlichen Beitrags an die Tageszustellung der Regional- und Lokalpresse (+15 Millionen Franken) sowie die Ausweitung der Förderung auf in der Frühzustellung beförderte Zeitungsexemplare (neu 30 Millionen Franken). Die parlamentarische Initiative Bauer vom 28. Februar 2022 (22.407 «Verteilung der Radio- und Fernsehabgabe», aktueller Stand: Zustimmung von KVF-S und KVF-N, Ausarbeitung von Entwurf durch KVF-S) verlangt eine Erhöhung des Abgabenanteils für die lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter von heute 4-6% auf 6-8%. Die parlamentarische Initiative Chassot vom 17. März 2022 (22.417 «Fördermassnahmen zugunsten der elektronischen Medien», aktueller Stand: Zustimmung von KVF-S und KVF-N, Ausarbeitung von Entwurf durch KVF-S) strebt Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien an (Aus- und Weiterbildung, Presserat und Nachrichtenagentur).

²⁰ Der Bundesrat lehnte Mediengutscheine jeweils ab, weil deren Wirksamkeit fraglich ist (vgl. zuletzt Motion Christ vom 18. Juni 2020 [20.3779 «Medienförderung und Bildungsoffensive mit Mediengutscheinen für Jugendliche und junge Erwachsene»]). Mediengutscheine werden daher auch in diesem Bericht nicht näher behandelt.

²¹ Vgl. Zukunft der Schweizer Medienförderung, Impulse für eine technologieneutrale Unterstützung privater journalistischer Angebote, Bericht der EMEK vom 10. Januar 2023, S. 15, abrufbar unter www.emek.admin.ch > Themen > Medienförderung.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

[BV]²²) einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Für die elektronischen Medien ist die Meinungsbildungsfunktion in der Bundesverfassung explizit festgehalten (vgl. Artikel 93 BV). Eine funktionierende Öffentlichkeit ist wesentlich für die Demokratie, da sie die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sicherstellt. Dazu gehört allerdings auch, dass die Medien das ganze Meinungsspektrum abdecken und sie sich das Vertrauen der Öffentlichkeit immer wieder neu erarbeiten.

Besonders in einer föderalen und mehrsprachigen Referendumsdemokratie wie der Schweiz ist eine funktionierende demokratische Öffentlichkeit sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene notwendig, da auf all diesen Ebenen politische Entscheide getroffen werden.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass sich Medien vorwiegend am Markt finanzieren. Insbesondere in kleineren Regionen ist dies für Medien allerdings schwierig. Aus diesem Grund sollen Medienförderinstrumente besonders auf lokal-regionaler Ebene ansetzen, um eine funktionierende demokratische Öffentlichkeit auch dort zu ermöglichen. Dabei müssen Medienförderinstrumente verschiedenen Zielsetzungen gerecht werden.²³ Von zentraler Bedeutung sind ihre positiven Wirkungen auf die Qualität und die (Medien-)Vielfalt. Eine weitere Zielsetzung liegt in der kanalunabhängigen Ausgestaltung der Medienförderung. Nicht zuletzt müssen Förderinstrumente zweckmässig im Vollzug sein und die Medienfreiheit bzw. die Staatsunabhängigkeit der Medien beachten.

Aus den folgenden Zielen der Medienförderung sollen in einem zweiten Schritt in Ziff. 3 verschiedene kanalunabhängige Fördermodelle herausgearbeitet werden. Dies ermöglicht eine Bewertung möglicher Instrumente vor dem Hintergrund der herausgearbeiteten Ziele.

2.1 Qualität

Eine funktionierende Demokratie ist auf die Qualität von journalistischen Inhalten angewiesen. Die Informationsqualität in den Medien für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger muss sichergestellt sein.²⁴ Dabei ist die Qualität der Inhalte, die von Medien produziert werden, stark von den strukturellen Rahmenbedingungen abhängig. Insbesondere in kleineren Regionen kann eine Medienförderung strukturelle Nachteile ausgleichen. Es ist daher die Aufgabe der Medienpolitik, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Produktion von qualitativen journalistischen Angeboten fördern, ohne dabei Einfluss auf die Berichterstattung zu nehmen.

Das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) geht von einer relativ hohen Qualität der Schweizer Medienangebote aus. Gleichzeitig wird jedoch der Druck auf die Redaktionen stärker, da die Einnahmen aus dem Publikums- und Werbemarkt rückläufig und Sparmassnahmen oftmals die Folgen sind. Dies wirkt sich auf die Arbeitsbedingungen in den Redaktionen und somit auch auf die Rahmenbedingungen für die Produktion qualitativer journalistischer Angebote aus.²⁵ Medienförderinstrumente sind demnach in Bezug auf ihren Beitrag zur Förderung der qualitativen Produktion journalistischer Inhalte zu beurteilen.

2.2 (Medien-)Vielfalt

Die Bedeutung der Vielfalt ergibt sich aus dem Anspruch, dass kein Thema, keine Meinung, kein Akteur und keine Akteurin aus dem öffentlichen Diskurs ausgeschlossen werden sollen.²⁶ Im Kontext des Schweizer Föderalismus ist an dieser Stelle auch die Bedeutung der Vielfalt auf Ebene von kleineren politischen Einheiten (z.B. Gemeindeebene) zu betonen. Daher sind eine Vielzahl an

²² SR 101.

²³ Neuberger C., Funktionale und defekte Öffentlichkeit in der Demokratie – Analyse und Anwendungen am Beispiel der Schweiz, 2020, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien.

²⁴ Die Qualität von Medieninhalten wird meist anhand verschiedener Indikatoren gemessen. So bezieht sich beispielsweise das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft fög in Untersuchungen zur Qualität von Medien unter anderem auf die Relevanz (Beitrags- und Akteursrelevanz), die Einordnungsleistung (Themenorientierung und Interpretationsleistung) sowie die Professionalität (Sachlichkeit, Quellentransparenz und Eigenleistung) (vgl. fög, Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, abrufbar unter https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:e38aba0b-4d51-4b89-a087-ec7d346ed317/JB_2022_online_gesamt_20221206.pdf).

²⁵ fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, S. 158.

²⁶ fög (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

verschiedenen und unabhängigen Medienorganisationen für die Medienvielfalt in den Regionen zentral.

Wie bereits in Ziff. 1.3 beschrieben, sind in der Schweiz seit Jahren Konzentrationsprozesse zu beobachten, die die Medienvielfalt gefährden. Medienförderinstrumente sind somit auch in Bezug auf ihren Beitrag zur Medienvielfalt beziehungsweise zur Minderung der Medienkonzentration zu bewerten.

2.3 Kanalunabhängigkeit

Eine weitere Zielsetzung liegt in der kanalunabhängigen Ausgestaltung der Medienförderung. Das bedeutet, dass Radio und Fernsehen, Online-Medien und die Presse gleichbehandelt werden sollen. Die kanalunabhängige Ausgestaltung ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Medienförderung keine bestimmte Art von Mediennutzung bevorzugt. So bergen kanalabhängige Fördermassnahmen zum einen die Gefahr, dass die geförderten Medienangebote gewisse Bevölkerungsgruppen nicht mehr erreichen, wie z.B. die Zeitungen die jüngere Bevölkerung. Zum anderen wird dadurch die Innovation in den geförderten Medienorganisationen gehindert, da diese durch die Förderung an bestimmte Verbreitungskanäle gebunden werden.

Medienfördermassnahmen sind daher auch vor dem Hintergrund des Potenzials für eine kanalunabhängige Ausgestaltung zu beurteilen.

2.4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Medienfördermassnahmen müssen – wie jegliche Regulierungsinstrumente - zweckmässig im Vollzug sein. Im Zentrum steht die Frage, mit welchem Instrument das durch die Medienförderung verfolgte Ziel am effizientesten erreicht werden kann. Dabei sind sowohl der Aufwand auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der zu fördernden Organisationen zu beachten. Die dargelegten Förderinstrumente sind demnach auch in Bezug auf die Zweckmässigkeit im Vollzug zu bewerten.

2.5 Beachtung der Medienfreiheit bzw. der Staatsunabhängigkeit

Staatliche Medienfördermassnahmen müssen die Medienfreiheit (Artikel 17 BV) und das daraus fließende Prinzip der Staatsunabhängigkeit der Medien beachten (vgl. für Radio und Fernsehen explizit Artikel 93 Absatz 3 BV). Kann der Staat im Rahmen der Medienförderung journalistische Inhalte in irgendeiner Weise beeinflussen, müssen die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten erfüllt sein (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit, vgl. Artikel 36 BV).²⁷

Absolut verboten sind Fördermassnahmen, die dem Staat eine inhaltliche Kontrolle von Medienangeboten ermöglichen (Zensurverbot gemäss Artikel 17 Absatz 2 BV). Auch staatlich geförderte Medien müssen weiterhin über alles berichten können. Hierfür ist sicherzustellen, dass es nicht im Belieben des Staates ist, welche Medien er in welcher Höhe fördert. Die staatlichen Ermessensspielräume bei der Medienförderung müssen daher eingeschränkt sein. Dazu sind Sicherungsmassnahmen vorzusehen. Ein Überblick über mögliche Sicherungsmassnahmen ist in Anhang 2 dargestellt.

Die Vorgaben der Medienfreiheit bzw. des Staatsunabhängigkeitsgebots sind bei der Ausgestaltung von Fördermassnahmen zu beachten.

3 Optionen für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

3.1 Die Rolle der Förderung von Medienangeboten ohne Leistungsauftrag

Wie bereits erwähnt, kann der Staat das Bereitstellen von Medienangeboten einerseits durch Leistungsaufträge gewährleisten (Service public) sowie andererseits durch finanzielle Unterstützung für Medien ohne Leistungsauftrag fördern. Im Folgenden wird auf die Förderung von Medienangeboten ohne Leistungsauftrag fokussiert. Im Unterschied zu Service-Public-Medien, die einen

²⁷ Vgl. bezüglich der Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften BGer, Urteil vom 19. Juni 2023, 2C_35/2023, E. 8.3.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Leistungsauftrag erfüllen und dabei die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen müssen (Vielfaltsgebot),²⁸ können Medien ohne Leistungsauftrag ihre inhaltliche Ausrichtung frei bestimmen (sog. Tendenzfreiheit). Dadurch besteht als Ergänzung zum Service public eine Vielfalt verschiedener Angebote, die sich an den Bedürfnissen der verschiedenen Interessengruppen ausrichten können. In ihrem Bericht von 2023 kommt die EMEK zum Schluss, dass sich das Nebeneinander eines hauptsächlich öffentlich finanzierten Service public und privat-kommerzieller Medienangebote grundsätzlich bewährt hat.²⁹ Dies bedingt allerdings eine Medienlandschaft, die aus einer grösseren Zahl von Medienorganisationen besteht, die voneinander unabhängig sind und sich konkurrieren (vgl. zur [Medien-]Vielfalt Ziff. 2.2).

Mit der Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse besteht ein Modell der Förderung, worauf alle Zeitungen und Zeitschriften Anspruch haben, die die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen (Anspruchssubvention). Ein solches Modell räumt dem Staat bei der Vergabe der Fördermittel nur wenig Ermessen ein, was mit Blick auf die Staatsunabhängigkeit als positiv zu bewerten ist. Anders als beim Service public (Leistungsaufträge) werden mit einer Anspruchssubvention allerdings keine Medienangebote garantiert.

Dennoch kommt dem Modell einer Anspruchssubvention, wie sie bis anhin mit der Zustellermässigung für die Lokal- und Regionalpresse besteht, weiterhin eine bedeutende Rolle zu. Damit sollen insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen Transformation (vgl. Ziff. 1.5) eine breite Zahl an Medienorganisationen und somit eine breite Produktion journalistischer Inhalte gefördert werden. Anders als die Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse soll das herauszuarbeitende Modell jedoch kanalunabhängig sein. Die staatliche Medienförderung soll zudem aus der Notwendigkeit einer vielgliedrigen und dezentralisierten Medienlandschaft für die Schweiz nicht dazu führen, dass die grossen Medienorganisationen auf Kosten der kleineren noch stärker und damit die kleineren noch schwächer werden.

Welche Möglichkeiten für die kanalunabhängige Ausgestaltung der Medienförderung sowie die Bevorzugung kleiner Medienorganisationen bestehen, zeigen die nachfolgenden Kapitel auf.

3.2 Bestimmung der förderberechtigten Medienangebote (Förderkriterien)

Um festzulegen, welche Medienangebote für die Medienförderung in Frage kommen, sind angemessene Förderkriterien zu definieren. Diese sollen die Mindestanforderungen für geförderte Medienangebote festlegen, aber mit Blick auf das Massengeschäft auch eine vereinfachte Vergabe der zur Verfügung stehenden Gelder erlauben. Die Förderkriterien müssen daher einfach kontrollierbar sein. Die Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse sieht solche Förderkriterien vor (vgl. Artikel 36 der Postverordnung vom 29. August 2012 [VPG]³⁰). Ein Blick ins Ausland zeigt die Bandbreite an möglichen Förderkriterien, abhängig davon, welche medienpolitischen Ziele verfolgt werden.³¹ Für die Ausgestaltung von kanalunabhängigen Förderinstrumenten müssen diese Förderkriterien zudem so bestimmt werden, dass keine Mediengattungen ausgeschlossen werden. Bei diversen Förderkriterien kann eine Anpassung je nach Mediengattung notwendig sein.

²⁸ Vgl. zum Vielfaltsgebot für konzessionierte Radio- und Fernsehprogramme Artikel 4 Absatz 4 RTVG und für das übrige publizistische Angebot der SRG Artikel 5a RTVG.

²⁹ Vgl. Zukunft der Schweizer Medienförderung, Impulse für eine technologie neutrale Unterstützung privater journalistischer Angebote, Bericht der EMEK vom 10. Januar 2023, S. 14, abrufbar unter www.emek.admin.ch > Themen > Medienförderung.

³⁰ SR 783.01.

³¹ Puppis M./Pedrazzi S., Ländervergleich Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht, Bericht zuhanden des Bundesamts für Kommunikation, 2020, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Die nachfolgende Tabelle enthält einen Überblick über mögliche Förderkriterien.

Ziele der Medienförderung	Förderkriterium	Kanalunabhängigkeit
Qualität		
<i>Professionalität</i>	Einhaltung Journalistenkodex	✓
	Vorlegen eines Redaktionsstatuts	✓
	Trennung redaktionelle Inhalte und Werbung	✓
	Mindestanzahl an Medienschaffenden	✓
<i>Relevanz</i>	Mehrheitlich Inhalte von allgemeinem Interesse	✓
	Mindestanteil redaktionelle Inhalte	(✓) ¹
	Maximaler Anteil Werbung	✓
	Mindest-Reichweite	(✓) ¹
	Mindestumsatz	✓
	Mindestzahl an Medienschaffenden	✓
	Regelmässiges Erscheinen / Anzahl Aktualisierungen (z.B.: Mindestzahl Ausgaben)	(✓) ¹
	Nicht gratis vertrieben (Ausschluss Gratismedien)	✓
	Aktuelle Berichterstattung	✓
	Beitrag zur Integration / Sprachminderheiten	✓
Medienvielfalt / Unabhängigkeit	Lokal-regional kontrollierte / von grösseren Konzernen unabhängige Organisationen	✓
	Umsatzobergrenze	✓
	Höchstzahl an Medienschaffenden	✓
Weiteres		
<i>Verbot Doppelsubvention</i>	Keine Finanzierung durch die Radio- und Fernsehgebühr	✓
<i>Staatsunabhängigkeit</i>	Private Trägerschaft	✓
<i>Transparenz über Eigentümer</i>	Impressumpflicht	✓
<i>Anreize zur Selbstfinanzierung</i>	Selbstfinanzierungsgrad	✓
<i>Weniger Anreize für Sparmassnahmen</i>	Einschränkungen von Gewinnausschüttungen	✓

1) Gegebenenfalls Anpassung je nach Mediengattung notwendig

3.3 Bemessung der Förderbeiträge (Bemessungskriterien)

Für kanalunabhängige Förderinstrumente müssen geeignete Bemessungskriterien gefunden werden. Dabei geht es um die Frage, wie die Förderung bemessen wird und welche Medienorganisationen wie stark von der Förderung profitieren. Diese zweite Frage ist vor allem dann zentral, wenn vorwiegend kleinere, lokale und regionale Medienorganisationen gefördert werden sollen.

Ein Blick ins Ausland zeigt, dass bei der Bemessung der Fördersumme oft die Kosten für die Redaktion und die Produktion journalistischer Inhalte herangezogen werden.³² Daneben kommen eine Vielzahl an weiteren möglichen Bemessungskriterien in Frage. Die Herausforderung bei der

³² Puppis M./Pedrazzi S., Ländervergleich Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht, 2020, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Einzelstudien.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

kanalunabhängigen Ausgestaltung ist, dass viele Kriterien nicht auf alle Mediengattungen anwendbar sind.

Im Folgenden sollen zwei mögliche kanalunabhängige Bemessungskriterien vertieft werden. Zum einen werden die Kosten für die Produktion journalistischer Inhalte näher erläutert. Zum anderen soll auch der Umsatz aus Werbe- und Publikumseinnahmen als Bemessung genauer betrachtet werden. Für die Onlinemedien-Förderung gemäss dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien war eine Bemessung anhand des Umsatzes mit Publikumseinnahmen vorgesehen (vgl. Artikel 2 E-BFOM), wodurch Gratisangebote ausgeschlossen wurden.

3.3.1 Kosten

In verschiedenen Ländern wie Dänemark, Norwegen, Italien, Kanada oder Luxemburg existieren bereits Förderinstrumente, die bei der Bemessung der Förderbeiträge zumindest zum Teil die Kosten für die Produktion journalistischer Inhalte berücksichtigen. Es besteht also ein enger Bezug zu den für den Journalismus aufgewendeten Mitteln und damit indirekt zu den daraus resultierenden Leistungen. Verschiedene Mediengattungen weisen allerdings unterschiedliche Kostenstrukturen aus. So wurden beispielsweise die IT-Kosten als mögliches Bemessungskriterium verworfen, da dieser Kostenpunkt bei bestimmten Mediengattungen einen vernachlässigbaren Teil ausmacht.³³ Zudem stehen IT-Kosten nicht in direkter Relation zur Produktion journalistischer Inhalte.

3.3.1.1 Redaktionskosten

Die Redaktionskosten stellen über alle Mediengattungen hinweg einen grossen Kostenblock dar. Ein solcher Ansatz erscheint vor dem Hintergrund der fortschreitenden Medienkonvergenz und dem Anliegen des Postulats, journalistische Inhalte ins Zentrum einer kanalunabhängigen Medienförderung zu stellen, durchaus sinnvoll. Journalistische Inhalte werden vorwiegend in den Redaktionen produziert und daher entstehen Redaktionskosten unabhängig von der Mediengattung.

Verschiedene Länder wie Kanada oder Dänemark greifen daher auf die Lohnkosten von Journalistinnen und Journalisten zurück, welche in allen Mediengattungen einen Grossteil der Redaktionskosten darstellen und direkt mit der Produktion journalistischer Inhalte in Verbindung stehen.

3.3.1.2 Stellen für Medienschaffende

Ein weiterer Ansatz für die Bemessung anhand der Redaktionskosten wäre die Anlehnung an die Anzahl Stellen für Medienschaffende. So könnten Redaktionen pro Vollzeitäquivalent mit einem bestimmten Förderbetrag unterstützt werden.³⁴ Dieser Ansatz weist im Vergleich zur Bemessung anhand der Redaktions- bzw. Lohnkosten die Vorteile auf, dass keine Kosten von Seiten der Medienorganisationen ausgewiesen werden müssten und der Anschein verhindert werden könnte, dass Teile des Lohns von Journalistinnen und Journalisten vom Staat bezahlt werden. Im Folgenden wird daher dieser Ansatz weiterverfolgt.

3.3.2 Umsatz

Neben den Kosten als mögliches Bemessungskriterium kann auf den Umsatz abgestellt werden. Dabei können neben den Publikumsumsätzen auch Werbeumsätze relevant sein. Sollen Gratismedien ebenfalls gefördert werden, müssen auch Werbeumsätze eingeschlossen werden. Der Umsatz als Bemessungskriterium setzt am Erfolg der zu fördernden Medienangebote an. Diese werden im Grundsatz pro Franken Umsatz mit einem bestimmten Betrag gefördert.

³³ Vgl. Medienförderung – diverse Anträge, Zusatzbericht des BAKOM an die KVF-N vom 1. Februar 2021, S. 9 ff.; Förderung von Online-Medien: Alternative Bemessungsgrundlagen, Zusatzbericht des BAKOM an die KVF-N (20.038) vom 30. Oktober 2020, S. 3.

³⁴ Vgl. zum Bemessungskriterium der Journalistenstellen bereits Förderung von Online-Medien: Alternative Bemessungsgrundlagen, Zusatzbericht des BAKOM an die KVF-N (20.038) vom 30. Oktober 2020, S. 4 f., abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 20.038 Geschäft des Bundesrates > Weitere Berichte.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

3.4 Bewertung der Bemessungskriterien (Stellen für Medienschaffende und Umsatz)

Im Folgenden werden die Bemessungskriterien der Stellen für Medienschaffende sowie des Umsatzes anhand der Ziele gemäss Ziff. 2 bewertet und im Anschluss daran mit dem aktuellen Modell der Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse verglichen. Eine Übersichtstabelle befindet sich im Anhang 3. Die Wirksamkeit der Instrumente hängt jedoch nicht zuletzt von der Höhe der zur Verfügung stehenden Fördersumme ab. Diese sollte so hoch sein, dass die Förderung insbesondere den kleineren, lokal-regionalen Medienorganisationen eine wirksame Unterstützung bietet (vgl. bereits Ziff. 3.1).

3.4.1 Auswirkungen auf die Qualität journalistischer Inhalte

Die Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende setzt eine angemessene Definition von förderberechtigten Stellen für Medienschaffende voraus. Abhängig von dieser Definition kann das Förderinstrument eine unterschiedliche Wirkung auf die Qualität journalistischer Einheiten haben (z.B. Definition über journalistische Ausbildung, Arbeitsbedingungen, Lohn, Berufserfahrung usw.).

Wie sich die Förderung anhand des Umsatzes auf die Qualität der journalistischen Inhalte auswirkt, ist schwierig zu beurteilen. Zum einen lässt der finanzielle Erfolg beim Publikum und bei den Werbetreibenden eine gewisse Qualität der Inhalte vermuten. Zum anderen besteht gleichzeitig die Gefahr, dass sich Medienorganisationen vollständig am Publikumserfolg bzw. an den Werbetreibenden orientieren und dadurch die Qualität der Inhalte aus demokratischer Perspektive sinkt (z.B. durch Clickbaiting).

3.4.2 Auswirkungen auf die (Medien-)Vielfalt

Allgemein kann festgehalten werden, dass Förderinstrumente, die linear anhand von Bemessungskriterien wie Reichweite, Umsatz oder Stellen für Medienschaffende vergeben werden, grosse bzw. erfolgreiche Medienorganisationen bevorzugen. Dies begünstigt wiederum Konzentrationsprozesse, insbesondere da Wachstum in schrumpfenden Märkten wie Medienmärkte lediglich auf Kosten der Konkurrenz möglich ist (vgl. Ziff. 1.2).

Sowohl eine Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende wie auch anhand des Umsatzes ermöglichen jedoch eine degressive Ausgestaltung des Förderinstruments. So wäre es beispielsweise denkbar, dass Medienorganisationen mit mehr angestellten Journalistinnen und Journalisten weniger Unterstützung pro Stelle erhalten als Organisationen mit weniger Stellen für Medienschaffende. Analog wäre auch eine Degression anhand des Umsatzes denkbar.³⁵ Somit könnten unter Umständen Konzentrationsprozesse verhindert werden. Durch eine solche Degression profitieren kleinere Medienorganisationen vergleichsweise stärker von der Förderung. Zudem können die Stellen für Medienschaffende oder der Umsatz einzelner Medienorganisationen desselben Konzerns zusammengezählt werden, damit grosse Konzerne, denen eine Vielzahl kleinere Organisationen gehören, nicht übermässig von der Förderung profitieren.³⁶

Des Weiteren fördern beide Bemessungsmodelle den längerfristigen Betrieb einer breiten Zahl an Medienorganisationen, sofern ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Solche Ansätze sorgen für die nötige Planungssicherheit und Kontinuität in der Medienlandschaft, die für bestehende Medienorganisationen vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzierung von journalistischen Inhalten zentral sind. So kann die Produktion journalistischer Inhalte in den Regionen begünstigt werden. Gleichzeitig können Bemessungen anhand der Stellen für Medienschaffende und des Umsatzes insoweit strukturerhaltend wirken, als dass vorwiegend bereits etablierte Medienangebote gefördert werden. Allerdings werden mit der Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende Anreize für den Erhalt redaktioneller Strukturen gesetzt, wodurch die Produktion journalistisch qualitativer Inhalte ins Zentrum gestellt wird.

³⁵ Vgl. die Degression der Onlinemedien-Förderung im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien gemäss Artikel 2 E-BFOM.

³⁶ Vgl. die so genannte Holdingklausel der Onlinemedien-Förderung im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien gemäss Artikel 3 E-BFOM.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

3.4.3 Zweckmässigkeit im Vollzug

In Bezug auf die Zweckmässigkeit im Vollzug ist die Bemessung anhand des Umsatzes als positiv zu bewerten. Der Aufwand auf der Seite der Medien wie auch der Behörden ist gering einzuschätzen.

Bei der Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende dürfte der Vollzug komplizierter sein. So fehlt in der Schweiz bis anhin eine einheitliche Definition des Berufs der Medienschaffenden; «Journalistin» oder «Journalist» ist keine geschützte Berufsbezeichnung. Dennoch muss definiert werden, welche Tätigkeit innerhalb einer Medienorganisation unterstützt wird. In Zeiten der Automatisierung, künstlicher Intelligenz usw. stellt dies eine Herausforderung dar. Eine mögliche Lösung wäre das Abstellen auf Kriterien, wie sie für die Vergabe der Presseausweise durch die Branche gelten.³⁷ Diese werden heute jedoch nicht nach einheitlichen Kriterien vergeben.³⁸ Im Rahmen des jüngst verabschiedeten «Nationalen Aktionsplans für die Sicherheit von Medienschaffenden in der Schweiz» ist ein Branchendialog zur Frage der Vereinheitlichung der Presseausweise geplant.³⁹

3.4.4 Kanalunabhängigkeit der Bemessung

Grundsätzlich ist die kanalunabhängige Ausgestaltung sowohl bei der Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende wie auch anhand des Umsatzes möglich, da die unterschiedlichen Kostenstrukturen der verschiedenen Mediengattungen umgangen werden. Eine Bemessung anhand der Stellen für Medienschaffende weist den Vorteil auf, dass die journalistische Arbeit in den Redaktionen für alle Geschäftsmodelle in den Mittelpunkt der Förderung gestellt wird.

3.4.5 Vergleich mit der Zustellermässigung zugunsten der Regional- und Lokalpresse

Für die Zustellermässigung zugunsten der Regional- und Lokalpresse stehen aus allgemeinen Bundesmitteln jährlich 30 Millionen Franken zur Verfügung (Artikel 16 Absatz 7 Buchstabe a PG). Dabei wird die Zustellermässigung anhand der Anzahl der in der Tageszustellung der Post im Abonnement vertriebenen Exemplare bemessen. Um die Förderung auf kleine Zeitungen zu konzentrieren, erfolgte 2007 durch die Einführung einer Auflagenobergrenze von 40'000 Exemplaren der Wechsel vom bis dahin geltenden Giesskannenprinzip zu einer spezifischen Förderung der Regional- und Lokalpresse. Die Zustellermässigung pro Exemplar ist für jeden Titel gleich hoch und zwar unabhängig von der jeweiligen Auflagenhöhe.

In Bezug auf das Förderziel der Qualität journalistischer Inhalte erzielt die Bemessung anhand der im Abonnement vertriebenen Exemplare einen ähnlichen Effekt wie eine Förderung anhand des Umsatzes (vgl. Ziff. 3.4.1). Einerseits muss das Angebot so aufbereitet werden, dass das Publikum bereit ist, dafür zu bezahlen. Gleichzeitig kann sich die reine Orientierung am Publikumserfolg auch qualitätsmindernd auswirken.

Bezüglich dem Förderziel der (Medien-)Vielfalt kann der Beitrag der Zustellermässigung als begrenzt betrachtet werden.⁴⁰ Zwar wurde mit der Auflagenobergrenze das Ziel verfolgt, auflagenstarke Zeitungen von der Förderung auszuschliessen. Zurückgehende Auflagenzahlen haben jedoch zur Konsequenz, dass immer mehr Titel grösserer Medienorganisationen förderberechtigt werden. Zudem werden die Zustellkosten pro Exemplar unterstützt, wodurch grössere Zeitungen in absoluten Zahlen

³⁷ Vgl. etwa für die Akkreditierung beim Bundesgericht Artikel 3 Richtlinien betreffend Gerichtsberichterstattung am Bundesgericht vom 6. November 2006 (SR 173.110.133) und für die Akkreditierung für das Medienzentrum Bundeshaus Artikel 2 Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum vom 30. November 2012 (MAkkV, SR 172.071).

³⁸ In der Schweiz existieren derzeit verschiedene Presseausweise, die nach unterschiedlichen Kriterien vergeben werden, so unter anderem der Berufsregister-Presseausweis der drei grossen Berufsverbände (vgl. das Reglement über den Schweizer Presseausweis und das Berufsregister der journalistisch tätigen Medienschaffenden BR, abrufbar z.B. unter www.impressum.ch > Presseausweis) oder der Presseausweis des Verlegerverbandes Schweizer Medien (vgl. <https://www.schweizermedien.ch/mitglieder/presseausweis>).

³⁹ UVEK, Nationaler Aktionsplan für die Sicherheit von Medienschaffenden in der Schweiz, Nationaler Aktionsplan 2023-2027, 3. Mai 2023, S. 15, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Medienpolitik.

⁴⁰ Vgl. bereits Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3629 und des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) vom 29. Juni 2011, S. 21 ff., abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 12.3004 Motion > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

beträchtlich stärker von der Förderung profitieren. Somit konnte auch die Zustellermässigung zugunsten der Regional- und Lokalpresse die fortschreitende Konzentration nicht aufhalten.

Mit Blick auf die Zweckmässigkeit im Vollzug ist die Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse positiv zu bewerten. So räumt die Zustellermässigung dem Staat bei der Vergabe der Fördermittel nur wenig Ermessen ein. Auch der Aufwand auf der Seite der Medien ist gering.

Bei der Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse handelt es sich allerdings nicht um ein kanalunabhängiges Instrument. Dies ist problematisch, da die Förderung an ein bestimmtes Nutzungsverhalten gekoppelt ist. Dadurch kann längerfristig nicht garantiert werden, dass die Inhalte auch tatsächlich ein Publikum erreichen. Die geförderten Medienorganisationen büssen an Flexibilität ein, falls sie nicht auf die Förderung verzichten wollen.

3.5 Punktuelle Medienförderung (Projektförderung)

Während die soeben diskutierte Medienförderung die Produktion journalistischer Inhalte längerfristig begünstigen soll und dementsprechend über einen längeren Zeitraum ausgerichtet wird, können Medienorganisationen auch nur kurzfristig für punktuelle Projekte gefördert werden. Mit einer so genannten Projektförderung können Anreize gezielter in bestimmte Richtungen gesetzt werden, beispielsweise um Neugründungen von Medienorganisationen oder die Entwicklung neuer digitaler Formate zu fördern. Die kanalunabhängige Ausgestaltung von Projektfördermassnahmen ist möglich (vgl. hingegen zu den Bundeskompetenzen Ziff. 4.1).⁴¹

Solche Projektförderungen, die Innovation vor dem Hintergrund der digitalen Transformation explizit fördern, sind im Ausland immer mehr verbreitet. Beispiele sind unter anderem in den skandinavischen Ländern und in Österreich zu finden. In Österreich werden beispielsweise konkrete Projekte im Bereich des digitalen Journalismus (u.a. Aus- und Weiterbildung) unterstützt. Ziel einer solchen Projektförderung ist es, Medienorganisationen bei der Ausarbeitung neuer digitaler Distributionswege, Produkte oder auch Geschäftsmodelle zu unterstützen.

Ebenfalls dem Bereich der Projektförderung zuzuordnen ist die Förderung von Neugründungen und Start-Ups.⁴² Damit soll in erster Linie der Markteintritt erleichtert und zur Medienvielfalt beigetragen werden. Solche Förderungen sind ebenfalls in verschiedenen Ländern bereits implementiert (z.B. Dänemark, Frankreich, Niederlande, Schweden). Weiter wäre auch die Förderung einzelner Recherchen denkbar, soweit die Vergabe der Fördermittel staatsunabhängig ausgestaltet wird.⁴³

Mit Blick auf die längerfristigen Herausforderungen der digitalen Transformation (vgl. Ziff. 1.5) kommt der punktuell ausgerichteten Projektförderung lediglich eine ergänzende Rolle zu, da damit nicht der längerfristige Betrieb einer breiten Zahl an Medienorganisationen gefördert wird. Zudem stehen für die (kurzfristige) Förderung von Neugründungen und Start-Ups regelmässig auch Stiftungsgelder zur Verfügung, weshalb eine staatliche Medienförderung in diesem Bereich nicht im Zentrum stehen soll.

3.6 Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche

Als weitere Art der Medienförderung sind allgemeine Fördermassnahmen wie z.B. die Förderung von Agenturleistungen, der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden oder von digitalen Infrastrukturen zu nennen, die dem gesamten Mediensektor zugutekommen. Allgemeine Fördermassnahmen bezwecken nicht direkt die Förderung der Bereitstellung von Medienangeboten fürs Publikum, sondern die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die ganze Medienbranche. Die

⁴¹ Vgl. die im Massnahmenpaket zugunsten der Medien geplante Förderung digitaler Infrastrukturen zugunsten aller elektronischen Medien gemäss Artikel 76c E-RTVG (BBI 2021 1495).

⁴² Vgl. die im Massnahmenpaket zugunsten der Medien geplante Förderung von Start-Ups im Rahmen der Onlinemedien-Förderung gemäss Art. 1 Abs. 5 E-BFOM (BBI 2021 1495).

⁴³ Die Beurteilung von konkreten journalistischen Inhalten soll unabhängigen Behörden wie der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) oder privaten Organisationen wie dem Schweizer Presserat vorbehalten bleiben. Bei einer Förderung von Recherchen wäre daher zu gewährleisten, dass die Fördermittel entweder von einer unabhängigen Behörde oder von privaten Organisationen vergeben werden.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

kanalunabhängige Ausgestaltung allgemeiner Fördermassnahmen ist möglich (vgl. hingegen zu den Bundeskompetenzen Ziff. 4.1).⁴⁴

Namentlich für kleinere Medienorganisationen stellen allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche einen wichtigen Beitrag dar. Für die einzelnen Medienorganisationen machen sie allerdings einen eher bescheidenen Beitrag aus. Die Medienvielfalt in der Schweiz kann durch allgemeine Fördermassnahmen nicht nachhaltig gesichert werden. Daher kommen auch den allgemeinen Massnahmen eine bloss flankierende Rolle zu.

3.6.1 Förderung von Agenturleistungen

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Förderung von Agenturleistungen. Aktuell besteht mit der Keystone-SDA-ATS AG eine Leistungsvereinbarung für Leistungen zugunsten der abgabefinanzierten lokal-regionalen Rundfunkveranstalter, wofür jährlich maximal 4 Millionen Franken aus der Abgabe zur Verfügung stehen. 2023 hat der Bundesrat in Beantwortung des Postulats Pult vom 8. September 2020 einen Bericht zu Szenarien für die zukünftige Förderung einer nationalen Nachrichtenagentur verabschiedet.⁴⁵ Im Bericht wird festgehalten, dass Nachrichtenagenturen wie die Keystone-SDA wichtig sind, da sie lokal-regionalen Medien eine Grundlage für die nationale und internationale Berichterstattung bieten und diese sich somit auf ihr Kerngeschäft, die lokal-regionale Berichterstattung, fokussieren können.

Dennoch stellen sich der Keystone-SDA verschiedene Probleme. Zum einen haben Nachrichtenagenturen im digitalen Zeitalter den technischen Vorsprung der schnellen Verbreitung von Informationen verloren. Das Aufkommen neuer Online-Plattformen wirkt sich stark auf die Informationsverbreitung aus. Zum anderen wirkt sich die schwierige finanzielle Lage der Medienorganisationen auch auf die Nachrichtenagentur aus.

Aufgrund der schwierigen finanziellen Lage eines Grossteils der Medienorganisationen (Kunden der Keystone-SDA) kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Situation der Agentur in den nächsten Jahren verbessern wird. Mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien hatte der Bundesrat einen Ausbau der Förderung von Agenturleistungen zugunsten aller elektronischen Medien angestrebt.⁴⁶ Dadurch könnte der Kreis der Medien, welche von den Leistungen einer Nachrichtenagentur profitieren, auf alle elektronischen Medien und damit auch auf Online-Medien ausgeweitet und die Stellung der Agentur in der Schweizer Medienlandschaft gestärkt werden. Dies entspräche dem Szenario 2 des Berichts zum Postulat Pult.

3.6.2 Förderung von digitalen Infrastrukturen

Als Folge der Digitalisierung wird die Sichtbarkeit bzw. Auffindbarkeit von Medienangeboten erschwert. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Förderung von digitalen Infrastrukturen, die der gesamten Branche zur Verfügung stehen und der Aufbereitung, Publikation und Verbreitung von journalistischen Angeboten oder der besseren Sichtbarkeit bzw. Auffindbarkeit dienen, an Bedeutung. Als Beispiele zu nennen sind technische Lösungen für den digitalen Vertrieb von Medienangeboten (z.B. eine App für einen virtuellen Medienkiosk), für Content-Management- oder Bezahlssysteme, für Logins, für den barrierefreien Zugang oder für die Auffindbarkeit von Medienangeboten auf Benutzeroberflächen von Plattformen. Besonders kleinere Medien können solche technischen Lösungen nicht alleine finanzieren. Durch die Förderung solcher Lösungen können entsprechende Angebote kostengünstiger angeboten werden.

Aktuell besteht keine Förderung von digitalen Infrastrukturen zugunsten der ganzen Branche. Mit dem Massnahmenpaket hatte der Bundesrat eine solche Förderung zugunsten aller elektronischen Medien

⁴⁴ Vgl. die im Massnahmenpaket zugunsten der Medien vorgeschlagenen allgemeinen Massnahmen zugunsten aller elektronischen Medien gemäss Artikel 76a ff. E-RTVG (BBI 2021 1495).

⁴⁵ Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen, Bericht des Bundesrates vom 2. Juni 2023 in Erfüllung des Postulats Pult 20.3949 vom 8. September 2020, abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 20.3949 Postulat > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

⁴⁶ Vgl. den Vorschlag gemäss Artikel 76b E-RTVG (BBI 2021 1495, BBI 2020 4521).

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

vorgeschlagen.⁴⁷ Eine Förderung digitaler Infrastrukturen wäre insbesondere für kleinere Medien zur Bewältigung der Herausforderungen der digitalen Transformation weiterhin zweckmässig.

3.6.3 Förderung der Nutzungsforschung

Bereits heute wird im Radio- und Fernsehbereich die Erhebung von Nutzungsdaten durch die unabhängige Stiftung Mediapulse mit jährlich bis zu 2,8 Millionen Franken unterstützt. Im Bereich der Presse werden die Nutzungszahlen von der Branche in Zusammenarbeit mit der WEMF AG erhoben. Die WEMF AG wird vom Bund nicht unterstützt. Die Nutzungsforschung ist für die Branche unerlässlich, insbesondere für die Vermarktung von Werbepätzen und eine bessere Kenntnis der Nutzersegmente. Neben der Tatsache, dass speziell kleinere Medien eine solche Forschung nicht alleine finanzieren können, braucht es für die Vermarktung auch eine vertrauenswürdige «Währung», die die Werbeleistungen unterschiedlicher Angebote vergleichbar macht.

Für eine Nutzungsforschung im Online-Bereich bestehen erste Bestrebungen der Stiftung Mediapulse, die vom Bund allerdings nicht unterstützt werden. Der Aufbau tragfähiger Geschäftsmodelle in einem digitalen Umfeld bedarf vergleichbarer Online-Nutzungszahlen. Eine Nutzungsforschung im Online-Bereich wäre auch mit Blick auf die Evaluation einer neuen kanalunabhängigen Medienförderung, die auch Online-Medien zugutekommt, nützlich (vgl. Ziff. 5.1).

3.6.4 Qualitätsförderung (Aus- und Weiterbildung sowie Selbstregulierungsorganisationen)

Der Qualitätsförderung innerhalb der Branche dienen namentlich die Förderung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden, wie sie bereits heute für Radio und Fernsehen besteht. Mit der Digitalisierung stellen sich neue Anforderungen an den Journalismus (multimedialer Journalismus, neue Erzählformen, Datenjournalismus usw.). Durch die Förderung der Aus- und Weiterbildung können entsprechende Angebote kostengünstiger angeboten werden, wovon insbesondere kleinere Medien profitieren. Dadurch wird die Aus- und Weiterbildungsbereitschaft gefördert, was zur Qualität im Journalismus beiträgt. Daneben kann auch die Unterstützung von Selbstregulierungsorganisationen der Branche wie z.B. des Schweizer Presserats einen Beitrag zur Qualität im Journalismus leisten. So sensibilisiert der Presserat als Beschwerdeinstanz und Vermittler der Standards journalistischer Berufsethik für die grosse Bedeutung der Qualität im Journalismus. Dies ist besonders in einem digitalen Umfeld, in welchem journalistische mit nichtjournalistischen Angeboten um Aufmerksamkeit konkurrieren, wesentlich.

Mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien hatte der Bundesrat einen Ausbau der Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie neu eine Förderung von Selbstregulierungsorganisationen zugunsten aller elektronischen Medien vorgeschlagen.⁴⁸ Ein solcher Ausbau könnte insbesondere den kleineren Medien zur Bewältigung der Herausforderungen der digitalen Transformation helfen.

4 Rechtlicher Rahmen

4.1 Bundeskompetenzen

Die bisherige Medienförderung basiert im Wesentlichen auf Artikel 93 BV (Service public sowie allgemeine Fördermassnahmen für Radio und Fernsehen) und auf Artikel 92 BV (Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse im Rahmen der postalischen Grundversorgung).

Fördermassnahmen, die in erster Linie medienpolitischen Zielsetzungen wie der Förderung der Medienvielfalt und -qualität dienen, sind grundsätzlich nur gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV möglich. Gestützt darauf kann der Bund Leistungsaufträge erteilen, Fördermassnahmen für Medien ohne Leistungsauftrag vorsehen und Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche vorsehen. Artikel 93 Absatz 1 BV erfasst alle elektronischen Medien und damit sowohl Radio und Fernsehen sowie Online-Medien.⁴⁹ Für die Förderung der Presse hingegen steht Artikel 93 BV nicht zur Verfügung.

⁴⁷ Vgl. den Vorschlag gemäss Artikel 76c E-RTVG (BBI 2021 1495, BBI 2020 4522).

⁴⁸ Vgl. den Vorschlag gemäss Artikel 76 und Artikel 76a E-RTVG (BBI 2021 1495, BBI 2020 4520 f.).

⁴⁹ Vgl. mit weiteren Verweisen auf die Rechtslehre BBI 2020 4531 f. So wäre im Massnahmenpaket zugunsten der Medien eine Onlinemedien-Förderung vorgesehen gewesen (vgl. Ziff. 1.6).

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Damit sind aktuell etwa Leistungsaufträge zugunsten der Presse nicht möglich. Was hingegen möglich ist, ist die Unterstützung der Online-Angebote von Presseanbietern. Damit besteht ein Anknüpfungspunkt, der die Transformation fördert.

Für eine komplett kanalunabhängige Förderung, die auch die Presse umfasst, müssten andere Kompetenznormen mit je eigenen Zielsetzungen herangezogen werden. Dabei handelt es sich aber nicht um medienpolitische Zielsetzungen, sondern zum Beispiel um Strukturpolitik (Artikel 103 BV). Eine Übersicht über die Bundeskompetenzen, die auch für die Medienförderung herangezogen werden könnten, findet sich in Anhang 4.

Soll der Bund Medien nach primär medienpolitischen Zielsetzungen komplett kanalunabhängig fördern, müsste die Verfassung dergestalt angepasst werden, dass der Bund auch für die Presse eine Kompetenz zur Vielfaltsförderung erhalte. Anläufe zur Einführung solcher Verfassungsbestimmungen sind in der Vergangenheit allerdings bereits mehrmals gescheitert.⁵⁰ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Presseanbieter ihr Angebot inzwischen in irgendeiner Form auch online bereitstellen.⁵¹ Hierfür wäre eine Förderung bereits gestützt auf den geltenden Artikel 93 Absatz 1 BV möglich und eine Verfassungsrevision wäre nicht nötig. Um eine in diesem Rahmen unzulässige Förderung der Presse zu verhindern, muss jedoch zwischen dem Online- und dem Presseangebot unterschieden werden. Je nach Bemessungskriterium stellt dies in Zeiten konvergenter Redaktionen eine grössere Herausforderung dar.

4.2 Finanzierungsquellen

Für die Finanzierung von Medienfördermassnahmen stehen grundsätzlich die Abgabe für Radio und Fernsehen (Artikel 68 ff. RTVG) sowie allgemeine Bundesmittel zur Diskussion. Erträge aus der Abgabe dürfen im Rahmen von Artikel 93 Absatz 1 BV nur zugunsten der elektronischen Medien verwendet werden. Sollen Fördermassnahmen auch der Presse zugutekommen, wäre auf allgemeine Bundesmittel zurückzugreifen, soweit dies aufgrund anderer Kompetenznormen zulässig ist. Eine Abgabefinanzierung setzt zudem einen engen Zusammenhang zwischen den Abgabepflichtigen (Haushalte und Unternehmen) und den geförderten Medienangeboten voraus (abgaberechtliches Äquivalenzprinzip).⁵²

Somit kann die Abgabe zur Finanzierung des Service public (Leistungsaufträge), welcher der ganzen Bevölkerung frei zur Verfügung stehen muss, eingesetzt werden. Für die Förderung von Medien ohne Leistungsauftrag hingegen steht die Abgabe gemäss geltendem Recht nicht zur Verfügung, soweit auch kostenpflichtige Angebote profitieren sollen. So fehlt zwischen den Abgabepflichtigen und geförderten kostenpflichtigen Angeboten der erforderliche enge Zusammenhang.⁵³

Für eine Medienförderung unabhängig vom Geschäftsmodell müsste daher auf allgemeine Bundesmittel zurückgegriffen werden. Für die Zustellermässigung zugunsten der Regional- und Lokalpresse stehen jährlich 30 Millionen Franken aus allgemeinen Bundesmitteln zur Verfügung. Im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien hatte der Bundesrat für die Förderung der Online-Medien einen zusätzlichen Betrag von 30 Millionen Franken vorgeschlagen. Eine übermässige Erhöhung des Förderbeitrags kann jedoch die Mehrheitsfähigkeit gefährden, wie die Abstimmung über das Massnahmenpaket zugunsten der Medien gezeigt hat. Die Finanzlage des Bundeshaushalts hat sich zudem seit den Vorschlägen des Massnahmenpakets stark verschlechtert: Mittelfristig besteht ebenfalls Bereinigungsbedarf, der wenig Spielraum für neue Ausgaben ohne Gegenfinanzierung lässt.

Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche können aus der Abgabe finanziert werden, soweit diese nur den elektronischen Medien zugutekommen.⁵⁴ Nebst einer

⁵⁰ Vgl. zuletzt die parlamentarische Initiative Rieder (Lombardi) vom 12. Dezember 2018 (18.473 «Medien in die Bundesverfassung»).

⁵¹ Vgl. Burger J./Meyer M./Künzler M./Autenrieth U., Lokalmedien in der Schweiz und Liechtenstein: Übersicht Stand November 2023, 2023, abrufbar unter <https://www.swissubase.ch/en/catalogue/studies/20108/latest/datasets/2130/2949/overview>.

⁵² Vgl. zum Ganzen BBI 2020 4522 und 4534.

⁵³ Vgl. betreffend die Förderung von kostenpflichtigen Onlinemedien gemäss dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien BBI 2020 4534.

⁵⁴ Vgl. BBI 2020 4522.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Abgabefinanzierung könnten allgemeine Fördermassnahmen auch aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden, aber mittelfristig ist der Spielraum im Bundeshaushalt gering.

5 Fazit

Wie bereits erwähnt, wurden bereits kurzfristige Massnahmen im Bereich der Medienförderung umgesetzt (vgl. Ziff. 1.6). Der Bundesrat hat aktuell keine Möglichkeit, Förderinstrumente gestützt auf bestehende Gesetze im Sinne der Ziele der Medienförderung, insbesondere der Kanalunabhängigkeit, umzugestalten bzw. auszubauen. Es ist damit am Parlament, hierfür die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Wie vom Postulat verlangt, wird im Folgenden dargelegt, welche Optionen hierfür bestehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass für die kurz- bis mittelfristig realisierbaren Optionen keine Verfassungsänderung angestrebt wird (vgl. zu den Gründen Ziff. 4.1).

Der Bundesrat stellt verschiedene Optionen zur Debatte. Die ersten beiden Optionen lassen sich auf Gesetzesstufe regeln, ohne Revision der Bundesverfassung

5.1 Einführung einer kanalunabhängigen Förderung aller elektronischen Medien ohne Leistungsauftrag

Als mittelfristig realisierbare Option könnte gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV zugunsten aller elektronischen Medien eine neue kanalunabhängige Förderung von Medien ohne Leistungsauftrag bemessen anhand der Stellen für Medienschaffende oder anhand des Umsatzes und unter Bevorzugung kleinerer Medienorganisationen eingeführt werden. Von dieser neuen Förderung könnten auch die immer mehr genutzten Online-Angebote – auch jene von Presseanbietern – profitieren. Dabei könnte die kanalunabhängige Medienförderung vorerst im Rahmen eines Versuchsbetriebs mit zeitlicher Befristung und Evaluation eingeführt werden. Dadurch würde vor Ablauf der Befristung eine Diskussion darüber ermöglicht, inwieweit die Förderung mit Blick auf die Förderziele der Qualität und der (Medien-)Vielfalt weiterzuführen bzw. anzupassen ist.⁵⁵

Für die Finanzierung der neuen kanalunabhängigen Förderung müssten allgemeine Bundesmittel verwendet werden (vgl. Ziff. 4.2). Da neue Ausgaben in der Finanzplanung kaum Platz haben, wäre eine denkbare Option eine sofortige oder gestaffelte Ablösung der Zustellermässigung für die Lokal- und Regionalpresse hin zur kanalunabhängigen Förderung aller elektronischen Medien inklusive der Online-Portale der Verlage; diese würde die Transformation der Presse zu Online-Angeboten der Verlage unterstützen.⁵⁶ Eine weitere Variante bestünde darin, die Zustellermässigung für die Regional- und Lokalpresse parallel zum Versuchsbetrieb für eine kanalunabhängige Medienförderung weiterzuführen und die Zustellermässigung erst bei positiver Evaluation der kanalunabhängigen Medienförderung abzulösen. Im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien hatte der Bundesrat für die Förderung der Online-Medien einen zusätzlichen Betrag von 30 Millionen Franken vorgeschlagen. Eine übermässige Erhöhung des Förderbeitrags kann jedoch die Mehrheitsfähigkeit gefährden und würde den Bundeshaushalt weiter unter Druck setzen. Eine Umwidmung der heute gewährten 30 Mio. CHF wäre aus dieser Perspektive wohl unproblematisch.

5.2 Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien

Rascher umsetzbar wären die gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV im Massnahmenpaket vorgeschlagenen allgemeinen Fördermassnahmen zugunsten aller elektronischen Medien (Aus- und Weiterbildung, Agenturleistungen, Selbstregulierung der Branche sowie digitale Infrastrukturen). Hierfür müsste lediglich das RTVG angepasst werden, wobei die gesetzlichen Grundlagen für das Massnahmenpaket bereits ausgearbeitet wurden (vgl. hierzu Ziff. 1.6). Die allgemeinen Fördermassnahmen waren im Parlament unbestritten und wurden auch im Rahmen der Abstimmung zum Massnahmenpaket kaum diskutiert. Damit würde das Anliegen der parlamentarischen Initiative

⁵⁵ Im Rahmen des Massnahmenpakets wurde eine zeitliche Befristung der Massnahmen auf 7 Jahre vorgesehen (vgl. BBl 2021 1495). Die Onlinemedien-Förderung wäre zudem in Bezug auf die Vielfalt an bezahlten Online-Angeboten evaluiert worden (vgl. Artikel 5 E-BFOM).

⁵⁶ Vgl. den Vorschlag für eine dynamische Finanzierung und zeitliche Befristung der Presse- und Onlinemedienförderung – diverse Anträge, Zusatzbericht des BAKOM an die KVF-N vom 1. Februar 2021, S. 5 f.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Chassot vom 17. März 2022 grösstenteils aufgenommen und um die Förderung digitaler Infrastrukturen ergänzt. Von solchen Massnahmen könnten auch Online-Angebote profitieren.

Im Rahmen der Anpassung des RTVG könnte zudem auch die Förderung der Nutzungsforschung, die derzeit nur Radio und Fernsehen zugutekommt, auf alle elektronischen Medien ausgeweitet werden.

Die erwähnten allgemeinen Fördermassnahmen könnten aus der Abgabe finanziert werden, weil sie nur elektronischen Medien zukommen (vgl. Ziff. 4.2). Dies würde allerdings auf Kosten der bisherigen Empfänger dieser Mittel gehen.

5.3 Langfristige Neugestaltung eines komplett kanalunabhängigen und umfassenden Medienfördersystems

Eine langfristige Option wäre die Neugestaltung eines komplett kanalunabhängigen und umfassenden Medienfördersystems, das zum einen auch die Presse und zum anderen nebst der Förderung von Medien ohne Leistungsauftrag auch die Förderung von Medien mit Leistungsauftrag (Service public, inklusive SRG) erfasst. Ein Zeithorizont nach 2034 wäre dabei sinnvoll, weil dann die lokal-regionalen Radio- und Fernsehkonzessionen auslaufen. Dabei ist jedoch anzumerken, dass der Vorschlag für kanalunabhängige Leistungsaufträge zugunsten elektronischer Medien in einer vergangenen Vernehmlassung keine Mehrheit fand. Ein langfristiger Ansatz würde allerdings auf eine Neugestaltung des gesamten Medienfördersystems abzielen und eine ganzheitliche Diskussion über die langfristige Zukunft der Medienförderung inklusive des nationalen und regionalen Service public ermöglichen.

Soll dieses Medienfördersystem zudem einheitlich und nicht wie heute sowohl aus der Abgabe (Service public) als auch aus allgemeinen Bundesmitteln (Medien ohne Leistungsauftrag) finanziert werden (s. Ziff. 5.2), würden neue Finanzierungsgrundlagen vorausgesetzt. Zudem müssten die geltenden Fördermassnahmen neugestaltet und die Verfassungsgrundlagen insbesondere für den Einbezug der Presse angepasst werden.

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Anhang 1: Wesentliche Medienförderbeiträge auf Bundesebene

	Radio und TV	Online-Medien	Presse
Service public (Leistungsaufträge)	Betrag pro Jahr in Franken (2023)		
SRG Inland (RTVG)	1 250 Mio. ²⁾	üpA SRG	-
SRG Ausland (RTVG)	19,28 Mio. ¹⁾	üpA SRG	
Lokal-regionale Konzessionen mit Abgabenanteil (RTVG)	81 Mio. ²⁾ Ab 2025: 86 Mio. ²⁾	-	
Medienförderung			
Zustellermässigung für Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (PG) ⁵⁾	-	-	30 Mio. ¹⁾
Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche			
Nutzungsforschung Mediapulse (RTVG)	2,8 Mio. ²⁾	-	-
Aus- & Weiterbildung (RTVG)	Ca. 1 Mio. ¹⁾ (für Aus- und Weiterbildungsinstitutionen) Ca. 1.3 Mio. ⁴⁾ (für lokal-regionale Konzessionierte mit Abgabenanteil)		
Agenturleistungen (RTVG)	4 Mio. ²⁾		
DAB+-Verbreitungskosten (RTVG)	Ca. 3.91 Mio. ²⁾ + 4)		
Archivierung (RTVG)	1 Mio. ²⁾		
Reduzierte Mehrwertsteuersätze im Medienbereich ⁵⁷⁾	64 Mio. (SRG: 60 Mio.; private Rundfunkveranstalter: 4 Mio.)	60 Mio. (gedruckte und online Presse)	

Finanzierungsquellen:

- 1) Allgemeine Bundesmittel
- 2) Radio- und Fernsehgebühr
- 3) Konzessionsgebühr
- 4) Die Überschüsse der früheren Gebührenanteile im Umfang von 40.5 Millionen Franken wurden ab dem 1. Juli 2016 gemäss Artikel 109a RTVG für die Unterstützung der lokal-regionalen Konzessionierten mit Abgabenanteil verwendet: u.a. für die Aus- und Weiterbildung von Programmschaffenden (total 10,125 Millionen Franken, Artikel 82 RTVV und die DAB+-Verbreitungskosten (total 10,125 Millionen Franken, Artikel 84 RTVV). Diese Förderbeiträge werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2024 aufgebraucht sein (Stand: 1. Januar 2024).
- 5) Die Zustellermässigung für die Presse knüpft an die Grundversorgung der Schweizerischen Post an. Gemäss Artikel 14 Absatz 3 PG ist die Post verpflichtet, abonnierte Tageszeitungen landesweit an mindestens sechs Wochentagen zuzustellen. Die Zustellermässigung pro Exemplar hängt von der Jahresversandmenge aller förderberechtigten Titel ab und wird jährlich berechnet. Für das Jahr 2023 beträgt die Ermässigung für die Tages- und Wochenzeitungen 26 Rappen pro Exemplar.

⁵⁷⁾ Berechnung der entgangenen Steuereinnahmen pro Jahr durch die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV. Differenz zwischen Normalsatz von 8.1% und reduziertem Satz von 2.6% basierend auf dem Durchschnitt der Jahre 2019-2021.

Anhang 2: Sicherungsmassnahmen zum Schutz der Medienfreiheit bzw. Staatsunabhängigkeit

Sicherungsmassnahme	Beispiel	Zweck
Gesetzliche Festlegung genügend bestimmter sowie objektiver bzw. meinungsneutraler Förderkriterien¹⁾ Anspruchssubvention²⁾	Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften (PG) Onlinemedien-Förderung (E-BFOM)	Keine Vorgabe bestimmter Meinungen oder Inhalte Wenig staatliches Ermessen bei Förderentscheid
Transparentes Verfahren und gerichtliche Kontrolle³⁾	Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften (PG) Onlinemedien-Förderung (E-BFOM)	Kontrolle des staatlichen Ermessens bei Förderentscheid
Gesetzliche Festlegung der Finanzierung (z.B. gebundene Bundesmittel)⁴⁾	Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften (PG) Onlinemedien-Förderung (E-BFOM)	Wenig staatliches Ermessen bei Entscheid über die zur Verfügung stehenden Fördermittel

Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung

Erläuterungen:

1) Gesetzliche Festlegung genügend bestimmte sowie objektiver bzw. meinungsneutraler Förderkriterien:

Staatliche Fördermassnahmen müssen stets gestützt auf gesetzlich vorgesehenen und genügend bestimmten Kriterien gewährt werden, die objektiv bzw. sachbezogen und damit meinungsneutral formuliert sind.⁵⁸ Z.B. darf die Medienförderung nicht pauschal von der Qualität des Medienangebots abhängen und den Behörden dadurch ermöglichen, nicht genehme Medienangebote als «schlechte» Medien auszuschliessen. Vielmehr sind sachliche bzw. objektivierbare Qualitätskriterien auszuformulieren (z.B. Trennung redaktioneller Teil von Werbung).

2) Anspruchssubvention:

Werden Fördermassnahmen als Anspruchssubventionen ausgestaltet, deren Vergabe lediglich das Erfüllen der gesetzlichen Kriterien voraussetzt, können staatliche Ermessensspielräume weiter verringert werden.⁵⁹

3) Transparentes Verfahren und gerichtliche Kontrolle:

Damit das staatliche Ermessen beim Förderentscheid kontrolliert werden kann, muss das Förderverfahren möglichst transparent sein und der Förderentscheid soll grundsätzlich der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.⁶⁰

4) Gesetzliche Festlegung der Finanzierung (z.B. gebundene Bundesmittel):

Auch beim Entscheid über den Förderbetrag sollten die Handlungsspielräume des Staats grundsätzlich klein gehalten werden, damit die unterstützten Medien eine gewisse Planungssicherheit haben. Bei einer Finanzierung aus dem Staatshaushalt vermögen gesetzlich vorgeschriebene bzw. stark gebundene jährliche Förderbeträge oder auch mehrjährige Verpflichtungskredite den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament im Budgetprozess erheblich einzuschränken.⁶¹

⁵⁸ Vgl. betreffend die Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften BGE 120 Ib 142, E. 3.c)aa), S. 145; vgl. auch Council of Europe (2022), Recommendation CM/Rec(2022)4 on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, Ziff. 1.3.2.

⁵⁹ Vgl. betreffend die der Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften nachgebildeten Onlinemedien-Förderung gemäss dem Entwurf für ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien BBl 2020 4535.

⁶⁰ Vgl. betreffend die Onlinemedien-Förderung gemäss dem Entwurf für ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien BBl 2020 4535; vgl. auch Council of Europe (2022), Recommendation CM/Rec(2022)4 on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, Ziff. 1.3.2.

⁶¹ Vgl. betreffend die der Zustellermässigung zugunsten Zeitungen und Zeitschriften nachgebildeten Onlinemedien-Förderung gemäss dem Entwurf für ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien BBl 2020 4534 f.

Anhang 3: Übersicht Bewertung der drei Bemessungsmodelle

	Stellen für Medienschaffende	Umsatz	Im Abonnement vertriebene Exemplare (Zustellermässigung)
Qualität	+ Sicherstellung der Professionalität	- Orientierung an Werbewirtschaft und/oder Publikum	- Orientierung an Publikum + Bereitschaft des Publikums zur Bezahlung des Abonnements
Medienvielfalt	+ breite Förderung sichert längerfristig den Erhalt von Medien in den Regionen + Degression möglich	+ breite Förderung sichert längerfristig den Erhalt von Medien in den Regionen + Degression möglich	- Auflagenobergrenze wird mit dem Rückgang der Auflagen immer wirkungsloser
Kanalunabhängigkeit	+ fokussiert auf die Produktion journalistischer Inhalte (kanalunabhängig) + Vollständige Gleichbehandlung der Geschäftsmodelle	- keine vollständige Gleichbehandlung der Geschäftsmodelle (Umsatz vorausgesetzt)	- nicht kanalunabhängig (nur Presse)
Einfacher Vollzug	- Definition von Journalisten/innen (kein geschützter Beruf)	+ vereinfachte Vergabe der Förderbeiträge möglich	+ vereinfachte Vergabe der Förderbeiträge möglich

Anhang 4: Bundeskompetenzen je Förderart und Mediengattung

Förderart	Radio und TV	Online-Medien	Presse
Service public (Leistungsaufträge) <i>Finanzierung: Haushalts- und Unternehmensabgabe</i>	Art. 93 BV	Art. 93 BV	Verfassungsänderung
Förderung von Medienangeboten ohne Leistungsauftrag <i>Finanzierung: Allgemeine Bundesmittel</i>	Art. 93 BV	Art. 93 BV	Art. 92 BV (Zustellermässigung)
			Sonst: Verfassungsänderung
Fraglich: Art. 103 BV ¹⁾ (Förderung des Berufs der Medienschaffenden)			
Allgemeine Fördermassnahmen zugunsten der ganzen Branche <i>Finanzierung: Abgabe, sofern nur zugunsten elektronischer Medien; sonst: allgemeine Bundesmittel</i>	Art. 93 BV Art. 70 BV ²⁾ (Agenturleistungen)	Art. 93 BV	Art. 64a BV ³⁾ (Förderung der Aus- und Weiterbildung)
			Sonst: Verfassungsänderung

Erläuterungen:

1) Artikel 103 BV (Strukturpolitik)

Gestützt auf Artikel 103 BV kann der Bund ganze Wirtschaftszweige oder Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen.⁶² Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Medienförderung gemäss Artikel 103 BV die ökonomische Stärkung der gesamten Medienbranche oder des Berufs der Medienschaffenden zum Ziel haben müsste. Damit ist der medienpolitische Gestaltungsspielraum eingeschränkt. Da eine medienpolitisch begründete Förderung einer Vielzahl an Organisationen die wirtschaftliche Situation der Medienbranche insgesamt schwächen kann, steht Artikel 103 BV in der Form der ökonomischen Stärkung der Medienbranche nicht zur Verfügung.⁶³ Inwieweit eine Förderung des Berufs der Medienschaffenden mit Blick auf die Ziele der Medienförderung gemäss Ziff. 2 zweckmässig wäre, ist fraglich.

2) Artikel 70 BV (Sprachförderung)

Das gestützt auf Artikel 70 BV erlassene Sprachengesetz⁶⁴ ermöglicht bereits heute Finanzhilfen für Nachrichtenagenturen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die über die Sprachregionen des Landes berichten, sowie für eine rätoromanische Nachrichtenagentur. Hierbei stehen allerdings sprachen-, kultur- und verständigungspolitische und nicht medienpolitische Zielsetzungen im Vordergrund.⁶⁵

3) Artikel 64a BV (Weiterbildung)

Für die Förderung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden bestünde die Option, gestützt auf Artikel 64a Absatz 2 BV eine neue gesetzliche Grundlage für eine komplett kanalunabhängige Förderung zu schaffen.

⁶² Inwieweit eine Existenzbedrohung des Wirtschaftszweigs bzw. des Berufs für das Ergreifen von Fördermassnahmen gestützt auf Artikel 103 BV vorausgesetzt wird, ist umstritten (vgl. mit weiteren Verweisen etwa Biaggini G., OFK BV, Art. 103 BV, N 5).

⁶³ Vgl. ausführlich Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 20. Juli 2004, Verfassungsgrundlagen für die Bundesunterstützung einer Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse, VPB 69.47

⁶⁴ Artikel 18 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG; SR 441.1).

⁶⁵ Vgl. BBl 2020 4521.