



Bern, 2. Juni 2023

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats Pult 20.3949 vom
8. September 2020



Zusammenfassung

Die von den Medien für die Medien gegründeten Nachrichtenagenturen spielen eine wichtige Rolle im medialen Ökosystem. Mit ihren Dienstleistungen bieten sie den Medien eine solide und verlässliche Grundlage und unterstützen sie damit bei der Berichterstattung über regionale, überregionale, nationale und internationale Ereignisse.

In der Schweiz ist die Keystone-SDA die einzige Nachrichtenagentur, die ein umfassendes Basisangebot in drei der vier Landessprachen liefert. Seit einigen Jahren wirken sich die strukturellen Veränderungen auf dem Medienmarkt (Unternehmenszusammenschlüsse, sinkende Einnahmen) stark auf die Medien aus und machen sich auch bei der nationalen Nachrichtenagentur bemerkbar. Sie hat mit verschiedenen Schwierigkeiten zu kämpfen, die ihre wirtschaftliche Lage stetig verschlechtern. Die Keystone-SDA hat Mühe, einen mehrsprachigen Basisdienst rentabel zu gestalten, und verzeichnet einen Rückgang der Kundenzahlen, was durch die Inflation und die Krise im Zusammenhang mit dem Coronavirus noch verstärkt wurde. Zudem leidet sie darunter, dass die Verlagshäuser sowohl ihre Kunden als auch ihre Eigentümer sind, die in wirtschaftlichen Krisensituationen in der Regel ihre eigenen Interessen höher gewichten als den Fortbestand der Nachrichtenagentur. Die Keystone-SDA hat bereits mehrere Massnahmen ergriffen, wie etwa Leistungsvereinbarungen mit den Behörden, eine finanzielle Umstrukturierung, Sparmassnahmen beim Personal oder eine Anpassung des Angebots. In einigen Fällen wurden gewisse Dienstleistungen, beispielsweise in den Bereichen Wirtschafts- oder internationale Informationen, auch ausgelagert. Dennoch bleibt die Situation angespannt.

In Erfüllung des Postulats von Nationalrat Jon Pult zeichnet der vorliegende Bericht zunächst ein Bild der aktuellen Situation der Keystone-SDA und analysiert dann, unter welchen Bedingungen die Dienstleistungen einer Nachrichtenagentur im Sinne des Service public erbracht werden können. Anschliessend werden drei Szenarien vorgestellt.

Im ersten Szenario wird versucht, die wahrscheinliche Entwicklung des Marktes für Nachrichtenagenturen zu antizipieren, falls keine strukturellen, finanziellen oder rechtlichen Veränderungen vorgenommen werden. Das zweite Szenario geht von einer Erhöhung der finanziellen Unterstützung des Bundes für eine nationale Nachrichtenagentur aus, um die Lücke in der Grundversorgung für elektronische Medien zu schliessen und gleichzeitig den Kreis der Begünstigten zu erweitern. Das dritte und letzte Szenario basiert auf einem Paradigmenwechsel und sieht die Ausschreibung eines Leistungsauftrags für eine nationale Nachrichtenagentur vor, wobei die Erfüllung dieses Auftrags über die Radio- und Fernsehgebühren finanziert würde. Der Bericht listet die verschiedenen Elemente auf, die in diesem Fall definiert werden müssten, und liefert eine erste Schätzung des Betrags, der zur Finanzierung der verschiedenen Szenarien benötigt wird.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Postulat Pult 20.3949	4
2.	Nachrichtenagenturen – Funktion und Herausforderungen	4
2.1	Funktion von Nachrichtenagenturen.....	4
2.2	Gesellschaftliche Herausforderungen für Nachrichtenagenturen im Allgemeinen und in der Schweiz im Besonderen	4
3.	Keystone-SDA	5
3.1	Position und Struktur der Keystone-SDA	5
3.2	Herausforderungen für die Keystone-SDA	5
3.3	Bisherige Massnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen.....	6
3.4	Nebenbei: die Fundaziun Medias Rumantschas	6
4.	Internationaler Vergleich	7
5.	Notwendigkeit einer nationalen Nachrichtenagentur?	7
6.	Szenarien für die zukünftige Finanzierung und den Betrieb einer nationalen Nachrichtenagentur im Sinne des Service public	8
6.1	Zuständigkeit des Staates	8
6.2	Szenario 1: Status quo (Unterstützung einer Nachrichtenagentur im aktuell geltenden Rechtsrahmen)	9
6.3	Szenario 2: Subventionen (Erhöhung der finanziellen Unterstützung und Ausweitung des Kreises der Begünstigten von subventionierten Dienstleistungen).....	10
6.4	Szenario 3: Ausschreibung (Vergabe eines Service-public-Auftrags).....	11
6.4.1	Die Dienstleistungen einer Nachrichtenagentur als Service public	11
6.4.2	Ausschreibung des Auftrags zur Erbringung von Service-public-Leistungen und entsprechende Finanzierung	11
6.5	Die SRG als nationale Nachrichtenagentur?	13
6.6	Kosten und Finanzierung.....	13

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

1. Einleitung: Postulat Pult 20.3949

In seinem Postulat vom 8. September 2020 erinnert Nationalrat Jon Pult daran, dass Nachrichtenagenturen in Demokratien eine entscheidende Rolle spielen und dass ihre Dienstleistungen in einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz besonders wichtig sind. Die Marktentwicklung und die jüngere Geschichte der sda (heute: Keystone-SDA) würden die zukünftige Entwicklung ihrer Basisdienstleistung jedoch ungewiss erscheinen lassen.

Mit dem Postulat, das am 17. Juni 2021 vom Nationalrat angenommen wurde, wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht mit Szenarien für die künftige Versorgung der Schweizer Medien mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen für alle Landesteile und für alle Landessprachen zu erarbeiten. Dabei sollen auch Modelle dafür aufgezeigt werden, wie eine nationale Nachrichtenagentur im Sinne des Service public betrieben und finanziert werden könnte.

2. Nachrichtenagenturen – Funktion und Herausforderungen

2.1 Funktion von Nachrichtenagenturen

Nachrichtenagenturen kommt eine grundlegende Rolle im medialen Ökosystem zu. Mit der zusammenfassenden und raschen Berichterstattung über aktuelle Ereignisse bieten sie Medien aller Art eine solide und verlässliche Grundlage für deren Arbeit.

Nachrichtenagenturen gewährleisten nicht nur die internationale, nationale und überregionale Berichterstattung für Medien, die nicht über die finanziellen oder materiellen Ressourcen verfügen, um eigene Journalistinnen und Journalisten vor Ort schicken zu können. Im Laufe der Jahre haben sie sich auch zu Innovationsträgern im Bereich der Kommunikationstechnologie entwickelt. Von den Medien für die Medien gegründet, sind Nachrichtenagenturen heute Organisationen, die vorwiegend digitale Sachinformationen in Form von Texten, Bildern oder Videos, aber auch andere Dienstleistungen für Medien, Körperschaften, Institutionen und sonstige nationale oder internationale Kunden gegen Bezahlung oder kostenlos bereitstellen. Nachrichtenagenturen gelten als zuverlässige und bevorzugte Informationsquellen und werden immer mehr zu Faktenprüfern (*fact-checkers*), die versuchen, dem Phänomen der Desinformation entgegenzuwirken und die Medien oder die Öffentlichkeit direkt mit geprüften Daten zu versorgen.¹

2.2 Gesellschaftliche Herausforderungen für Nachrichtenagenturen im Allgemeinen und in der Schweiz im Besonderen

Wie die Medien im Allgemeinen sehen sich auch Nachrichtenagenturen und vor allem private Agenturen wie die Keystone-SDA mit einem Überangebot an Informationsflüssen konfrontiert, das durch den Aufschwung des Internets und die Digitalisierung zusätzlich befördert wird. Mit dem erleichterten Zugang zu Informationen, den digitale Plattformen wie etwa soziale Netzwerke bieten, ist das «Monopol» dieser Agenturen auf Nachrichten in Frage gestellt worden. Heute treten Internetnutzerinnen und -nutzer in der öffentlichen Kommunikation an die Stelle von Journalistinnen und Journalisten. Lange Zeit waren Nachrichtenagenturen bei der Informationsübermittlung technisch führend, vor allem durch den schnellen Einsatz des Telegrafen. Doch mit dem Aufkommen der digitalen Medien haben sie auch diesen technischen Vorsprung verloren. Neue Intermediäre wie Google, Facebook usw. (Global Players) wirken sich nicht nur auf die Art der Informationsverbreitung aus, sondern auch auf die Finanzierung des Mediensystems, da diese Plattformen Werbung anziehen, die früher ausschliesslich den Medien vorbehalten war. Letztlich bleiben Meldungen und redaktionelle Dienste mit hohen Produktionskosten verbunden, die nicht durch damit generierte Einnahmen kompensiert werden.

Für ein Land mit 8,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern verfügt die Schweiz mit über 260 Zeitungstiteln und fast 450 Radio- und Fernsehprogrammen, ganz zu schweigen von den Online-Medien, über ein relativ grosses Medienangebot.² Allerdings ist diese Zahl rückläufig, insbesondere bei

¹ So bietet etwa die Nachrichtenagentur AFP einen Faktencheck-Dienst namens AFP Factual an (AFP Factual, abrufbar unter <https://factual.afp.com/>).

² BBl 2020 4485, S. 4495 f.; Strukturbericht des BAKOM vom 1. März 2022 zu Stand und Entwicklung der Radio- und Fernsehlandschaft in der Schweiz 2015–2020, S. 7, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Medien-Strukturbericht.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

den Printmedien, die von einem starken Konzentrationsprozess betroffen sind.³ Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf den Markt für Nachrichtenagenturen, deren Hauptkunden die Medien sind. Die Aufteilung des Schweizer Marktes in verschiedene Sprachregionen stellt eine zusätzliche Schwierigkeit für die hiesigen Medienunternehmen dar, die sich mit einer grossen Konkurrenz aus den Nachbarländern desselben Sprachraums konfrontiert sehen.⁴ Diese sprachliche Heterogenität wirkt sich auch auf die Nachrichtenagenturen aus, die ein Angebot in allen Landessprachen bereitstellen müssen, um einen umfassenden nationalen Dienst anbieten zu können.

3. Keystone-SDA

3.1 Position und Struktur der Keystone-SDA

Als eine der ältesten Nachrichtenagenturen Europas ist die Schweizerische Depeschagentur, die 2018 in Keystone-SDA umbenannt wurde, heute die einzige Nachrichtenagentur mit einem umfassenden Angebot in der Schweiz,⁵ seit Associated Press Schweiz ihre Tätigkeit 2010 eingestellt hat.⁶ Die Keystone-SDA ist eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft, deren Hauptaktionäre die APA (Austria Presse Agentur), Tamedia, Neue Zürcher Zeitung, SRG SSR und der Verlegerverband Schweizer Medien sind.

Die Keystone-SDA verfügt über ein umfassendes Angebot, das heisst einen Basisdienst in den verschiedenen Landessprachen und einen Dienst für Bilder, Videos und Infografiken. Zu den neuen Angeboten, die die Agentur in den letzten Jahren eingeführt hat, zählt auch die Entwicklung von Informationen mithilfe von künstlicher Intelligenz.

3.2 Herausforderungen für die Keystone-SDA

Wie die meisten Nachrichtenagenturen hat auch die Keystone-SDA Schwierigkeiten, ihren Basisdienst (Text) rentabel zu gestalten. Obwohl diese Dienstleistung nach wie vor am stärksten nachgefragt wird und trotz Unterstützung des Bundes in der Höhe von 4 Millionen Franken pro Jahr, bringt dieses Segment weiterhin einen Verlust von rund 1,5 Millionen pro Jahr ein.

Seit 2015 ist der Umsatz der Agentur kontinuierlich gesunken, mit Ausnahme des Jahres 2019. Der Umsatz verminderte sich von rund 37 Millionen Schweizer Franken im Jahr 2015 auf 29 Millionen im Jahr 2018, stieg dann 2019 vor allem dank der Fusion von Keystone und sda erneut auf 42 Millionen an, bevor er schliesslich 2020 wieder auf 37 Millionen und 2021 auf 36 Millionen Franken zurückging.⁷ Dieser negative Trend wirkt sich auch auf die Jahresrechnungen des Unternehmens aus. Zwischen 2015 und 2020 verringerte sich das Betriebsergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT, *Earnings before Interest and Taxes*) drastisch von einem Plus von fast 2 Millionen auf ein Minus von rund 2 Millionen Franken im Jahr 2020, bevor es 2021 wieder leicht ins Positive stieg und rund 660 000 Franken erreichte. Die endgültigen Ergebnisse des Geschäftsjahres sanken von einem Gewinn von rund 2,3 Millionen Franken im Jahr 2015 auf einen Verlust von etwa 1,6 Millionen Franken im Jahr 2020. Dass das Geschäftsjahr 2021 mit einem Gewinn von rund 1,5 Millionen abgeschlossen werden konnte, ist vor allem auf die vom Bund im Rahmen der Covid-19-Unterstützungsmassnahmen zusätzlich zur üblichen Finanzhilfe erstatteten Abonnementskosten zurückzuführen. Die Personalzahlen wiederum sind in den letzten Jahren stetig gesunken, von 295 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 2015 auf 174 im Jahr 2020. Dies entspricht einer Verminderung um etwa 41 Prozent. Schliesslich erodierte auch der Eigenkapitalanteil der Agentur zwischen 2015 und 2020 von 69,2 auf 41,5 Prozent. Im Jahr 2021 stieg er wieder leicht an (49,7 %).

³ BBI 2020 4395.

⁴ Strukturbericht des BAKOM vom 1. März 2022 zu Stand und Entwicklung der Radio- und Fernsehlandschaft in der Schweiz 2015–2020, S. 35.

⁵ Wettbewerbskommission, Stellungnahme der Wettbewerbskommission vom 22. Februar 2018, in: RPW 2018/2, S. 379 ff.

⁶ Auf dem Markt der Fotoagenturen gibt es rund ein Dutzend Agenturen, die mit der Keystone-SDA konkurrieren. Dazu zählen Getty Images, Express, ARC und Ti-Press (Photojournalists – Agenturen in der Schweiz, abrufbar unter <https://www.photojournalists.ch/nachrichten-von-den-agenturen-de27801.html>). Ausserdem haben ehemalige Kundinnen und Kunden der Keystone-SDA ähnliche Dienstleistungen entwickelt, die sie anderen Kundinnen und Kunden anbieten (Persoenlich – Erste Sender kaufen Radionews bei CH Media ein, abrufbar unter <https://www.persoenlich.com/medien/erste-sender-kaufen-radionews-bei-ch-media-ein>).

⁷ Alle folgenden Zahlen stammen aus Gröblbauer J., Bezensek S. & Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021, S. 29; sowie aus dem Geschäftsbericht 2021 der Keystone-SDA, S. 32, abrufbar unter <https://www.keystone-sda.ch>.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Parallel dazu sieht sich die Keystone-SDA mit einem Schwund ihrer Kundschaft konfrontiert, was die ambivalente Beziehung zwischen den Nachrichtenagenturen und ihrer Kundschaft widerspiegelt. Wie bei vielen Nachrichtenagenturen gehört auch bei der Keystone-SDA ein sehr grosser Teil der Medienkunden zu ihren Eigentümern. Letztere tendieren dazu, als Kunden die Tarife der Agentur für Dienstleistungen senken zu wollen, um als Aktionäre der Nachrichtenagentur den Aufwand ihrer Presseerzeugnisse so gering wie möglich zu halten (Interessenkonflikte). Ebenso kann der Verlust eines Kunden bzw. Aktionärs zu einem Rückgang der Einnahmen der Nachrichtenagentur führen. Die Entscheidung einiger Unternehmen, auf die Dienste der Agentur zu verzichten und stattdessen auf eine interne Lösung zu setzen – insbesondere aufgrund ihrer immer grösser werdenden Hauptredaktionen –, erhöht den wirtschaftlichen Druck auf die Agentur.

3.3 Bisherige Massnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen

Um den Basisdienst der Keystone-SDA für lokale und regionale Veranstalter zu gewährleisten, hat der Bund Artikel 44a in die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007⁸ (RTVV) aufgenommen. Diese Bestimmung ermöglicht den Abschluss einer Leistungsvereinbarung für eine Dauer von höchstens zwei Jahren (erneuerbar) zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der Keystone-SDA, in der sich Letztere verpflichtet, einen Basisdienst für Texte in Deutsch, Französisch und Italienisch in den Nachrichtensegmenten Politik, Kultur, Wirtschaft und Sport für konzessionierte Lokalradios und Regionalfernsehen mit Abgabenteil bereitzustellen.⁹ Die vom UVEK übernommenen jährlichen Kosten belaufen sich derzeit auf maximal 4 Millionen Franken. Zudem arbeitet das Bundesamt für Kultur (BAK) im Bereich der Sprachenpolitik mit der Keystone-SDA¹⁰ zusammen und unterstützt in Partnerschaft mit dem Kanton Graubünden das italienische Angebot der Agentur für den Kanton Graubünden mit 285 000 Franken.¹¹ Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Bundeskanzlei ebenfalls eine wichtige Kundin der Keystone-SDA ist, wobei es sich hierbei allerdings nicht um eine Subvention handelt. Letztere erbringt für die Bundeskanzlei Leistungen im Wert von rund 2,8 Millionen Franken pro Jahr.

Auf kantonaler Ebene hat der Kanton Waadt ebenfalls eine Subvention für die Produktion von tagesaktuellem Journalismus, Agenturmeldungen also, vorgesehen.¹²

Keystone-SDA hat bereits konkrete Massnahmen getroffen, um den Erwartungen ihrer Kunden möglichst gut zu entsprechen. Gemäss der mit dem UVEK abgeschlossenen Leistungsvereinbarung organisiert sie jährlich einen Austausch mit den vom Bund unterstützten Leistungsbezügern¹³. Um die Rentabilität der Agentur zu verbessern und gleichzeitig die Qualität der von ihr erbrachten Dienstleistungen zu gewährleisten, hat die Keystone-SDA zusätzlich eine «Groupe de Réflexion» gebildet, die sich aus verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern der Medien zusammensetzt. Diese Gruppe führte eine Umfrage unter den Kundinnen und Kunden der Agentur durch, um herauszufinden, wie das Angebot und das Preismodell der verschiedenen bestehenden Abonnemente angepasst werden können. Die Ergebnisse dieser Umfrage führten zu einer Neugestaltung der Tarife, einer neuen modularen Struktur der Dienstleistungen und einer Optimierung der internen Produktionsweise. Die Umsetzung des Projekts ist derzeit in vollem Gange.

3.4 Nebenbei: die Fundaziun Medias Rumantschas

Die Beschreibung der Schweizer Landschaft der Nachrichtenagenturen wäre nicht vollständig ohne die Erwähnung der Fundaziun Medias Rumantschas (FMR). Diese Organisation, die 2020 die Nachfolge der rätoromanischen Nachrichtenagentur Agentura da Novitads Rumantscha antrat, erfüllt auch die

⁸ SR 784.401.

⁹ Leistungsvereinbarung zwischen UVEK und Keystone-SDA-ATS AG, Ziff. 3.2.1., abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Unterstützung von Nachrichtenagenturen.

¹⁰ <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/der-gebrauch-der-amtssprachen-des-bundes-und-die-foerderung-der-.html>.

¹¹ Leistungsvereinbarung zwischen BAK und Kanton Graubünden, Ziff. 5.3.5., abrufbar unter <http://www.bak.admin.ch> > Sprachen und Gesellschaft > Sprachen > Amtssprachen und Mehrsprachigkeit > Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur.

¹² Diese Unterstützung ergibt sich aus Artikel 3 des Dekrets vom 9. März 2021 zur Einführung von Massnahmen zur Unterstützung der Medienvielfalt (Base législative vaudoise 449.12).

¹³ Leistungsvereinbarung zwischen UVEK und Keystone-SDA-ATS AG, ch. 3.2.1., disponible sous www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Soutien à des agences de presse.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Funktion einer Agentur für rätoromanische Medien.¹⁴ Die FMR hat den Auftrag, redaktionelle Texte in den fünf rätoromanischen Idiomen und in Rumantsch Grischun zu produzieren. Damit stellt sie eine gute journalistische Grundversorgung der rätoromanischen Bevölkerung sicher. Die FMR wird finanziell vom Kanton Graubünden (ca. 750 000 Fr.) und vom Bund (ca. 1 Mio. Fr.) unterstützt, dies auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007¹⁵ über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG).

Da es sich hierbei um eine Sonderlösung für eine ganz spezifische Situation handelt – die im Übrigen alle Beteiligten zufrieden zu stellen scheint –, bezieht der vorliegende Bericht die künftige Erbringung von Dienstleistungen in rätoromanischer Sprache bzw. rätoromanischen Sprachen durch eine nationale Nachrichtenagentur nicht in seine Überlegungen mit ein.

4. Internationaler Vergleich

Im Jahr 2021 führte die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) Gespräche mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern der Branche und gab einen wissenschaftlichen Bericht in Auftrag, in dem sechs europäische Nachrichtenagenturen¹⁶ miteinander verglichen wurden.¹⁷ Der Fokus lag dabei vor allem auf ihren Führungs- und Eigentumsverhältnissen, ihrer wirtschaftlichen Situation, der Rolle des Staates, der Struktur ihres Angebots und den Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen.

Der vergleichende Bericht hebt die Bedeutung des Staates hervor. Obwohl der Staat keine der untersuchten Nachrichtenagenturen auch nur teilweise besitzt, spielt er eine entscheidende Rolle, sei es bei der Finanzierung der Erbringung der Basisdienstleistungen oder bei der Unterstützung der Entwicklung innovativer Projekte. Zudem sind die Behörden in allen verglichenen Ländern wichtige Kunden der Nachrichtenagenturen. Im Rahmen der EMEK-Studie identifizierten die Vertreterinnen und Vertreter der untersuchten Agenturen die folgenden kritischen Punkte, die ihre Tätigkeit am stärksten beeinflussen: die Medienkonzentration, die Tatsache, dass Eigentümer zugleich Kunden sind, die Notwendigkeit, trotz geringer Rentabilität einen Basisdienst zu gewährleisten, die Schaffung eines Mehrwerts für die Kundschaft, der Erwerb von Technologie-Knowhow, die Diversifizierung des Angebots, die Notwendigkeit einer stabilen Finanzierung, die Konkurrenz durch Online-Player und schliesslich die Schwierigkeit, die Dienstleistungen in kleineren Märkten zu skalieren.

5. Notwendigkeit einer nationalen Nachrichtenagentur?

Im Verlauf der letzten Jahre sind einige grosse Medienhäuser dazu übergegangen, auf die Leistungen der Keystone-SDA zu verzichten, um stattdessen interne Lösungen zu entwickeln. Angesichts des Verlustes wichtiger Kunden stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer nationalen Nachrichtenagentur für die schweizerische Medienlandschaft.

Das UVEK hat den am 27. August 2021 von ihm lancierten Mediendialog zum Anlass genommen, um mehrere Medienvertreterinnen und -vertreter nach ihrer Meinung zur Notwendigkeit einer nationalen Nachrichtenagentur zu befragen¹⁸. Der Mediendialog sollte den Delegierten für Printmedien, Radio, Fernsehen und Online-Medien als Plattform dienen, um angesichts der verschiedenen Herausforderungen Lösungen für die Zukunft zu erarbeiten. Ziel des Dialogs war es, dass die Schweizer Medienbranche gestärkt aus der Digitalisierung hervorgeht.¹⁹

Die Teilnehmenden des Dialogs waren einhellig der Meinung, dass eine Nachrichtenagentur auf nationaler Ebene notwendig ist, zum einen für internationale Informationen, wenn diese für die Schweiz relevant sind, und zum anderen für regionale Informationen mit überregionaler Bedeutung. Die

¹⁴ Fundaziun Medias Rumantschas, <https://www.fmr.ch/de/>.

¹⁵ SR 441.1.

¹⁶ Keystone-SDA (Schweiz), Austria Presse Agentur (APA, Österreich), Belga (Belgien), Norsk Telegrambyrå (NTB, Norwegen), Press Association (PA Media, Grossbritannien/Irland) und Suomen Tietotoimisto (STT, Finnland).

¹⁷ Grübbauser J., Bezensek S. & Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021.

¹⁸ Im Rahmen des Mediendialogs haben sich zu dieser Frage namentlich der Verlegerverband Schweizer Medien, Médias Suisses, Stampa Svizzera, der Verband Medien mit Zukunft, Telesuisse, der Verband Schweizer Privatradios, der Verband Radios Régionales Romandes, UNIKOM, der Verband Schweizer Regionalmedien, die SRG und Ringier geäußert

¹⁹ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/mediennmitteilungen.msg-id-90038.html>.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Unabhängigkeit der Keystone-SDA wurde von den Akteurinnen und Akteuren der Branche, die eine Umwandlung des Unternehmens in eine Stiftung begrüßen würden, als wesentlich erachtet. Einige Vertreterinnen und Vertreter der Verbände waren der Ansicht, dass eine punktuelle finanzielle Unterstützung durch den Staat notwendig sein könnte, während andere dies aus Gründen der Unabhängigkeit ablehnten. Abschliessend wurde festgehalten, dass die Agentur in der Art und Weise, wie sie ihre Führung handhabt, frei sein sollte. Allerdings sollten die Eigentümer weiterhin aus der Schweiz stammen.

Die Notwendigkeit einer nationalen Nachrichtenagentur ergibt sich gleichsam auch aus der Grösse und Struktur des mehrsprachigen Schweizer Marktes²⁰. Angesichts der vergleichsweise kleinen Medienmärkte in den einzelnen Sprachregionen der Schweiz scheint es nämlich kaum wahrscheinlich, dass eine Nachrichtenagentur sich in jeder einzelnen Sprachregion dauerhaft entwickeln kann. Ausserdem sind nur wenige grosse Medienhäuser in der Deutschschweiz in der Lage, interne Lösungen zu entwickeln, welche die Dienste einer nationalen Nachrichtenagentur ersetzen. Für die anderen Medien bleibt das Angebot einer nationalen Nachrichtenagentur unerlässlich, dies sowohl aus Gründen fehlender personeller wie auch finanzieller Ressourcen.

In einem gewissen Sinne entsprechen diese Schlussfolgerungen den Feststellungen, die im Ausland gemacht wurden. Im Rahmen der EMEK-Studie hat sich erwiesen, dass selbst dann, wenn gewisse Kunden beschlossen hatten, auf die Dienste der Nachrichtenagenturen zu verzichten, es Letzteren oftmals gelungen war, die Kunden wiederzugewinnen, zumal die Nachrichtenagenturen u.a. auch als verlässliche Informationsquellen gelten²¹.

In diesem Zusammenhang ist die Feststellung interessant, dass nationale Nachrichtenagenturen Aufnahme in die Liste der kritischen Infrastrukturen gefunden haben, welche der Bundesrat im Rahmen der Änderung des Informationssicherheitsgesetzes vorschlägt²².

6. Szenarien für die zukünftige Finanzierung und den Betrieb einer nationalen Nachrichtenagentur im Sinne des Service public

6.1 Zuständigkeit des Staates

Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)²³ legt die Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen fest. Der in Artikel 93 Absatz 2 BV formulierte Leistungsauftrag (insbesondere der Beitrag zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung) ist zwar auf Radio und Fernsehen ausgerichtet; dies hindert den Gesetzgeber aber nicht daran, weitere Leistungsaufträge vorzusehen und andere Organisationen im Bereich der elektronischen Medien zu unterstützen, die unter Absatz 1 dieses Artikels fallen.²⁴

Artikel 70 BV ermöglicht es auch, Gesetze zur Förderung der Mehrsprachigkeit und des Verständnisses der verschiedenen Landessprachen zu erlassen. Auf dieser Grundlage hat der Bund unter anderem Finanzhilfen für Nachrichtenagenturen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorgesehen, die über die vier Sprachregionen des Landes berichten (Art. 18 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften [Sprachengesetz, SpG]²⁵).

Eine nationale Nachrichtenagentur liefert Beiträge zu aktuellen Ereignissen in der Schweiz und ihren Regionen, zu verschiedenen Themen und in drei Landessprachen. Insoweit dient sie den elektronischen Medien, die unter Artikel 93 Absatz 1 BV fallen. Der Bund kann somit ein System zur

²⁰ Vgl. oben Ziff. **Error! Reference source not found.**

²¹ Gröbblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021, S. 18 ff.

²² BBl 2023 84, S. 38.

²³ SR 101

²⁴ BBl 2020 4485 S. 4531 f.

²⁵ SR 441.1.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Unterstützung von Schweizer Nachrichtenagenturen vorsehen, sofern ausschliesslich Leistungen für elektronische Medien und nicht für die Printmedien berücksichtigt werden.²⁶ So liefert Artikel 68a Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG)²⁷ derzeit die notwendige Rechtsgrundlage für den Bund, genauer gesagt für das UVEK, um eine Leistungsvereinbarung mit einer nationalen Nachrichtenagentur abzuschliessen, vorausgesetzt, dass die Vereinbarung auf Leistungen beschränkt bleibt, die konzessionierten Radio- und Fernsehveranstaltern mit Abgabenanteil zugutekommen. Eine Ausdehnung des Kreises begünstigter Medien würde hingegen eine Revision des RTVG bedingen.

6.2 Szenario 1: Status quo (Unterstützung einer Nachrichtenagentur im aktuell geltenden Rechtsrahmen)

Szenario 1 beruht auf der Annahme, dass der Sektor bereit und in der Lage ist, mit der derzeitigen Unterstützung des Bundes den Fortbestand der Nachrichtenagentur selbst zu sichern. Die Agentur bleibt eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft und wird weiterhin hauptsächlich durch Abonnementseinnahmen und Einlagen ihrer Aktionäre finanziert.

Bei diesem Status quo versteht es sich von selbst, dass es allein den Aktionären des Unternehmens obliegt, die Führung der Agentur zu organisieren. Das bedeutet auch, dass der Besitz der Agentur allen natürlichen oder juristischen Personen offensteht, die die Anteile an der Agentur erwerben, unabhängig von ihrer Nationalität.

Seit dem 1. Oktober 2018 ermächtigt Artikel 44 a RTVV das UVEK, eine Leistungsvereinbarung mit einer Nachrichtenagentur von nationaler Bedeutung abzuschliessen. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung unterliegt mehreren rechtlichen Bedingungen. Erstens muss die Agentur ein Gesuch einreichen und das Ziel muss darin bestehen, die regionale Berichterstattung sowie zuverlässige Basisdienstleistungen für alle Sprachregionen sicherzustellen (Art. 44a Abs. 1 RTVV). Zweitens muss die Agentur eine nach Sparten gegliederte Rechnung führen, damit die ungedeckten Kosten der förderberechtigten Sparten nachgewiesen werden können (Art. 44a Abs. 3 RTVV). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann sich der Bund mit höchstens vier Millionen Franken pro Jahr an den ungedeckten Kosten der förderberechtigten Dienstleistungen beteiligen (Art. 44a Abs. 2 RTVV). Diese finanzielle Unterstützung wird aus dem Ertrag der Abgabe für Radio und Fernsehen finanziert (Art. 44a Abs. 4 RTVV). Im Übrigen kann die Vereinbarung jeweils für eine Dauer von höchstens zwei Jahren abgeschlossen werden (Art. 44a Abs. 5 RTVV) und die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²⁸ müssen beachtet werden (Art. 44a Abs. 6 RTVV).

Ursprünglich hatte das UVEK mit der Keystone-SDA eine zweijährige Leistungsvereinbarung über eine finanzielle Unterstützung in der Höhe von zwei Millionen Franken pro Jahr für den Zeitraum 2019–2020 abgeschlossen. Ende 2020 wurde eine neue Vereinbarung unterzeichnet, mit der die finanzielle Unterstützung für 2021 von zwei auf vier Millionen erhöht wurde. Diese Vereinbarung wurde für das Jahr 2022 verlängert und für 2023 erneuert.

Zunächst fällt auf, dass die meisten finanziellen Kennzahlen der Keystone-SDA heute im Minus stehen und einen negativen Trend aufweisen (vgl. Ziffer 3.2 oben). Mit Ausnahme der Geschäftsjahre 2019 und 2021 sind die Zahlen der Nachrichtenagentur stetig rückläufig. Zudem müssen diese Ausnahmen relativiert werden, da die guten Ergebnisse von 2019 wahrscheinlich auf die Fusion zwischen Keystone und sda zurückzuführen sind und der Aufschwung im Jahr 2021 auch damit verbunden ist, dass der Bund die Kosten zur Abfederung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Medien im Zusammenhang mit Covid-19 übernommen hat. Ähnliche Überlegungen sollten auch für das Jahr 2020 angestellt werden.²⁹

²⁶ BBI 2020 4422.

²⁷ SR 784.40

²⁸ SR 616.1.

²⁹ Zwischen 2020 und 2021 übernahm der Bund gemäss den Artikeln 3 und 4 der Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der elektronischen Medien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (AS 2020 1769 und AS 2020 4673) die Abbonnementskosten für elektronische Medien in Höhe von 10 Millionen Schweizer Franken.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

Angesichts der Abwanderung wichtiger Kundinnen und Kunden, der finanziellen Schwierigkeiten eines Teils der Kundschaft, der der Agentur noch treu geblieben ist, sowie der Personalkürzungen dürfte sich die Situation in nächster Zeit nicht verbessern. Es wird sich zeigen, wie sich die Tarifrevision und die Anpassungen im Portfolio der Agentur auf die Finanzen des Unternehmens auswirken werden. In dieser Hinsicht wird die Innovationsfähigkeit der Agentur ein entscheidender Faktor für ihre Entwicklung sein. Die neue Strukturierung des Dienstleistungsangebots der Keystone-SDA scheint bereits ihre ersten Früchte zu tragen, da einzelne frühere Kunden unterdessen beschlossen haben, die neuen Dienste der Nachrichtenagentur wieder zu abonnieren. Es wird sich weisen müssen, ob dieser Trend mittel- und langfristig andauern wird.

6.3 Szenario 2: Subventionen (Erhöhung der finanziellen Unterstützung und Ausweitung des Kreises der elektronischen Medien, die von den subventionierten Dienstleistungen profitieren können)

In diesem zweiten Szenario erfährt die nationale Nachrichtenagentur grundsätzlich keine strukturellen Veränderungen, weder in Bezug auf ihre Führung noch auf ihre rechtliche oder finanzielle Organisation. Stattdessen wird die Finanzhilfe des Bundes auf Ebene des RTVG neu formuliert.

Das Ziel des zweiten Szenarios besteht darin, die Produktionsbedingungen der nationalen Nachrichtenagentur zu verbessern, mehr Medienunternehmen in den Genuss der subventionierten Basisdienstleistungen kommen zu lassen sowie die mit öffentlichen Mitteln geförderten Dienstleistungen auszuweiten, wobei der von Artikel 93 BV vorgegebene institutionelle Rahmen eingehalten wird, das heisst, dass die Unterstützung auf die elektronischen Medien beschränkt bleibt und eine Förderung der Printmedien ausgeschlossen ist. Aktuell ist die Unterstützung der nationalen Nachrichtenagentur lediglich als Massnahme konzipiert, mit der die Erfüllung des Leistungsauftrags der konzessionierten Lokalradios und -fernsehen mit Abgabenanteil gefördert wird (Art. 68a Abs. 1 Bst. b RTVG). Der von der nationalen Nachrichtenagentur bereitgestellte Basisdienst könnte aber auch für andere Schweizer Radio- und Fernsehsender, die ihre journalistischen Informationen verbessern möchten, sowie für elektronische Medien im Allgemeinen, die eine solide und verlässliche Grundlage für ihr Angebot schaffen möchten, eine wertvolle Hilfe darstellen.

Durch eine Änderung der Grundlage für die Unterstützung der nationalen Nachrichtenagentur im RTVG könnte die Nutzung der Dienstleistungen der nationalen Nachrichtenagentur also im Interesse einer besseren Qualität der Informationen in den elektronischen Medien der Schweiz optimiert werden. Die Leistungsvereinbarung, die derzeit auf abgabenfinanzierte Radio- und Fernsehsender ausgerichtet ist, könnte somit in Zukunft die Bedürfnisse aller elektronischen Medien berücksichtigen.

Die primäre Option besteht darin, sich an der Lösung zu orientieren, die im Rahmen des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2021 über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien³⁰ vorgesehen war, das in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 abgelehnt wurde. In diesem Rahmen sah der Entwurf zur Revision des RTVG die Annahme eines neuen Artikels 76b vor, der es dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ermöglicht hätte, Nachrichtenagenturen und Agenturen für audiovisuelle Inhalte von nationaler Bedeutung, die ein gleichwertiges Angebot in Deutsch, Französisch und Italienisch garantieren, auf Gesuch hin finanziell zu unterstützen, wobei die Ausschüttung von Dividenden während der Dauer der Finanzierung durch das BAKOM untersagt gewesen wäre (Art. 76b Abs. 1 bzw. 3 revidiertes RTVG).

Derzeit ermöglicht Artikel 44a RTVV die finanzielle Unterstützung aller Dienstleistungen der Keystone-SDA, die von konzessionierten lokalen Radio- und Fernsehsendern mit Abgabenanteil genutzt werden – unabhängig davon, ob es sich dabei um nationale oder internationale Informationen handelt. Sollte eine solche Subvention erhöht und der Kreis der Begünstigten ausgeweitet werden, scheint es sinnvoll, von der unterstützten Nachrichtenagentur zu verlangen, den «nationalen» Aspekt ihrer Leistungen zu verstärken. Man würde also von ihr erwarten, dass sie im Bereich der internationalen Berichterstattung selbst über internationale Nachrichten berichtet und die berichteten Ereignisse aus einer spezifisch

³⁰ BBl 2021 1495.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

schweizerischen Perspektive beleuchtet. Letztlich wird es den politischen Instanzen obliegen, den Umfang der unterstützten Dienstleistungen zu bestimmen.

Nach dem vorliegenden Szenario wäre das BAKOM für den Abschluss der Leistungsvereinbarung mit einer nationalen Nachrichtenagentur zuständig, wobei der Höchstbetrag der finanziellen Unterstützung im Gegensatz zur aktuellen Situation, in der dieser auf Verordnungsebene festgelegt ist (Art. 44a Abs. 2 RTVV), nicht mehr in einem Gesetzestext verankert wäre. Der Bundesrat hätte die Kompetenz, den Bedarf im Rahmen der Festlegung der Abgabe für Radio und Fernsehen zu definieren (Art. 68a RTVG). Da die Subvention von Jahr zu Jahr variabel wäre, hätte diese Lösung den Vorteil, dass der Bund seine finanziellen Leistungen einfacher an die Bedürfnisse der nationalen Nachrichtenagentur anpassen könnte.

6.4 Szenario 3: Ausschreibung (Vergabe eines Service-public-Auftrags)

6.4.1 Die Dienstleistungen einer Nachrichtenagentur als Service public

Im Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien wird der Service public der Medien als eine «durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen»³¹ beschrieben.

Auf den ersten Blick betrifft diese Definition Nachrichtenagenturen nicht, da sich ihre Leistungen nicht an die allgemeine Öffentlichkeit, sondern an Medienunternehmen richten. Geht man aber davon aus, dass diese Leistungen zur Erstellung von Angeboten für die Öffentlichkeit beitragen können, oder gar davon, dass die weite Verbreitung der Informationen von Nachrichtenagenturen über die Medien genügt, um die Zugänglichkeit dieser Informationen für alle sicherzustellen, dann kann man die Leistungen der Nachrichtenagenturen als unter den Begriff des Service public fallend betrachten.

6.4.2 Ausschreibung des Auftrags zur Erbringung von Service-public-Leistungen und entsprechende Finanzierung

Im Unterschied zu den beiden vorherigen Szenarien, die sich auf die Weiterführung oder Erhöhung der Finanzierung der ungedeckten Kosten des von einer nationalen Nachrichtenagentur angebotenen Basisdienstes konzentrieren, zielt das letzte Szenario auf die gesetzliche Anerkennung des Service-public-Charakters bestimmter Leistungen der Nachrichtenagentur, die Ernennung einer nationalen Nachrichtenagentur nach einer öffentlichen Ausschreibung und die massgebliche Finanzierung gewisser Leistungen dieser Agentur für elektronische Medien ab; hier sei daran erinnert, dass Art. 93 BV keine direkte oder indirekte Unterstützung der Printmedien zulässt.

Um dieses Szenario umzusetzen, müssten mehrere Elemente auf Gesetzesebene geregelt werden. Dies betrifft insbesondere die folgenden Punkte:

- **Gesetzlicher Leistungsauftrag**

Das Gesetz müsste klar festlegen, welche journalistischen Bereiche die als Service public eingestuften Leistungen abdecken müssen (Gegenstand und Umfang der Informationen, berufsethische Regeln, für die angebotenen Leistungen verwendete Träger, Bedingungen, unter denen die Leistungen elektronischen Medien zur Verfügung gestellt werden, usw.). Ein besonderer Schwerpunkt würde auf aktuellen Ereignissen liegen. Die Leistungen sollten sich auf Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Sport auf internationaler, nationaler oder auch regionaler Ebene beziehen. Je nach den Bedürfnissen der Kunden wird der Akzent mehr auf dem einen oder anderen Thema liegen. Als weiteres wichtiges Element sollte der

³¹ Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien, S. 6, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Geschäfte des Bundesrates > Service public.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

mehrsprachige Charakter des Angebots unbedingt respektiert und der Grundsatz der angemessenen Vertretung von Deutsch, Französisch und Italienisch bekräftigt werden.

- **Verfahren zur Erteilung des Leistungsauftrags**

Wie bei den Leistungsaufträgen im Rundfunk sollte auch die Vergabe dieses Leistungsauftrags nach einem klaren und transparenten Verfahren erfolgen. Das Gesetz sollte vorsehen, dass der Auftrag im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung vergeben wird, wie dies im lokalen und regionalen Rundfunkbereich der Fall ist (Art. 45 RTVG). Die Modalitäten und Kriterien für die Vergabe des Leistungsauftrags wie auch die zuständige Behörde müssten noch festgelegt werden.

- **Finanzierung**

Je nach gewählter Konfiguration sollte die Finanzierung des Leistungsauftrags der nationalen Nachrichtenagentur gemischt sein, also sich zum Teil aus dem Ertrag der an Privatkundinnen und -kunden verkauften Abonnements und zum Teil aus öffentlichen Mitteln zusammensetzen. Das Gesetz könnte den maximalen Umfang der Finanzierung definieren, indem es beispielsweise eine Obergrenze für den Prozentsatz der übernommenen Kosten festlegt.

- **Anforderungen an die Organisation und Führung der Agentur**

Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass die ausgewählte nationale Nachrichtenagentur bestimmte organisatorische Voraussetzungen erfüllen muss, um für den Leistungsauftrag infrage zu kommen. Denkbar wären eine angemessene Vertretung des Mediensektors, eine nationale Verankerung oder Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen den Rollen als Aktionär und als Kunde der Agentur oder ein nicht gewinnorientierter Charakter des Unternehmens für den Bereich, auf den sich der Leistungsauftrag bezieht. Da die Nachrichtenagentur aufgrund der Handels- und Gewerbefreiheit das Recht hat, ihrer Kundschaft auch andere Dienstleistungen ausserhalb des Auftrags anzubieten, müssen Regeln für eine finanzielle und/oder organisatorische Trennung der beiden Tätigkeitsbereiche festgelegt werden.

Zu den positiven Aspekten dieses dritten Szenarios zählt vor allem, dass die Verleihung des Service-public-Status an die Leistungen der nationalen Nachrichtenagentur, die für die elektronischen Medien bestimmt sind, den Fortbestand der Agentur sichern würde, und zwar durch eine ähnliche Dauer des Leistungsauftrags wie bei konzessionierten Radio- und Fernsehveranstaltern (10 Jahre) wie auch durch die langfristige Finanzierung eines erheblichen Teils der Kosten des Leistungsauftrags aus öffentlichen Mitteln. Dies würde das Risiko eines Konkurses stark verringern und den Druck auf die Ressourcen der Nachrichtenagentur, insbesondere auf der Personalebene, vermindern.

Bezüglich der Rechtsform der Agentur und ihrer Führung könnte die engere Verbindung mit der öffentlichen Hand (über den Leistungsauftrag) Anforderungen an die interne Organisation des Unternehmens rechtfertigen, die bei einer einfachen Subventionierung einiger ihrer Tätigkeiten unverhältnismässig erscheinen würden.

Ein solches Szenario hat aber auch Nachteile. Die Verstaatlichung eines historisch liberalen Marktes stünde in einem signifikanten Widerspruch zum in der Schweiz vorherrschenden Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Durch die Vergabe eines öffentlich finanzierten Leistungsauftrags an eine einzige Agentur würde der Eintritt von neuen Konkurrenten in den Markt faktisch erschwert.

Schliesslich könnte ein solches Szenario auf den Widerstand bestimmter Kreise der Medienwelt stossen, die der Idee eines Übergangs von einer privaten Nachrichtenagentur zu einer zwar privaten, aber hauptsächlich mit öffentlichen Geldern finanzierten Nachrichtenagentur ablehnend gegenüberstehen.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

6.5 Die SRG als nationale Nachrichtenagentur?

Bei der Ausarbeitung des Massnahmenpakets zugunsten der Medien wurde unter anderem über eine Kooperation zwischen der Keystone-SDA und der SRG SSR oder gar über eine Integration der nationalen Nachrichtenagentur in die Struktur des Rundfunkunternehmens diskutiert. Dieser Vorschlag ging namentlich auf einen Lösungsansatz zurück, der von Avenir Suisse entwickelt worden war. Demnach sollte die SRG SSR in einen öffentlichen Inhabitantenanbieter umgewandelt werden, der wie eine Nachrichtenagentur seine Produktionen den Medien zur Verfügung stellen sollte («*public content provider*»)³². Im Rahmen eines Berichts an die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) erinnerte das BAKOM jedoch daran, dass eine beinahe institutionelle Annäherung der Keystone-SDA und der SRG SSR anlässlich der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über elektronische Medien von der überwiegenden Mehrheit der Branchenakteure abgelehnt worden war.³³ Trotz dieser Ablehnung einer institutionellen Annäherung haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen der SRG und Nachrichtenagenturen in den Gesetzesentwurf über ein Medienpaket aufgenommen.³⁴

Zwar ist es vorstellbar, dass die beiden Unternehmen ihre Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen oder bezüglich gewisser Projekte vertiefen, aber die Übernahme der Funktionen der nationalen Nachrichtenagentur durch den nationalen Service-public-Rundfunkveranstalter erscheint riskant, da die beiden Einheiten über unterschiedliche Kapazitäten und ein anderes Knowhow verfügen. Ausserdem würde diese Integration der nationalen Nachrichtenagentur in die Struktur der SRG SSR auch die Pluralität der Informationsquellen beeinträchtigen und zu einer Verarmung der Schweizer Medienlandschaft führen. Aus diesem Grund lehnte eine grosse Mehrheit der Akteurinnen und Akteure der hiesigen Medienwelt dieses Szenario ab.³⁵

6.6 Kosten und Finanzierung

Zunächst muss auf eine Tatsache hingewiesen werden, die mit der Mehrsprachigkeit und der Grösse der verschiedenen Sprachregionen in der Schweiz zusammenhängt: Während es plausibel erscheint, dass eine Nachrichtenagentur einen wirtschaftlich tragfähigen Basisdienst auf Deutsch für den deutschsprachigen Teil der Schweiz anbieten kann, verhindert die Kleinheit der Märkte in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz a priori eine Kostendeckung ähnlicher Dienste für diese Sprachregionen. Wenn von einer nationalen Nachrichtenagentur erwartet wird, dass sie gleichwertige Dienstleistungen in den drei Landessprachen anbietet, wird eine öffentliche Unterstützung unverzichtbar.

Wie im Szenario 1 dargelegt, ist die derzeitige Unterstützung des UVEK für den Basisdienst der Keystone-SDA zugunsten der konzessionierten Lokalradios und Regionalfernsehen mit Abgabenanteil gemäss Artikel 44a RTVV auf 4 Millionen Schweizer Franken pro Jahr begrenzt. Im Rahmen des Massnahmenpakets zugunsten der Medien, welches dem vorliegenden Szenario 2 als Grundlage dient, wurde diskutiert, diese Unterstützung auf 5 oder sogar 6 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen.

Eine Abschätzung der Kosten, die die Übernahme von Diensten für lokale Medien im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrags gemäss vorliegendem Szenario 3 verursachen könnte, ist schwierig, da dies von der künftigen Definition der berücksichtigten Leistungen abhängt. Der einzige konkrete Hinweis ist in den Berichten zu finden, die die Keystone-SDA der Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Vereinbarung mit dem UVEK liefert. Diesen Zahlen zufolge kosten textbasierte Basisdienste etwa 20 bis 22 Millionen Franken pro Jahr. Man sollte aber nicht vergessen, dass in dieser Schätzung sowohl direkte als auch Gemeinkosten berücksichtigt werden und dass erstere von

³² In ihrem Diskussionspapier zur Medienförderung im digitalen Zeitalter sah Avenir Suisse allerdings keine Fusion zwischen beiden Unternehmen vor (Meister U./Mandl M., Medienförderung im digitalen Zeitalter – Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public, Diskussionspapier von Avenir Suisse, 2014, p. 56).

³³ BAKOM, Medienförderung – Diverse Anträge. Zusatzbericht an die KVF-N vom 8. Februar 2021, S. 8., abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 20.038 Geschäft des Bundesrates > Weitere Berichte.

³⁴ Artikel 76b sah unter anderem vor, dass die SRG SSR mit Nachrichtenagenturen zusammenarbeiten oder sich daran beteiligen kann (BBl 2021 1495).

³⁵ Diese Lösung wurde insbesondere in der Vernehmlassung zum Entwurf des Gesetzes über elektronische Medien bemängelt (Vernehmlassungsbericht, S. 10), abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Vernehmlassungen > Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über elektronische Medien.

Szenarien für die Versorgung mit Dienstleistungen von Nachrichtenagenturen

der Rentabilität der Leistungen beeinflusst werden, während sich die Gemeinkosten nicht im gleichen Tempo wie der Umsatz entwickeln. Zudem werden in den aktuellen Zahlen die wahrscheinlichen inflationsbedingten Schwankungen noch nicht miteingerechnet. Letztlich hängt die Bestimmung der Kosten, die durch die Übernahme der Service-public-Leistungen der nationalen Nachrichtenagentur entstehen, von der Definition des Umfangs des Leistungsauftrags und der Entscheidung über die Beteiligung der Begünstigten dieser Leistungen an diesen Kosten ab.

Aktuell wird die Unterstützung der nationalen Nachrichtenagentur über die Radio- und Fernsehgebühr finanziert, da mit den subventionierten Leistungen der Keystone-SDA die Erfüllung des Leistungsauftrags der konzessionierten Lokalradios und Regionalfernsehen mit Abgabenanteil gefördert werden soll (Art. 68a Abs. 1 Bst. b RTVG). Da gemäss der aktuell geltenden Bundesverfassung (Art. 93 BV) die subventionierten Dienstleistungen einer nationalen Nachrichtenagentur in jedem Fall nur den elektronischen Medien zugutekommen dürfen, wäre es logisch, bei dieser Finanzierungsquelle zu bleiben und künftige Ausgaben für eine nationale Nachrichtenagentur über die Gebühr für Radio und Fernsehen zu decken. Das war die Lösung, die im Massnahmenpaket zugunsten der Medien befürwortet wurde.

Der Vorteil einer Finanzierung über die Radio- und Fernsehgebühr liegt darin, dass sie eine gewisse Distanz zur Politik wahrt und damit die Unabhängigkeit der Medien stärkt. Dies ist umso wichtiger, wenn ein Medienakteur mehrheitlich auf diese Finanzierung angewiesen ist. Ein weiterer Pluspunkt ist, dass diese Gebühr relativ einfach an neue Bedürfnisse angepasst werden kann (regelmässige Überprüfung der Höhe der Gebühr durch den Bundesrat gemäss Art. 68a RTVG).

Die Bestimmung des Prozentsatzes der Unterstützung, die der Bund der Nachrichtenagentur gewährt, sollte in jedem Fall Gegenstand einer politischen Entscheidung der zuständigen Instanzen sein. Bei einer solchen Finanzhilfe sind die im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990³⁶ über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) festgelegten Grundsätze zu beachten, wie beispielsweise das Erfordernis des öffentlichen Interesses und die Subsidiarität der staatlichen Finanzierung, was eine angemessene finanzielle Beteiligung der Begünstigten der unterstützten Leistung erfordert.

³⁶ SR 616.1.