

Alfred Hugentobler

**Presseförderung in der Schweiz  
Alternative zum heutigen  
Subventionierungsmodell**

Cahier de l'IDHEAP 205/2003  
UER: Management des entreprises publiques



**Institut de hautes études en administration publique**  
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne  
et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

# **Presseförderung in der Schweiz Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell**

Alfred Hugentobler

UER: Management des entreprises publiques

Cahier de l'IDHEAP no 205/2003

février 2003

ISBN 2-940177-71-6

© 2003 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

<b>I</b>	<b>ALLGEMEINER TEIL</b>	<b>1</b>
1.	Einführung	1
2.	Forschungsobjekt, Problematik, theoretischer Ansatz, Benchmarking, Alternativen, methodisches Vorgehen	2
3.	Bemerkungen	4
<b>II</b>	<b>HINTERGRÜNDE UND GESCHICHTE</b>	<b>5</b>
1.	Einführung	5
2.	Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung	6
2.1	Bundesverfassung vom 1. Januar 2000	6
2.2.	Ein Presseförderungsartikel in der Bundesverfassung als Lösung?	6
2.3.1	Die Expertenkommission Huber	7
2.2.2	Einzelinitiative Muheim	8
2.2.3	Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats entwirft einen neuen Medien- und Presseartikel	9
2.2.4	Parlamentarische Initiative „Medien und Demokratie“; Vorentwurf vom 5. September 2002	10
2.2.5	Fazit: Keine Verfassungsgrundlage für die Presseförderung	13
3.	Analyse der national- und ständerätlichen Debatte betreffend die Revision von Artikel 10 Postverkehrsgesetz	13
3.1	Presseförderung; Vom Postverkehrsgesetz zum Postgesetz	13
3.2	Die Stossrichtung des Gesetzgebers	14
3.3	Die Debatten im Nationalrat und im Ständerat	15
3.4	Fazit: Mit der Giesskannensubventionierung können alle leben	16
4.	Post und Presseförderung	17
4.1	Die Politik beauftragt die Post mit der Presseförderung	17
4.2	Tarifmodell „Eilige und nichteilige Zeitungen“	17
4.3	Preisstabilität während Jahrzehnten	18
4.4	Auf der Suche nach einem neuen Tarifmodell	18
4.5	Im Vorfeld der Trennung von Post und Swisscom	20
4.6	Die Verleger sind gegen die neue Finanzierung (Drittelsmodell)	20

4.7	Das Bundesgericht bestätigt die Verordnung zum Postgesetz	21
4.8	Weitere pressepolitische Problematiken für die Post	23
4.9	Subventionsbericht des Bundesrates	23
4.10	Das UVEK lässt eine Expertise durch Dritte erstellen	23
4.11	Die Finanzkommission des Nationalrates schaltet sich ein	24
4.12	„Le Courier“ und „La Liberté“ wärmen ein altbekanntes Thema wieder auf	25
4.13	Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüft die Subventionsströme	26
4.14	Der Bericht „Ecoplan“ vom 31. Juli 2001	26
4.15	Die Finanzkommission des Nationalrates will im Budget 2002 ein Zeichen setzen	28
4.16	Bundesrätlicher Entwurf vom 27. März 2002 für eine Teilrevision der Postverordnung	28
4.17	Die Schuldenbremse des Bundes zeigt Wirkung: Das Postgesetz wird per 1. Januar 2004 geändert	29
4.18	Druck seitens der Politik	30
4.19	Fazit: Presseförderung als Service Public ist anspruchsvoll	31
<b>5.</b>	<b>Post und Medienmarkt</b>	<b>32</b>
5.1	Marktsystem des schweizerischen Zeitungsmarktes aus Sicht der Post	32
5.2	Spagat zwischen Pressepolitik und kommerziellen Interessen	32
5.3	Fazit: Post eignet sich für die Presseförderung bestimmter Publikationen	33
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung: Problematik und Akteure</b>	<b>34</b>
<b>III</b>	<b>THEORIE ZUM MEDIENMARKT UND ZUM SERVICE PUBLIC</b>	<b>37</b>
<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>37</b>
<b>2.</b>	<b>Medienmarkt</b>	<b>38</b>
2.1	Medienfunktionen	38
2.2	Grundlagen zum Medienmarkt	39
2.3	Beurteilung des Medienmarktes	43

2.4	Analyseschema für staatliche Massnahmen gemäss Picard	44
2.5	Fazit: Medien funktionieren nach besonderen Gesetzmässigkeiten	45
<b>3.</b>	<b>Service public</b>	<b>47</b>
3.1.	Grundlagen zum Service public	47
3.2	Zusammenfassung des Service public nach Bauby	48
3.3	Standpunkte zum Service public	48
3.4	Nach welchen Regeln funktioniert der Service public?	50
3.5	Der heutige postalische Service public	50
3.6	Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte von Prof. Finger	52
3.7	Fazit: „Service public“ bleibt ein schwammiger Begriff	53
<b>4.</b>	<b>Zusammenfassung: Medienmarkt vs Service public</b>	<b>54</b>
<b>IV</b>	<b>LIBERALISIERUNG DES EUROPÄISCHEN MARKTES FÜR POSTDIENSTE</b>	<b>55</b>
<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>55</b>
<b>2.</b>	<b>Überblick</b>	<b>56</b>
2.1	Quellen	56
2.2	Begriffsdefinitionen	56
2.3	Die Postmärkte sind in Bewegung geraten	57
2.4	Die bisherige Entwicklung in der Europäischen Union	58
2.4.1	Vorerst keine Einigung über eine neue europäische Postrichtlinie	60
2.4.2	Ergänzte europäische Postrichtlinie 2002	61
2.5	Die bisherige Entwicklung in der Schweiz	62
2.6	Fazit: Schweiz öffnet Postmarkt im Gleichschritt mit der Europäischen Union	62
<b>3.</b>	<b>Presseförderung in der Europäischen Union</b>	<b>63</b>
3.1	Sind staatliche Beihilfen an die Printmedien in der Europäischen Union zulässig?	63

3.2	Ist die Schweizer Presseförderung in der Europäischen Union zulässig?	64
3.2.1	Beurteilung	64
3.3	Fazit: Staatliche Beihilfen an die Printmedien sind grundsätzlich erlaubt	66
4.	<b>Zusammenfassung: Schweizer Presseförderung ist EU-konform</b>	<b>67</b>
V	<b>BENCHMARKING</b>	<b>68</b>
1.	<b>Einführung</b>	<b>68</b>
2.	<b>Überblick</b>	<b>69</b>
2.1	Ziel: Politisch mehrheitsfähiges Fördermodell für die Schweiz	69
2.2	Literatur	69
2.3	Ursprünglich geplantes Vorgehen war nicht realisierbar	70
2.4	Aufarbeitung des Datenmaterials	71
2.5	Fazit: Mittels Benchmarking zum Ziel	71
3.	<b>Ergebnisse der eigenen Untersuchung</b>	<b>72</b>
3.1	Begriffsdefinition	72
3.2	Quelle und untersuchte Länder	72
3.3	Die Fördermassnahmen im Überblick	74
3.4	Beurteilung der Pressehilfen	75
3.5	Fazit: Presseförderung ist kein Schweizer Sonderfall	77
4.	<b>Ergebnisse aus der Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha</b>	<b>78</b>
4.1	Untersuchte Länder	78
4.2	Presseförderung im Vergleich	78
4.3	Fazit: Eigene Recherchen werden bestätigt	80
5.	<b>Ergebnisse aus der Prognos-Untersuchung</b>	<b>81</b>
5.1	Ziel	81
5.2	Die Modelle im Vergleich	82
5.3	Fazit: Prognos aktualisiert die Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha	83

6. Zusammenfassung: Lösungsansätze für die Schweiz sind erkennbar	84
<b>VI ANFORDERUNGEN AN EIN NEUES SCHWEIZER FÖRDERMODELL</b>	<b>85</b>
1. Einführung	85
2. Schweizer Lösungsansätze	86
2.1 Beurteilung des Konzeptpapiers von Prof. Finger	86
2.2 Die Expertise von Prof. Saxer	87
2.3 Das Solidaritätsmodell für die Schweiz	88
2.4 Die Schweizer Lösungsansätze via Post im Überblick	89
2.5 Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen	89
2.6 Fazit: Die Giesskannensubventionierung entspricht dem politischen Willen	90
3. Auf dem Weg zu einem neuen Schweizer Fördermodell	91
3.1 Presseförderung ist EU-konform	91
3.2 Realisierungschancen der einzelnen Fördermodelle	91
3.3 Fazit: Bewährtes mit Erprobtem verbinden	92
4. Zusammenfassung: Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell	94
<b>VII SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>96</b>
1. Grobentwurf des neuen Schweizer Fördermodells	96
<b>QUELLEN</b>	<b>99</b>
Fachliteratur	99
Andere Quellen	100
Gesetzestexte	101
Workshop	101
Anhang 1: Expertenvorschlag für einen neuen Presseförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 55bis BV) /Expertenkommission Huber 1975	103
Anhang 2: Postgesetze im Zusammenhang mit der Presseförderung	104

<b>Anhang 3: 91.3034 Motion Ständerat Cottier vom 24. Januar 1991 Gemeinwirtschaftliche Leistungen der PTT</b>	<b>106</b>
<b>Anhang 4: Die Debatten im National- und Ständerat</b>	<b>107</b>
1. Die Debatte im Nationalrat am 15. Dezember 1994	107
2. Die Debatte im Ständerat am 22. März 1995	114
<b>Anhang 5: Die Mitgliedschaftspresse ist der abonnierten Presse gleichgestellt</b>	<b>116</b>
<b>Anhang 6: Weitere pressepolitische Problematiken für die Post</b>	<b>117</b>
<b>Anhang 7: Pressepolitische Vorstösse aus den Jahren 2000 und 2001</b>	<b>126</b>
<b>Anhang 8: Zusammenfassung des Service public nach Bauby</b>	<b>128</b>
<b>Anhang 9: Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte von Prof. Finger</b>	<b>134</b>
<b>Anhang 10: Untersuchung von Prof. Christina Holtz-Bacha</b>	<b>139</b>
1. Untersuchte Länder	139
2. Fördermassnahmen in allen untersuchten Ländern	140
3. Fördermassnahmen einzelner Länder	141
<b>Anhang 11: Prognos-Untersuchung</b>	<b>144</b>
1. Das vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell für Österreich	144
2. Das französische Modell	146
3. Das niederländische Modell	150
4. Das schwedische Modell	152
5. Das norwegische Modell	155
<b>Anhang 12: Die Expertise von Prof. Saxer</b>	<b>159</b>
<b>Anhang 13: Das heutige Solidaritätsmodell für die Schweiz</b>	<b>161</b>
<b>Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen</b>	<b>164</b>

# Presseförderung in der Schweiz Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell

---

## I Allgemeiner Teil

### 1. Einführung

Die Presseförderung als Service Public geschieht hierzulande über den Umweg des Postgesetzes, welches für den ordentlichen Posttransport von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften Vorzugspreise vorschreibt. Es entstehen dadurch jährliche Defizite in nahezu dreistelliger Millionenhöhe, welche vom Bund als gemeinwirtschaftliche Leistungen an die Post abgegolten werden. Die Presseförderung als Service Public ist äusserst heikel und eigentlich für alle Direktbetroffenen (Bund, Post, Verleger) nur teilweise befriedigend. Es ist somit nicht weiter verwunderlich, dass auf politischer Ebene regelmässig entsprechende pressepolitische Vorstösse eingereicht werden. Sie blieben bisher weitgehend wirkungslos, da sie sich teilweise gegenseitig neutralisierten oder im Parlament nicht mehrheitsfähig waren.

## 2. Forschungsobjekt, Problematik, theoretischer Ansatz, Benchmarking, Alternativen, methodisches Vorgehen

Ausgangspunkt für die Diplomarbeit bilden die eingangs skizzierten besonderen pressepolitischen Umstände. *Forschungsobjekt ist somit die schweizerische Ausprägung der Presseförderung.* Sie ist so alt wie der Bundesstaat und regelmässig Gegenstand von politischen Diskussionen. Die auf politischer Ebene festgelegten Förderungsgrundsätze werden in juristischen Texten zuhanden der Post kodifiziert, welche mit dem Vollzug des entsprechenden Gesetzes bzw. der dazugehörigen bundesrätlichen Verordnung beauftragt ist. Die daraus entstehenden Konflikte hat die Post mit ihren Kunden weitestgehend selbst zu lösen. Dies führt hin zur eigentlichen *Problematik* der vorliegenden Diplomarbeit, nämlich zur Frage nach einer *Alternative zum heutigen schweizerischen Presseförderungsmodell.* Um sich dieser Frage anzunähern, werden die Hauptthemen kapitelweise aufgegriffen, mit einer Einführung eingeleitet sowie mit einer Zusammenfassung abgerundet. Innerhalb eines Kapitels (nachfolgend "Teil" genannt) schliesst ein Fazit die behandelten Schwerpunkte ab.

In einem ersten Schritt werden die Hintergründe ausgeleuchtet und aufgezeigt, wie die heutige Gesetzesgrundlage für die schweizerische Presseförderung zustande kam und welche Konflikte sich heute daraus ergeben (Teil II). In einem nächsten Schritt wird anhand der Fachliteratur der Theorie zum Medienmarkt und der Frage des Service public nachgegangen (Teil III). Der Liberalisierungsprozess im Bereich der europäischen Postmärkte wird im Teil IV beschrieben. Teil V enthält die eigentliche Hauptarbeit (Benchmarking). Hier wurde in aufwendiger Recherche nach ausländischen Lösungsansätzen geforscht mit dem Ziel, alternative Fördermodelle aufzuzeigen. Im Teil VI werden Anforderungen an ein neues Schweizer Modell entwickelt. Teil VII enthält im Sinne von Schlussfolgerungen den Entwurf eines neuen Fördermodells. Der Autor betrachtet dies als persönlichen Beitrag zur gerade beginnenden erneuten Diskussion rund um die Frage der Presseförderung.

Der *theoretische Ansatz* behandelt somit *die Frage nach dem Service public auf dem Gebiet der Presseförderung*. Mittels *Benchmarking* (rund 15 Länder weltweit mit Schwergewicht Europa) soll aufgezeigt werden, ob sich daraus ein neuer Ansatz für die Unterstützung des schweizerischen Pressewesens ergibt. Anschliessend erfolgt eine *Auswahl von erfolgversprechenden Alternativen*. Die Evaluation basiert insbesondere auf den Kriterien: "politischer Wille" und "Vollzug". Das *methodische Vorgehen* basiert auf *vergleichenden* sowie auf *Inhaltsanalysen*.

### 3. Bemerkungen

In Bezug auf die Beurteilung des Schweizer Medienmarktes wird an verschiedenen Stellen auf Aussagen des Schweizer Medienwissenschafters Prof. Roger Blum, Universitäten Bern und Basel, verwiesen. Leider liess er sich aus zeitlichen Gründen nicht für die Begleitung des vorliegenden Mémoires gewinnen. Trotzdem hatte der Verfasser die Gelegenheit, mit Prof. Blum anlässlich seiner verschiedenen öffentlichen Auftritte das eine oder andere pressepolitische Thema zu erörtern. Ein eigentliches Interview fand jedoch nicht statt.

Ein besonderer Dank geht an die Herren Professoren Matthias Finger (Idheap), Dieter Freiburghaus (Idheap) und Ulrich Saxer (externer Experte) für die Begleitung dieses Mémoires. Den beiden Experten von der Schweizerischen Post, Herrn Peter Marthaler (Leiter Product Management Briefpost) und Herrn Reto Müllhaupt (Generalsekretär) sei an dieser Stelle ebenfalls gedankt für die geführten Interviews sowie für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

## II Hintergründe und Geschichte

### 1. Einführung

Seit der Gründung unseres Bundesstaates messen die eidgenössischen Räte der Rolle der Presse als Hüterin der Meinungsäusserungsfreiheit und der Meinungsvielfalt in unserer Demokratie einen hohen Stellenwert zu. Um jeden Verdacht oder gar Versuch einer staatlichen Steuerung der Presse vorzubeugen, wurde der Weg einer *indirekten Hilfe für die Presse* gewählt. Seit über 150 Jahren erhalten die Verleger somit einen bedeutenden Preiserlass für den Zeitungs- und Zeitschriftentransport durch die Post. Da es sich hierbei letztlich um eine staatspolitische Frage handelt, üben Parlament und Bundesrat seit jeher grossen Einfluss auf die Ausgestaltung des Postzeitungsdienstes sowie auf dessen Preisgefüge aus. Im Teil II wird vorerst der jahrzehntealten Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung nachgegangen. Eine Analyse der parlamentarischen Debatte rund um die Revision des entsprechenden Artikels 10 des Postverkehrsgesetzes aus der Mitte der neunziger Jahre zeigt anschliessend auf, wie schwer sich die Schweizer Politik mit dem Thema Presseförderung tut. Danach wird Rückschau gehalten auf die schweizerische Presseförderung und die Entstehung des aktuellen Schweizer Förder- und Finanzierungsmodells. Letztlich erfolgt eine Auslegeordnung der heutigen Unvollkommenheiten bzw. der entsprechenden pressepolitischen Problematiken.

## 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

### 2.1 *Bundesverfassung vom 1. Januar 2000*

Die neue Bundesverfassung wurde vom Parlament auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt. Da es sich hierbei mehr oder weniger um eine blosse „Nachführung“<sup>1</sup> handelt, sind auch von dieser Seite keine neuen Impulse bezüglich Presseförderung zu erwarten. In Artikel 92 BV ist eine ausreichende Grundversorgung aller Landesgegenden mit Post- und Fernmeldediensten als Bundessache verankert. Die Medienfreiheit ist gemäss Artikel 17 BV garantiert. Ein einziger Hinweis findet sich in Artikel 93 BV, Abs. 4: „Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, *vor allem der Presse*, ist Rücksicht zu nehmen“.

### 2.2 *Ein Presseförderungsartikel in der Bundesverfassung als Lösung?*

In den vergangenen Jahrzehnten sind verschiedene Versuche gescheitert, einen eigenen Presseförderungsartikel in die Bundesverfassung (BV) aufzunehmen. Bereits im Jahre 1967 drückte Nationalrat Müller-Marzohl seine Besorgnis aus über die zunehmende Pressekonzentration<sup>2</sup>. Der Bundesrat wurde eingeladen, zu prüfen, ob die Instrumente des Kartellgesetzes geeignet wären, solche Entwicklungen zu verunmöglichen oder ob andere rechtliche Vorkehren zu treffen seien. In der Folge befasste sich die Kartellkommission in verschiedenen Erhebungen mit der Lage der Schweizer Presse<sup>3</sup>. Im März 1972 beauftragte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Prof. Leo Schürmann, einen Bericht über die sich stellenden Fragen aus presse- und wettbewerbsrechtlicher Sicht zu erstatten. Dieser Bericht, der Entwürfe zu einem Verfassungsartikel über die

---

<sup>1</sup> Vgl. Raimund E. Germann [Öffentliche Verwaltung in der Schweiz] S. 272

<sup>2</sup> Vgl. Kurt Nuspliger [Pressefreiheit und Pressevielfalt] S. 118 ff.

<sup>3</sup> Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission 1971/3, 1972/1, 1972/3 und 4, 1974/3

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

Presseförderung sowie zu einem Presseförderungsgesetz enthielt, wurde im Juli 1972 abgeliefert<sup>4</sup>.

#### 2.3.1 Die Expertenkommission Huber

Das EJPD setzte im Juli 1973 eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers Huber ein. Diese hatte den Auftrag, eine Analyse der Lage im Presserecht vorzunehmen, die wirtschaftliche Situation der Schweizer Presse zu überprüfen, mögliche Massnahmen zugunsten der Presse vorzuschlagen sowie die Notwendigkeit von Sofortmassnahmen abzuklären. Der Kommission wurde als wichtigste Arbeitsgrundlage die Vorentwürfe von Prof. Schürmann zu einem Verfassungsartikel sowie zu einem Gesetz über die Presseförderung zugewiesen. In ihrem Bericht vom 1. Mai 1975 schlug die Expertenkommission Huber vor, die BV durch einen neuen Artikel zu ergänzen, welcher Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse enthält (Art. 55bis BV, siehe *Anhang 1*). Im weiteren schlug die Kommission ein *Presseförderungsgesetz*<sup>5</sup> vor. Die Experten gingen dabei von der Einsicht aus, nicht jedes Druckerzeugnis sei förderungswürdig. Nur jene Publikationen, welche die geistige Auseinandersetzung mitprägen und zur Meinungsbildung in der Demokratie beitragen, sollten staatliche Unterstützung geniessen. Die einschränkende Regelung, die Werbepublikationen, Haus- und Firmenzeitschriften, Unterhaltungsblätter, Verbandspublikationen, religiös-weltanschauliche Periodika und ähnliche Veröffentlichungen von der Presseförderung grundsätzlich ausschloss, wurde dem Entwurf im nachfolgenden Vernehmlassungsverfahren zum Verhängnis<sup>6</sup>. Weil die Meinungen über die Ausgestaltung der Presseförderung weit auseinandergingen, beschloss der Bundesrat, die diesbezügliche Arbeiten vorläufig einzustellen. Bei dieser Entscheidung trug die Landesregierung auch der

---

<sup>4</sup> Vgl. [Bericht der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV vom 1. Mai 1975] 3. Teil, S. 15 ff.

<sup>5</sup> [Bericht der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV vom 1. Mai 1975] 3. Teil, S. 4 ff.

<sup>6</sup> Vgl. dazu EJPD [Zusammenstellung der Vernehmlassungen zu den Expertenvorschlägen vom 1. Mai 1975], Februar 1978

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

finanziellen Lage des Bundeshaushaltes Rechnung, welche die Übernahme neuer Ausgaben einstweilen nicht gestattete<sup>7</sup>.

#### 2.2.2 Einzelinitiative Muheim

In einer Einzelinitiative vom 23. Oktober 1978 verlangte Nationalrat Muheim (Luzern) die Wiederaufnahme der Arbeiten zur Presseförderung<sup>8</sup>. Der Bundesrat beantragte in einer ersten Stellungnahme, vorerst den Bericht über eine Medien-Gesamtkonzeption abzuwarten<sup>9</sup>. Nachdem dieser Bericht am 31. März 1982 abgeliefert worden war, nahm der Bundesrat am 24. August 1983 eingehend zu dieser Einzelinitiative Stellung<sup>10</sup>. Grundsätzlich befürwortete die Landesregierung einen Presseförderungsartikel in der BV. Gestützt auf den Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption vertrat der Bundesrat jedoch die Auffassung, das Schwergewicht der neuen Bestimmung sollte weniger auf der Presseförderung, sondern mehr auf dem Presserecht liegen. Am 15. November 1983 erstattete die zuständige Kommission des Nationalrates ihren Bericht zu den bundesrätlichen Vorschlägen<sup>11</sup>. Sie schlug vor, in der BV folgende Bestimmungen aufzunehmen:

Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse und gegen den Missbrauch von Vormachtstellungen.

Der Bund regelt das Redaktionsgeheimnis.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu Stellungnahme des Bundesrates vom 13. September 1978 zur Einfachen Anfrage Ziegler (Solothurn) vom 28. September 1977, Sten Bull NR 1978, S. 1471 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Parlamentarische Initiative Presseförderung, Bericht der Kommission des Nationalrates vom 26. Februar 1980, BBI 1980 II, S. 189 ff.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Parlamentarische Initiative Presseförderung, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Oktober 1981, BBI 1981 III, S. 972 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative Presseförderung, Zusatzbericht des Bundesrates vom 24. August 1983, BBI 1983 III, S. 799 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative Presseförderung, Ergänzender Bericht der Kommission des Nationalrates vom 15. November 1983, BBI 1984 I, S. 603 ff.

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

Er kann das Verhältnis zwischen Verlegern und Redaktoren in Grundsätzen ordnen.

Der Bund kann die berufliche Aus- und Fortbildung im Pressebereich fördern.

Auch dieser Vorlage erwachsen politische Widerstände. Gegen den Willen des Bundesrates sowie der vorberatenden Kommission beschloss der Nationalrat am 10. März 1986, auf den vorgeschlagenen Artikel nicht einzutreten<sup>12</sup>. Die Befürchtungen bezüglich eines Eingriffes in die Pressefreiheit waren zu gross.

#### 2.2.3 Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats entwirft einen neuen Medien- und Presseartikel

Im Sommer 1999 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Entwurf zu einem neuen Medien- und Presseartikel in die Vernehmlassung. Ausgearbeitet wurde der Vorschlag durch die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrats, bzw. durch deren Subkommission unter Peter Vollmer (SP, BE). Das Projekt ging zurück auf eine zum Postulat umgewandelte Motion von Hans Zbinden (SP, AG). Dieser wollte 1995 den Bundesrat beauftragen, als Quintessenz einer rund 20-jährigen Vorgeschichte das Thema Presseförderung in der damals bevorstehenden Nachführung der Bundesverfassung zu regeln, was aber letztlich insbesondere aus zeitlichen Gründen nicht gelang. In ihrem Entwurf versuchte die SPK zwar, den negativen Erfahrungen mit interventionistischen Lösungsansätzen Rechnung zu tragen. Sie verzichtete deshalb auf direkte Eingriffe in den Wettbewerb und auf dessen Kontrolle. Vorgesehen war die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Medien- und einen Presseartikel, welche zusammen mit dem Radio- und Fernsehartikel (Art. 93 BV) ein umfassendes medienpolitisches Konzept des Bundes auf Verfassungsebene darstellen würden. Ein allgemeiner Artikel zur Medienpolitik (Art. 92bis BV) sollte dem Bund die Kompetenz verleihen, die Qualität der journalistischen Arbeit sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung und Forschung im Bereich der Medien zu fördern. Ein spezifischer Presseartikel (Art. 92ter BV) sollte dem Bund die Kompetenz verleihen, die Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse zu fördern. Mit

---

<sup>12</sup> Vgl. Sten Bull NR 1986, S. 135

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

der Ergänzung der BV wollte die Kommission insbesondere zwei Ziele erreichen: Die regionale Vielfalt der Zeitungslandschaft sowie die Qualitätssicherung im gesamten Medienbereich. Die Massnahmen zur Umsetzung der Ziele wurden bereits auf Verfassungsebene genannt. Es zeigte sich jedoch, dass die zu dieser Vorlage durchgeführte Vernehmlassung auf wenig Akzeptanz stiess. In Frage gestellt wurde insbesondere der gesetzgeberische Handlungsbedarf. Was den Medienartikel betraf, so wurde die Bestimmung betreffend die Förderung der Qualität der journalistischen Arbeit negativ beurteilt, da dies eine subjektive Angelegenheit und nicht Aufgabe des Staates sei. Im Presseartikel stiess die Bestimmung betreffend den Schutz vor Vormachtstellungen sowie eine Öffnungsklausel auf deutliche Ablehnung. Die Schaffung einer Schlichtungsstelle wurde ebenfalls als nicht notwendig erachtet. Als einigermaßen konsensfähig erwiesen sich neben dem Öffentlichkeitsprinzip einzig die Förderung der Verbreitung von Presseerzeugnissen (insbesondere die Vorzugstarife der Post), die Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung und der Forschung sowie die Offenlegungspflicht.

#### 2.2.4 Parlamentarische Initiative „Medien und Demokratie“; Vorentwurf vom 5. September 2002

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) nahm an ihrer Sitzung vom 11. November 1999 von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis. Angesichts der schlechten Aufnahme der Vorlage beschloss die Kommission, diese dem Rat nicht zu unterbreiten. Da aber der gesetzgeberische Handlungsbedarf angesichts der zunehmenden Konzentration im Pressewesen nach wie vor als gegeben erachtet wurde, beauftragte die SPK die Subkommission „Medien und Demokratie“ mit der Erarbeitung einer neuen konsensfähigeren Vorlage unter Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse. Mitglieder dieser Subkommission waren: Gross Andreas (Präsident), Antille, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth.

Diese Subkommission verschaffte sich in einem ersten Schritt einen Überblick über die aktuelle Situation, indem sie Vertreter von Kantonen und weitere Experten anhörte. Darunter befand sich auch der Autor als Vertreter der Post (in seiner Eigenschaft als Spezialist für den Vollzug der indirekten Presseförderung). Die

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

Subkommission besprach sich ausserdem mit Nationalrat Hans-Jürg Fehr (SP, SH), welcher inzwischen unabhängig von den Arbeiten der SPK eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte (00.407 Presseförderung). Nationalrat Fehr forderte eine gesetzliche Neuregelung der Presseförderung mit dem Ziel der Verhinderung von regionalen Monopolen. Die indirekte Förderung in Form von verbilligten Posttaxen sollte durch zielgerechtere und effizientere Methoden ersetzt werden. In Zusammenarbeit mit Nationalrat Fehr erarbeitete die Subkommission einen Entwurf für ein präzises Mandat, auf dessen Grundlage sie aufbauen wollte. In der Folge zog er seine Initiative zurück, da sie mit der Stossrichtung des nachstehend geschilderten Mandates der SPK übereinstimmte.

Die SPK erteilte der Subkommission anschliessend den Auftrag, gemäss diesem Mandat weiterzuarbeiten. Sie ging davon aus, dass die direkte Demokratie zur unabhängigen Meinungs- und Willensbildung und zur demokratischen Kontrolle politischer Macht in allen politischen Räumen qualitativ hochwertiger, vielfältiger Medien bedürfe. Dies setzt Pluralität und einen gewissen publizistischen Wettbewerb voraus. *Ziel einer auszuarbeitenden Vorlage sollte deshalb die Stärkung demokratiegerechter Öffentlichkeiten auf allen staatlichen Ebenen sein.*

Die Subkommission wurde beauftragt, die nachstehenden Aufgaben weiterzuverfolgen:

1. Regionale Medienmonopole sind zu verhindern oder, wo sie bereits bestehen, zu überwinden, damit die für eine funktionierende Demokratie notwendige Medien- und Meinungsvielfalt garantiert bleibt.
2. Die bisher 100 Mio Franken umfassenden Mittel der indirekten Presseförderung durch die Posttaxenverbilligung sollen entsprechend sinnvoller eingesetzt werden.
3. Es sind staatliche Vorgaben zur Selbstregulierung im Medienbereich zu formulieren (Qualitätsförderung, Redaktionsstatut, innere Pressefreiheit, Schaffung von Ombudsstellen, Transparenzvorschriften, Schaffung von Leitbildern).
4. Die Aus- und Weiterbildung der Medienschaffenden, die Medienkunde an den Schulen und die Medienforschung auch an den Universitäten sind zu fördern.

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

In der Folge wurden Gespräche mit einer Reihe von Direktbetroffenen geführt. Das Problem der Monopolisierung wurde in vielen Kantonen erkannt, da es gerade häufig die kantonale Politik ist, welche in der Presse zu wenig oder zu unausgewogen dargestellt wird. Allerdings sind verschiedene Kantone mit Lösungsversuchen gescheitert. Der Verband Schweizer Presse beurteilte die aktuelle Situation als nicht besorgniserregend, da seiner Ansicht nach in der Schweiz die Meinungsvielfalt im weltweiten Vergleich auf hohem Qualitätsniveau gewährleistet sei. Zudem würden die heutigen Forumszeitungen für eine grössere Meinungsvielfalt besorgt sein als die früheren Parteizeitungen. Der Verband wandte sich deshalb gegen Massnahmen zur Beeinflussung regionaler Pressemärkte. Beibehalten werden sollte jedoch das bisherige System der Verbilligung der Posttaxen für den Versand von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften. Während die grossen Verleger sich vehement für das bisherige System einsetzen, gibt es unter den Kleinverlegern eine Bewegung, welche ein System der direkten Unterstützung von bestimmten Blättern bevorzugen würde. Eine Gruppe von Kleinverlegern hat sogar ein eigenes Modell für die direkte Unterstützung bei Erfüllung bestimmter Kriterien erarbeitet (siehe „Klartext“ Nr. 3 / 2002). Andere Kleinverleger sind jedoch äusserst skeptisch gegenüber jeglicher staatlichen Pressepolitik (siehe NZZ vom 5. Juni 2002).

Die SPK ging das Thema „Presseförderung“ mit einer staatspolitischen Sichtweise an. Es geht um die Frage, welche Funktionen die Presse und die Medien in einem direktdemokratischen System zu erfüllen haben. Es wird davon ausgegangen, dass jegliche politische Macht der Kontrolle durch eine vielfältige Öffentlichkeit bedarf, weil sonst die Gefahr des Missbrauches der politischen Macht besteht. Es soll deshalb eine explizite Verfassungsgrundlage geschaffen werden, welche zusammen mit dem Verfassungsartikel betreffend Radio und Fernsehen eine zusammenhängende Medienpolitik aus staatspolitischer Perspektive erlauben soll. Entsprechende Bestimmungen könnten nach Meinung der SPK dereinst in einem *Medienvielfaltsgesetz* zusammengefasst werden. Langfristig soll deshalb die aktuelle indirekte durch eine direkte Presseförderung abgelöst werden. Regionalpolitisch begründete Förderungsmaßnahmen wie distanzunabhängige Tarife sowie die Förderung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen oder die Abgeltung der Erbringung gesetzlicher Informationsaufträge wären darin ebenfalls zu berücksichtigen. Die SPK schlägt eine Änderung der Bundesverfassung wie folgt vor:

## II Hintergründe und Geschichte

### 2. Die Frage der Verfassungsgrundlage hinsichtlich der Presseförderung

---

#### *Art. 93a Medienpolitik (neu)*

*Der Bund fördert die Vielfalt und die Unabhängigkeit der Medien. Er anerkennt dabei die Bedeutung der Medien für die demokratische Meinungsbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.*

Eine Verfassungsänderung in Kombination mit den entsprechenden Gesetzesanpassungen dauert in der Regel einige Jahre. Ob die vorstehend dargelegte Parlamentarische Initiative „Medien und Demokratie“ Aussicht auf Erfolg haben wird, ist alles andere als gewiss. Namhafte Experten, darunter auch der Medienwissenschaftler Prof. Blum, räumen ihr keine grossen Chancen ein.

#### **2.2.5 Fazit: Keine Verfassungsgrundlage für die Presseförderung**

*Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass keine verfassungsmässige Grundlage für die tarifarische Vorzugsbehandlung der Presse besteht. Verschiedene Bestrebungen, in die Bundesverfassung einen Presseförderungsartikel aufzunehmen, sind in der Vergangenheit gescheitert. Die Förderung beschränkt sich weiterhin auf die Gewährung von postalischen Vorzugspreisen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften.*

## **3. Analyse der national- und ständerätlichen Debatte betreffend die Revision von Artikel 10 Postverkehrsgesetz**

### **3.1 Presseförderung: vom Postverkehrsgesetz zum Postgesetz**

Im vorliegenden Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die *Presseförderung* in der Schweiz - mangels eines Mediengesetzes - seit der Gründung des Bundesstaates *über nicht kostendeckende Postpreise* erfolgt. Bis Ende 1995 geschah dies mittels Quersubventionierung innerhalb der seinerzeitigen PTT: Mit

## II Hintergründe und Geschichte

### 3. Analyse der national- und ständerätlichen Debatte

---

Überschüssen aus dem Telefonbereich wurden Defizite bei der Post, insbesondere beim stark defizitären Postzeitungstransport, ausgeglichen. Seit 1996 kommt eine neue Finanzierung der indirekten Hilfe an die Presse zum tragen, die unter der Bezeichnung „Drittelsmodell“ bekannt wurde und auf diesen Zeitpunkt Eingang in die Gesetzgebung fand. Dieses Modell sah vor, das Defizit des Postzeitungstransports (Stand 1991: -270 Mio Fr.) zu gleichen Teilen zwischen der Post (Rationalisierung), den Zeitungsverlegern (Preiserhöhung) und dem Bund (Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen) aufzuteilen. Praktisch gleichzeitig wurde die Trennung der ehemaligen PTT-Betriebe (heute: Post / Swisscom) vorangetrieben, was erneute Gesetzesänderungen auf Anfang 1998 nötig machte. Zum besseren Verständnis dieses Sachverhaltes sind im *Anhang 2* die in bezug auf die Presseförderung relevanten Gesetzesgrundlagen detailliert aufgeführt. Sie lassen sich wie folgt gliedern:

- bis 1995 Postverkehrsgesetz
- ab 1996 Postverkehrsgesetz (mit Abgeltung der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen GWL)
- ab 1998 Postgesetz (mit Abgeltung GWL), Trennung Post / Swisscom

### ***3.2 Die Stossrichtung des Gesetzgebers***

Mit Botschaft 94.036 und Gesetzesentwurf vom 20. April 1994 (BBI II 873) legte der Bundesrat dem Parlament die Revision des Postverkehrsgesetzes vor, welche auf die Motion Cottier 91.034 zurückging (Wortlaut der Motion siehe *Anhang 3*). Der Entwurf basierte auf dem Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, die Fragen im Zusammenhang mit den Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) der damaligen PTT prüfte. Die GWL der PTT beim Zeitungstransport beliefen sich von 1980 bis 1993 auf insgesamt rund 3,3 Milliarden Franken. Allein im Jahr 1991 betragen diese rund 270 Millionen Franken. Der Nationalrat befasste sich am 15. Dezember 1994, der Ständerat am 22. März 1995 mit der Revision des im *Anhang 2* erwähnten ursprünglichen Artikels 10 des Postverkehrsgesetzes. Die Neue Zürcher Zeitung vom 16. Dezember 1994 (S. 13)

## II Hintergründe und Geschichte

### 3. Analyse der national- und ständerätlichen Debatte

---

kommentierte die - im Gegensatz zum Ständerat - sehr ausführlich geführte nationalrätliche Debatte zusammenfassend wie folgt:

*„Im Nationalrat löste die Revision des Postverkehrsgesetzes eine Flut von Bekenntnisvoten zugunsten von lokalen und regionalen Zeitungen aus, die, in etwas verklärter Wiedergabe der Medienrealität, als Stützen der Meinungsvielfalt gelobt und dem besonderen Schutz des Bundesrates anempfohlen wurden.“*

Bereits aus diesem knappen Kommentar ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Presseförderung insbesondere die Lokal- und Regionalpresse im Visier hatte, sich aber den Vorwurf gefallen lassen musste, dabei die Medienrealität etwas einseitig zu beurteilen.

### **3.3 Die Debatten im Nationalrat und im Ständerat**

Im *Anhang 4* sind die Debatten vom 15. Dezember 1994 bzw. vom 22. März 1995 auszugsweise enthalten. Die Meinungen hinsichtlich der Förderungswürdigkeit von Zeitungen und Zeitschriften klappten im Nationalrat sehr weit auseinander. Das Spektrum reichte vom Antrag der Kommission, welche das erwähnte Drittelsmodell sowie einen festen Abgeltungsbetrag im Gesetz vorschlug, bis hin zum Rückweisungsantrag, welcher den Bundesrat mit einer Neubearbeitung unter Berücksichtigung besonderer Vorgaben beauftragen wollte. Im Ständerat ergaben sich keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse gegenüber den nationalrätlichen Standpunkten. Die Gesamtabstimmung war hier eindeutig: Für die Annahme des Entwurfes stimmten 30 Ständeräte (Einstimmigkeit).

### ***3.4 Fazit: Mit der Giesskannensubventionierung können alle leben***

Obwohl die National- und Ständerate sehr ausgiebig die neuen Rechtsgrundlagen bezüglich der Presseförderung berieten, ist letztlich ein mutloses Gesetz<sup>13</sup> daraus hervorgegangen. Die Giesskannensubventionierung ist politisch gewollt und wird grösstenteils fortgeschrieben.

---

<sup>13</sup> Ein Beispiel für die Mutlosigkeit: Drei Monate nach Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes unterzeichnete eine Mehrheit (!) des Nationalrates die Motion Chiffelle vom 21. März 1996 (96.3136). Diese ersuchte den Bundesrat, das Überleben von 3000 kleinen Zeitschriften zu sichern, indem das von 100 auf 1000 Exemplare erhöhte Zulassungskriterium für die Erlangung des Vorzugspreises in der Postverordnung wieder gesenkt werde. Dies nachdem der Nationalrat im Dezember 1994 der Vermeidung von Bagatellsubventionen noch das Wort redete. Die Motion wurde in der Frühjahrssession 1998 abgeschrieben.

## 4. Post und Presseförderung

### 4.1 *Die Politik beauftragt die Post mit der Presseförderung*

Zuständig für die Umsetzung der Medienpolitik in unserem Lande ist das UVEK (Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) unter Medienminister Moritz Leuenberger. Die pressepolitischen Zulassungsbedingungen für Zeitungen und Zeitschriften sind im Postgesetz sowie in der Postverordnung geregelt, wobei das Abonnementsverhältnis<sup>14</sup> seit jeher eine zentrale Rolle spielt. Das ehemalige Unternehmen PTT (heute Die Schweizerische Post bzw. Swisscom AG) wurde mit der Übernahme der dadurch verursachten Defizite stark belastet. Diese stiegen 1991 auf jährlich rund 270 Millionen Franken. Oder anders ausgedrückt: Weniger als die Hälfte der Kosten des Postzeitungstransportes wurden über die Preise hereingeholt, die ungedeckten Kosten bezahlte das Unternehmen PTT über eine Mischrechnung (traditionelle Deckung des Postdefizites durch Überschüsse der damaligen Telecom PTT). Die Übernahme der Defizite stellte vor dem Hintergrund der Deregulierung und Liberalisierung der Märkte von Post und Telecom PTT eine ernsthafte Behinderung der Entwicklungs- und Konkurrenzfähigkeit dieser beiden Unternehmen dar, weshalb eine neue Finanzierungslösung angestrebt werden musste.

### 4.2 *Tarifmodell „Eilige und nichteilige Zeitungen“*

Bis anfangs der 90-er Jahre galt ein Tarifmodell, welches zwischen eiligen und nichteiligen Zeitungen unterschied (Ausführungsbestimmung Nr. 170 zu Artikel 64 der Verordnung 1 zum Postverkehrsgesetz). Als nichteilige Zeitungen galten „alle Zeitungen und Zeitschriften unpolitischen Inhalts sowie im allgemeinen alle nur halbmonatlich oder seltener erscheinenden Blätter“. Damit eine solche Bestimmung auch praxisnah umgesetzt werden konnte, nahm die Post hierzu eine Inhaltsüberprüfung vor und erstellte in Absprache mit den Verlegern ein „Ver-

---

<sup>14</sup> Das Mitgliedschaftsverhältnis ist seit rund 60 Jahren dem Abonnement gleichgestellt (siehe auch *Anhang 5*)

zeichnis der eiligen Zeitungen und Zeitschriften“, welches rund 400 eilige Zeitungstitel umfasste. Solche Titel waren an allen Postwerktagen zuzustellen. Das bessere Leistungsangebot hatte keinen Einfluss auf den Preis. Hingegen war für geringen redaktionellen Textanteil (minimal 15%) und für Formate über B 5 eine sogenannt „erhöhte Zeitungstaxe“ zu entrichten, die in tiefen Gewichtsstufen einer Preisverdoppelung entsprach (7 Rp. anstelle von 3,5 Rp. pro Exemplar).

### ***4.3 Preisstabilität während Jahrzehnten***

Der Postzeitungsdienst zeichnete sich während Jahrzehnten durch ausserordentliche Preisstabilität aus. Beispielsweise kostete der Posttransport einer 50 g schweren Zeitung im Jahre 1876 0.75 Rp., 1924 1.00 Rp., 1973 1.50 Rp. und im Jahr 2002 beträgt er 9.90 Rp. Offenbar ist es den Verlegern zusammen mit den Politikern stets gelungen, die Preise für die Verteilung ihrer Zeitungen auf Kosten der Telegraf- und Telefonkunden tief zu halten (Quersubventionierung innerhalb der ehemaligen PTT-Betriebe). Es sei hier auch daran erinnert, dass die Postpreise noch bis Mitte der 80-er Jahre Sache des Parlamentes waren.

### ***4.4 Auf der Suche nach einem neuen Tarifmodell***

Ende der 80-er Jahre suchte die Post zusammen mit der Verlagsbranche nach einem Ersatz für das überholte Tarifmodell der eiligen und nichteiligen Zeitungen. Auslöser hierfür waren verschiedene pressepolitische Vorstösse, insbesondere derjenige von Nationalrat Graf vom 18. März 1986. Er forderte eine klar formulierte Leistungspflicht für die Post mit Vorzugsstellung der Tages-, Lokal- und Regionalpresse. Im Nachgang zur abgelehnten Parlamentarischen Initiative von Nationalrat Stappung vom 1. Oktober 1986 verlangte ein Postulat der nationalrätlichen Kommission Postverkehrsgesetz Massnahmen zur Erhaltung einer vielfältigen Presse. Ein Postulat der nationalrätlichen Kommission Presseförderung wollte eine Gratisbeförderung von maximal 10'000 Exemplaren eines Titels erwirken. Der Autor arbeitete in der Expertengruppe als Vertreter der Post mit.

Untersucht wurden folgende Modelle (Auszug aus dem Schlussdokument der Expertengruppe vom Januar 1989):

### *Ist-Modell*

Die Tarifstruktur baute auf den Kriterien „Gewicht“ und „Auflage“ (bis 75 g) auf und wurde ergänzt durch die Kriterien „Format“ und „Textanteil“. Eine gezielte Bevorzugung der Lokal- und Regionalpresse wurde nicht erreicht.

### *Kostenmodell*

Im Vordergrund standen hier die stark kostenrelevanten Tarifkriterien „Geschwindigkeit“, „Format“ und „Dicke“. Sie wurden ergänzt durch das Kriterium „Gewicht“. Die Tarifstruktur war linear und einfach aufgebaut und orientierte sich ausschliesslich an den Kosten. Die Berücksichtigung des Kriteriums „Geschwindigkeit“ benachteiligte die Tages-, Lokal- und Regionalpresse.

### *Auflagenmodell*

Es baute auf den Kriterien „Auflage“ und „Gewicht“ auf und wurde ergänzt durch die Kriterien „Format“ und „Textanteil“. Die Preise nahmen mit zunehmender Auflage zu. Dieser Abstufung lag die Annahme zugrunde, dass mit zunehmender Auflage die Förderungsbedürftigkeit abnimmt. Der Tarifaufbau brachte einen konsequenten linearen Aufbau mit kleinen Tarifsprüngen. Die Tages-, Lokal- und Regionalpresse erfuhr keine gezielte tarifarische Bevorzugung. Hingegen profitierten Publikationen mit kleinen Auflagen wie z.B. Vereinsblätter.

### *Erscheinungshäufigkeitsmodell (heutiges „Solidaritätsmodell“)*

Im Vordergrund stehen die Kriterien „Erscheinungshäufigkeit“, „Gewicht“ und „Auflage“. Sie werden ergänzt durch die Kriterien „Format“ und „Textanteil“. Die Preise nehmen mit zunehmender Erscheinungshäufigkeit ab. Dieser Abstufung liegt die Annahme zugrunde, dass mit zunehmender Erscheinungshäufigkeit die Förderungswürdigkeit zunimmt.

### *Schlussfolgerungen*

Aus organisatorischer Sicht waren alle drei Modelle mögliche Alternativen zur bestehenden Tarifstruktur. Aus pressepolitischer Sicht war das Modell „Kosten“ undenkbar und das Modell „Auflage“ nur teilweise geeignet. Vorgeschlagen und umgesetzt wurde letztlich das Modell „Erscheinungshäufigkeit“. Es wird (in Kombination mit dem „Drittelsmodell“) von der Verlagsbranche nach wie vor als das beste von verschiedenen Modellen beurteilt und ist heute auch unter der Bezeichnung „Solidaritätsmodell“ allgemein bekannt.

### ***4.5 Im Vorfeld der Trennung von Post und Swisscom***

Im Oktober 1991 überwies der Ständerat und im März 1992 der Nationalrat eine Motion von Ständerat Anton Cottier als Postulat (Motion 91.3034, *Anhang 3*). Auf dieser Grundlage schlug eine interdepartementale Arbeitsgruppe eine neue Finanzierung der indirekten Hilfe an die Presse vor, die unter der Bezeichnung „Drittelsmodell“ bekannt wurde. Dieses sah vor, das Defizit des Postzeitungs- transports zu gleichen Teilen zwischen der Post (Rationalisierung), den Zeitungsverlegern (Preiserhöhung) und dem Bund (Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen) aufzuteilen. Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (heute UVEK), des Eidgenössischen Finanzdepartementes, des Schweizerischen Verbandes der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger (heute Verband Schweizer Presse) und der PTT (heute Die Post). Dieses Finanzierungsmodell diente (zusammen mit dem „Erscheinungshäufigkeitsmodell“) als Grundlage für die Revision von Artikel 10 des seinerzeitigen Postverkehrsgesetzes per 1. Januar 1996.

### ***4.6 Die Verleger sind gegen die neue Finanzierung (Drittelsmodell)***

Im Vorfeld der Revision von Artikel 10 des Postverkehrsgesetzes stimmten die Verleger vorerst dem Drittelsmodell zu. Im Rahmen der vom EVED Ende 1993

veranlassten Vernehmlassung über die Revision dieses Gesetzesartikels änderte der Verlegerverband ohne vorherige Orientierung seiner am Modell beteiligten Partner Post und Bund seinen Standpunkt vollständig. Die Verleger stellten sich plötzlich gegen die Verwirklichung des Drittelsmodells. Dies nur wenige Monate, nachdem sie den Grundsätzen zugestimmt hatten, die der Gesetzesrevision zugrunde lagen. Ausschlaggebend für die ablehnende Haltung war insbesondere die mit der Lösung verbundene Preiserhöhung, welche von den Verlegern im damaligen wirtschaftlichen Umfeld als nicht verkraftbar bezeichnet wurde. Die Gesetzesrevision wurde letztlich gegen den Willen des Verlegerverbandes durchgeführt, da die Voten in der parlamentarischen Debatte (siehe *Anhang 4*) sehr deutlich ausfielen und der Entscheid des Parlamentes berücksichtigt werden musste. Den Verlegern wurde angesichts der angespannten Wirtschaftslage jedoch zugestanden, die Preiserhöhung in drei Schritten jeweils per Anfang 1996, 1997 und 1998 vorzunehmen.

### ***4.7 Das Bundesgericht bestätigt die Verordnung zum Postgesetz***

Mehrere namhafte Verlage mochten diese Preiserhöhungen nicht hinnehmen und fochten deshalb die Verordnung zum Postverkehrsgesetz (heute Postgesetz) vor Bundesgericht an. Am 12. Juni 1998 wies das Bundesgericht sämtliche strittigen Punkte zurück und bestätigte einstimmig die heutigen Rechtsgrundlagen. Gegen die geänderte Verordnung wehrten sich die Neue Zürcher Zeitung, der Tages-Anzeiger, der Bote der Urschweiz, die Schaffhauser AZ sowie der Verband Schweizer Presse vergeblich. Das Parlament habe der Landesregierung im Postverkehrsgesetz einen weiten Spielraum für die indirekte Presseförderung belassen, urteilten die fünf Richter. Politisch sei die Ausgestaltung der Tarife höchst umstritten; die juristischen Schranken habe der Bundesrat jedoch nicht überschritten.

Kritisiert wurde insbesondere die Treueprämie von 10 Rappen pro Exemplar für jene Verleger, welche die gesamte Auflage durch die Post zustellen lassen. Wer ihr mindestens die halbe Auflage übergibt, erhält eine Ermässigung von 5 Rappen pro Exemplar. Die Treueprämie ist laut Bundesgericht jedoch gesetzlich

vorgesehen. Die Abstufung der Rabatte durch den Bundesrat erschien den Richtern zwar grobschlächtig und wenig zweckmässig, sie sprengte den sehr unbestimmten Rahmen des Gesetzes aber nicht. Die Richter wiesen auch den Einwand zurück, der Bundesrat habe die Frühzustellung durch die Post zu Unrecht vom Vorzugspreis ausgeklammert. Das Parlament habe bewusst nur die Normalzustellung indirekt subventioniert, wollte es doch der Post keine neuen gemeinwirtschaftlichen (Sonder-) Leistungen aufbürden.

Die übrigen Kriterien des Gesetzes für die Vorzugspreise (Erscheinungshäufigkeit, Gewicht, Auflage, Format und Textanteil) gewichtete der Bundesrat laut Bundesgericht ebenfalls nicht offensichtlich unkorrekt. Nichts einzuwenden hatten die Richter auch dagegen, dass die Post einen 30-prozentigen Mindestanteil an redaktionellem Text für jede Ausgabe fordert. Der Tages-Anzeiger muss daher – trotz durchschnittlich höherem prozentualen Textanteil – einen höheren Preis (Preiszuschlag von 10 Rappen pro Exemplar) bezahlen, falls der Stellenanzeiger beiliegt. Der Verband Schweizer Presse trat in Lausanne ebenfalls als Beschwerdeführer auf, doch verneinte das Bundesgericht seine Beschwerdeberechtigung. Da juristisch die einzelnen Abrechnungen angefochten waren, konnte sich jeweils nur der konkret betroffene Verlag zur Wehr setzen (Urteilsberatung in den Fällen 2A.184/1997, 2A.235/1997, 2A.278/1997, 2A.365/1997 vom 12. Juni 1998).

Eine andere Stossrichtung verfolgte ein kleinerer Verlag (Bote der Urschweiz). Hier wurde geltend gemacht, dass die Ausklammerung der Frühzustellung von der Presseförderung gesetzeswidrig sei. Das Bundesgericht hielt dazu aber unter anderem folgendes fest:

*„(...) Dies bedeutet nicht, dass eine andere gesetzgeberische Lösung nicht auch denkbar oder sogar wünschbar wäre. Diese müsste aber entweder eine erhebliche Ausweitung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Post, eine entsprechend höhere Abgeltung durch den Bund oder aber eine namhafte Reduktion der subventionsberechtigten Presseerzeugnisse mit sich bringen. (...) Es ist Sache der politischen Instanzen, die entsprechenden Entscheide zu fällen. (...)“*

### ***4.8 Weitere pressepolitische Problematiken für die Post***

Der *Anhang 6* enthält noch weitere pressepolitische Problematiken, mit welchen die Post im Tagesgeschäft leben muss. Insbesondere sind hier die kleinauflagige Vereinspresse, die Aufhebung der Zeitungsnachvertragsung, die Beglaubigung der abonnierten Auflage, die Haltung der Wettbewerbskommission zur Treueprämie und die ständigen Angriffe auf die Kostenrechnung der Post zu erwähnen.

### ***4.9 Subventionsbericht des Bundesrates***

Der Artikel 5 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) verpflichtet den Bundesrat zur periodischen Prüfung der spezialgesetzlichen Subventionsbestimmungen auf ihre Übereinstimmung mit den im 2. Kapitel des SuG festgehaltenen Grundsätzen. Der entsprechende Bericht des Bundesrates, 2. Teil vom 14. April 1999 (BBI 1999, S, 8298) hält zu den indirekten Subventionen im Bereich der Presseförderung unter anderem folgendes fest: „Bei dieser Subvention handelt es sich um eine typische Giesskannensubvention. Alle Zeitungen und Zeitschriften, die die festgelegten Kriterien erfüllen, werden begünstigt, unabhängig davon, ob sie es nötig haben oder nicht. Dieser Mitteleinsatz ist absolut ineffizient. Wenn der Bund die notleidende Lokal- und Regionalpresse unterstützen will, müsste das mit gezielten Beiträgen erfolgen. Auf diese Weise könnte mit bedeutend weniger Mitteln mehr erreicht werden. Unbefriedigend ist sodann, dass keine aktuellen Angaben über das Ausmass der ungedeckten Kosten vorliegen“. Das UVEK wurde anschliessend mit der Überprüfung dieser Subventionen beauftragt.

### ***4.10 Das UVEK lässt eine Expertise durch Dritte erstellen***

Am 22. Dezember 2000 wurde der Autor anlässlich einer Besprechung beim Generalsekretär des UVEK beauftragt, an der Studie einer vom UVEK einge-

setzten externen Beraterfirma mitzuarbeiten. Ziel der Studie war es, die Vor- und Nachteile von drei Varianten darzustellen: 1) Beibehaltung Status quo, 2) Revision der bestehenden Postverordnung, 3) Möglichkeiten eines Systemwechsels. Die Ergebnisse dieser Expertise werden in Ziffer 4.14. dargelegt.

### ***4.11 Die Finanzkommission des Nationalrates schaltet sich ein***

In jüngster Zeit interessierte sich die Finanzkommission (FIKO) des Nationalrates für die Kostenrechnung der Post. Beispielsweise sollte die Post Ende 2000 Auskunft geben über die Kosten pro Zeitungstitel bzw. die Frage beantworten, wieviele Subventionen pro Zeitung ausgeschüttet werden. Hierbei wird übersehen, dass die Post zu keiner Zeit den politischen Auftrag hatte, Subventionen pro Zeitungstitel auszurichten. Vielmehr hat sie aufgrund von pressepolitischen Kriterien zu überprüfen, welche Zeitungen die Zulassungskriterien erfüllen und somit Zugang zum Zeitungskanal und folgedessen zum Vorzugspreis haben. Sie muss zudem den zuständigen Departementen (UVEK, Eidg. Finanzdepartement) im Detail Auskunft geben, wofür sie die Subventionen einsetzt. Zurück zum Vorstoss der FIKO: Die Berechnung der Subvention pro Zeitungstitel ist äusserst komplex: Beispielsweise müssten Daten über Streudichte, Auflagezahlen, Vorleistungen des Verlegers, Zeitungsgewicht, Zeitungsformat, Verpackungsart usw. detailliert erhoben werden. Auch die Frage, wieviele Subventionen in welche Landesregionen fließen, ist so nicht zu beantworten. Tageszeitungen werden in Städten und Agglomerationen zunehmend frühzugestellt, entweder über die Post und deren Konzerngesellschaften oder über private Verteilkanäle. Diese Kanäle sind nicht subventioniert, d.h. die Subventionen von Tageszeitungen fließen tendenziell in Randgebiete. Wochen-, Monats- und Quartalszeitungen sind heute weitestgehend noch im Postkanal, d.h. in diesem Bereich fließen die Subventionen tendenziell in städtische Gebiete, weil hier mehr Abonnenten anzutreffen sind.

### ***4.12 „Le Courrier“ und „La Liberté“ wärmen ein altbekanntes Thema wieder auf***

In ihren Ausgaben vom 21. Februar 2001 feuerten die beiden Tageszeitungen eine Breitseite gegen die „Grossen“ der Branche ab. Die Story wurde am Folgetag von weiteren Zeitungen aufgenommen, wobei der Schwerpunkt des Interesses in der Westschweiz lag. Die beiden Zeitungen interpretierten vertrauliche FIKO-Dokumente (aufgrund der Milchmädchenrechnung „Auflage x durchschnittliche Subvention von 10 Rp. pro Exemplar“) wie folgt: Profiteure der heutigen indirekten Presseförderung sind vor allem Coop (Coop-Zeitung), Ringier (Blick, Schweizer Illustrierte, Cash, L'Hebdo usw.), Migros (Brückenbauer), Edipresse (Tribune de Genève, 24 heures, Le Temps, Le Matin usw.), TCS (Touring), NZZ (NZZ, St. Galler Tagblatt, Bund usw.), Tamedia (Tages-Anzeiger, Schweizer Familie, Facts usw.). Herausgeber von auflageschwächeren Titeln profitieren zwar auch, aber nicht in dem von ihnen gewünschten Ausmass.

Die Post bestreitet diese simplifizierenden Aussagen und legt Wert auf die Feststellung, dass solche Schätzungen nicht von ihr stammen und falsch berechnet sind. Der Tages-Anzeiger veröffentlichte in der Folge eine knappe Präzisierung in seiner Ausgabe vom 8. März 2001. Die Urheber der Pressepolemik halten jedoch an ihrer Argumentation fest, wobei die Stossrichtung ihrer Bemühungen klar ersichtlich ist: Sie wollen mit allen Mitteln mehr Subventionen für die „Kleinen“ erwirken. Was sie nicht bedenken ist der Umstand, dass innerhalb des heutigen Tarifmodells der Post bereits eine Quersubventionierung aufgrund der Gewichtstarifizierung stattfindet: Schwere Zeitungen zahlen einen deutlich höheren Preis als leichte Exemplare. Folglich sind solch ertragsreiche und auflagenstarke Titel für die Post auch in einem liberalisierten Markt wesentlich interessanter als kleinauflagige leichte Titel. Bei einem allfälligen Ausbleiben der Pressesubventionen müssten die „Grossen“ kaum mit nennenswerten Preisaufschlägen rechnen, die „Kleinen“ hingegen schon. Eine Änderung des heutigen Subventionierungssystems könnte für letztere also unter dem Strich durchaus auch negative Konsequenzen zeitigen.

### ***4.13 Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüft die Subventionsströme***

Mit Hinweis auf den Subventionsbericht des Bundesrates (siehe Ziffer 4.9.) schaltete sich anfangs März 2001 auch die Eidgenössische Finanzkontrolle ins Geschehen ein. Sie nimmt sozusagen die Aufgaben eines Rechnungshofes wahr und untersuchte im Rahmen ihres Prüfprogrammes 2001 den Postzeitungsdienst. Für die Fragen betreffend der Kostenrechnung zog sie eine Treuhandgesellschaft bei. Auch bei dieser Prüfung hatte der Verfasser zusammen mit Finanzspezialisten der Post mitzuwirken. Ziel war eine Evaluation der Subventionsströme des Bundes entlang folgender Hypothesen: 1) Die Subventionen richten sich an Randregionen, 2) Die Subventionen richten sich an die Lokal- und Regionalpresse. Die Ergebnisse flossen in die nachstehende Studie ein.

### ***4.14 Der Bericht „Ecoplan“ vom 31. Juli 2001***

Die bereits in den Ziffern 4.9. bis 4.13. kurz angedeutete Vorgeschichte mündete letztlich in einen Auftrag des Bundesrates an das UVEK, wonach die Wirksamkeit der Zeitungstransportvergütungen zu überprüfen und bei Bedarf Änderungen der Rechtsgrundlagen vorzuschlagen sind. Das UVEK vergab dazu externe Aufträge, unter anderem an Ecoplan, welche am 31. Juli 2001 den Bericht „Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post“ vorlegte. Die Studie kam zusammengefasst zu folgenden Schlüssen:

#### *Status quo*

Es wird eine Vielzahl an Publikationen gefördert. Eine so ausgestaltete Presseförderung kann durchaus sinnvoll sein, vermag aber die Hauptzielgruppe, die Lokal- und Regionalpresse, nicht in dem vom Gesetzgeber gewünschten Ausmass zu fördern.

#### *Revision der Postverordnung*

Im Rahmen des geltenden Gesetzes kann eine nachhaltige Verbesserung der Presseförderung für die Lokal- und Regionalpresse nicht erzielt werden. Hierzu wäre ein Systemwechsel erforderlich.

### *Direkte Presseförderung*

Hier besteht die Gefahr einer Einflussnahme auf die Presseerzeugnisse. Die direkte Verlagsförderung ist mit einem höheren administrativen Aufwand verbunden. Die europäische Erfahrung zeigt, dass auch damit der Konzentrationsprozess im Medienbereich nicht aufzuhalten ist.

### *Zusammenfassung*

Eine Beibehaltung des Status quo oder eine Revision der Postverordnung ist dann sinnvoll, wenn die Presseförderung als eine Förderung verschiedener Presseerzeugnisse verstanden wird. Andernfalls ist ein Systemwechsel vorzunehmen.

### *Kostenrechnung der Post*

Es besteht ein beträchtliches Synergiepotenzial (rund 690 Mio Fr.) zwischen dem Postzeitungsdienst und den übrigen Briefdiensten. Die inkrementellen Kosten des Postzeitungsdienstes – also die rein durch ihn zusätzlich verursachten Kosten – betragen rund 270 Mio Franken pro Jahr und entsprechen ziemlich genau den heutigen Erlösen aus dem Postzeitungsdienst. Die Angriffe Dritter auf die Kostenberechnung der Post entbehren somit jeglicher Grundlage.

### *Wohin fließen die Subventionen?*

Die Lokal- und Regionalpresse bekommt rund 6 Rappen mehr Subventionen pro Exemplar als die grossauflagige Tages- und Wochenpresse (über 30'000 Ex. Auflage). Dies ist vor allem auf die unterschiedlichen Gewichtspreise zurückzuführen. Trotz höheren Subventionen pro Exemplar fließen nur gerade 30 Mio Franken an die Lokal- und Regionalpresse (inclusive Anzeiger und Amtsblätter). Die Verbandpresse und die thematischen Publikationen profitieren ebenfalls überdurchschnittlich. Die absolute Subvention beträgt hier rund 15 Mio Franken.

Alle anderen Publikationen (inklusive die Titel von Coop, Migros und Touring) profitieren pro Exemplar unterdurchschnittlich. Da sie aber sehr hohe Auflagen aufweisen, sind hier die absoluten Subventionen am höchsten (rund 55 Mio Franken). Rechnerisch wird ein Haushalt in einer sehr dünn besiedelten Gemeinde mit 82 Franken pro Jahr subventioniert, in Städten und Agglomerationen noch mit rund 20 Franken.

### ***4.15 Die Finanzkommission des Nationalrates will im Budget 2002 ein Zeichen setzen***

In der Folge geriet die Posttaxenverbilligung von jährlich rund 100 Mio Franken zunehmend unter Beschuss und es wurden Kürzungen bereits im Hinblick auf das Budget 2002 gefordert. Der Bundesrat sah in seinem Budget für 2002 keine Kürzung der entsprechenden Subventionen vor, stellte jedoch eine solche im Finanzplan für das Jahr 2003 in Aussicht. Die Finanzkommission des Nationalrates hingegen wollte ein Zeichen setzen und bereits im Budget 2002 rund 30 Mio Franken einsparen. In der Nationalratsdebatte vom 4. Dezember 2001 wurde dieser Sparantrag mit 112:43 Stimmen abgelehnt. Es wurde unter anderem argumentiert, dass nach einer langfristigen Lösung für die Presseförderung gesucht werden sollte (Amtliches Bulletin des Nationalrates 2001 S. 1707 ff.).

### ***4.16 Bundesrätlicher Entwurf vom 27. März 2002 für eine Teilrevision der Postverordnung***

Dieser Entwurf berücksichtigte die Anliegen der Subkommission „Medien und Demokratie“ weitgehend (siehe auch Ziffer 2.2.4.). Konkret schlug der Bundesrat folgende Anpassungen der Postverordnung vor:

1. Einführung einer Maximalauflage von 300'000 Exemplaren bzw. Abonnenten. Presseerzeugnisse mit einer höheren Auflage sollten nicht mehr zu Sondertarifen zugestellt werden.

2. Beschränkung der Förderung auf Presseerzeugnisse, die mindestens wöchentlich erscheinen.
3. Verbesserte Förderung der Regional- und Lokalpresse (max. 30'000 Abonnenten) durch Erhöhung des Grundpreisrabattes und die bedingungslose Gewährung des Sondertarifs.

Die Reaktionen auf diesen Vorschlag zeigten, wie schwierig es ist, am bestehenden System etwas zu ändern. Der Verband Schweizer Presse zeigte sich äusserst kritisch und sprach von einer „Hau-Ruck-Aktion“ (siehe „Der Bund“ vom 24. April 2002). Vehement gewehrt haben sich auch die gemeinnützigen Organisationen, deren Anliegen im Revisionsvorschlag unberücksichtigt blieben. Die Post signalisierte, dass sie mit dem Status quo leben könne und sich auch einer vollständigen Neukonzeption der Presseförderung nach vorangehender pressepolitischer Grundsatzdiskussion nicht verschliessen würde. Allerdings wandte sie sich entschieden gegen die vorgeschlagene Teilrevision der Postverordnung, weil damit die grössten Titel (und damit die wichtigsten Postkunden) aus der Presseförderung ausgeschlossen würden. Für diesen Fall stellte sie in Aussicht, den betroffenen Grösstkunden regional differenzierte Vertragstarife auf der Basis einer Prozesskostenrechnung anzubieten. D.h. die Besiedlungsdichte des vom Verleger beanspruchten Verteilgebietes (und damit ein entscheidender Kostenfaktor in der Zeitungszustellung) würde für die Preiskalkulation herbeigezogen. Aufgrund des schlechten Vernehmlassungsergebnisses verzichtete der Bundesrat an seiner Sitzung vom 3. Juli 2002 auf eine Revision der Postverordnung.

### ***4.17 Die Schuldenbremse des Bundes zeigt Wirkung: Das Postgesetz wird per 1. Januar 2004 geändert***

Aufgrund des Spardruckes sah sich der Bundesrat gezwungen, der Bundesversammlung einen Entwurf für die Änderung des Postgesetzes vorzulegen, wodurch ab 2004 jährlich 20 Mio Franken eingespart werden können (angepasstes Postgesetz siehe *Anhang 2*). Neu soll im Postgesetz ein maximaler Subventionsbetrag von jährlich 80 Mio Franken verankert werden. Bis Ende 2003 gilt noch die Regelung, wonach „die ungedeckten Kosten aus der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften“ an die Post abzugelten sind. Nach dem Willen des Bundesrates sollte dies wie folgt umgesetzt werden:

1. Keine Subventionen mehr für Grosspublikationen (über 500'000 Abonnenten).
2. Tarifierhöhungen für die übrigen Presseerzeugnisse mit Ausnahme der Regional- und Lokalpresse (bis 30'000 Abonnenten und mindestens wöchentliche Erscheinungsweise).
3. Im übrigen soll das heutige System unverändert bleiben. Insbesondere wird das Kriterium der Erscheinungshäufigkeit nicht verschärft.

Diese Regelung will der Bundesrat bis 2007 befristen. Spätestens dann soll diese Übergangslösung durch eine grundlegende Neugestaltung der Presseförderung, deren Grundlage in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates derzeit erarbeitet wird, abgelöst werden (siehe auch Ziffer 2.2.4.). Der Nationalrat stimmte der Gesetzesänderung am 22. November 2002 mit 84:68 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) zu. Ein Nichteintretensantrag von Nationalrätin Fässler (SP, SG) scheiterte mit 75:68 Stimmen knapp. Der Ständerat folgte dem Nationalrat am 5. Dezember 2002. Allerdings wurde auch hier ein Nichteintretensantrag – diesmal aus dem rechten Parteienspektrum von Nationalrat Büttiker (R, SO) – gestellt. Erst nachdem Finanzminister Villiger in den Beratungen signalisierte, dass der Bundesrat in erster Linie am Einsparungspotenzial von 20 Mio Franken und nicht am Ausschluss von Grosspublikationen interessiert sei, zog Nationalrat Büttiker seinen Nichteintretensantrag zurück. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat auf Stufe Postverordnung keine entsprechende Verschärfung der Zulassungskriterien vornehmen wird.

### ***4.18 Druck seitens der Politik***

Der Postzeitungsdienst ist ein beliebtes Objekt für eine Vielzahl von pressepolitischen Vorstössen, welche sich vor allem durch ihre gegensätzlichen Standpunkte auszeichnen. Die aktuellsten aus den Jahren 2000 und 2001 sind im *Anhang 7* aufgeführt.

#### ***4.19 Fazit: Presseförderung als Service Public ist anspruchsvoll***

*Die Presseförderung als Service Public ist äusserst heikel und für alle Betroffenen (Bund, Post, Verleger) sehr anspruchsvoll. Der Bund muss angesichts der angespannten Bundesfinanzen sparen. Die Post ist mit einem Service Public beauftragt, welcher mit ihrer eigentlichen Domäne - dem Transport von Sachen und Personen sowie dem Erbringen von Finanzdienstleistungen - nur indirekt zusammenhängt. Letztlich sind auch die Verleger als Subventionsempfänger mit dieser Art von Service Public nicht restlos zufrieden: Innerhalb der Verlagsbranche sind verschiedene Strömungen bezüglich der Stossrichtung der Presseförderung auszumachen. Insgesamt ist festzuhalten, dass bei diesem komplexen Thema staatspolitische und kommerzielle Komponenten aufeinandertreffen und insbesondere ein bedeutendes Gesamtinteresse der Verlagsbranche vorliegt („Einheit der Presse“).*

### 5. Post und Medienmarkt

#### 5.1 *Marktsystem des schweizerischen Zeitungsmarktes aus Sicht der Post*

Der Zeitungsmarkt wird in 6 Teilmärkte und 3 Marktsegmente aufgeteilt. Teilmärkte sind: Tageszeitungen, Wochenzeitungen, Monatszeitungen, Nichtabonnierte Zeitungen, Frühzustellung und Einzelhandel (Kioske). Marktsegmente sind: Zeitungsverlage, Fachzeitschriften/Illustriertenverlage sowie Verbands-/Partei-/Genossenschaftspresse.

Der Bund subventioniert die *Normalzustellung* von Tageszeitungen (jährlich rund 400 Mio Ex.), Wochenzeitungen (rund 450 Mio Ex.) sowie von Monats- und Quartalszeitungen (rund 150 Mio Ex.). Die durchschnittliche Subvention beträgt rund 10 Rp. pro Exemplar. Nicht subventioniert werden die Nichtabonnierten Zeitungen, die Frühzustellung und der Einzelhandel.

#### 5.2 *Spagat zwischen Pressepolitik und kommerziellen Interessen*

Aus kommerzieller Sicht hat die Post höchstes Interesse an Grösstkunden wie Coop, Migros, Ringier usw., da solche Kunden die höchsten Umsätze generieren. Alleine die „Coop-Zeitung“ und der „Brückenbauer“ erbringen zusammen rund einen Fünftel der Gesamtmenge und des Gesamterlöses im Postzeitungsdienst. Gerade aber die Titel von solchen Verlegern geraten immer wieder ins Kreuzfeuer der Pressepolitiker. Die Post muss hier also einen Spagat zwischen kommerziellen Interessen und pressepolitischen Anliegen vollbringen, wobei sie auf ihre Grösstkunden angewiesen ist. Zu beachten ist ferner, dass die Post auf den Massenbetrieb ausgerichtet ist. Folglich müssen die vom Gesetzgeber definierten pressepolitischen *Zulassungskriterien* zum Vorzugspreis auch *massenbetriebstauglich* sein. D.h. es muss sich um Kriterien handeln, die einfach umsetzbar und eindeutig messbar sind. Beispielsweise erfüllen Auflage, Gewicht, Format und Leistungsangebot diese Bedingung. Inhaltliche Überprüfungen wie redaktioneller Textanteil oder generelle Förderungswürdigkeit sind für die Post wesentlich schwieriger oder gar nicht durchführbar.

### **5.3 Fazit: Post eignet sich für die Presseförderung bestimmter Publikationen**

*Die Post eignet sich für die Umsetzung der Presseförderung nur bedingt (die Frühzustellung von Tageszeitungen wird nicht subventioniert, die Lokal- und Regionalpresse profitiert nicht in dem vom Gesetzgeber gewünschten Ausmass). Die Post muss vor allem zu ihren Grösstkunden Sorge tragen. Würden diese bei ihr wegfallen, hätte dies nicht nur für sie gravierende Auswirkungen. Die bei der Post verbleibenden kleinen und mittleren Verleger hätten dann die Kosten des Verteilnetzes alleine zu tragen, was sich für diese wiederum in höheren Preisen niederschlagen würde. Unbefriedigend aus Sicht der Post ist der Umstand, dass sie im Postzeitungsdienst kein Geld verdienen kann. Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen erlauben im Maximum den Ausgleich der ungedeckten Kosten durch den Bund.*

## 6. Zusammenfassung: Problematik und Akteure

Aus dem Teil II lassen sich die folgenden Erkenntnisse ableiten:

- *Keine verfassungsmässige Grundlage*

In der Schweiz besteht keine verfassungsmässige Grundlage für die tarifarische Vorzugsbehandlung der Presse. Verschiedene Bestrebungen, in die Bundesverfassung einen Presseförderungsartikel aufzunehmen, sind in der Vergangenheit gescheitert. Die Förderung beschränkt sich weiterhin auf die Gewährung von postalischen Vorzugspreisen für Zeitungen und Zeitschriften.

- *Mutlose Gesetzesrevision*

Obwohl das Parlament Mitte der neunziger Jahre sehr ausgiebig die neuen Rechtsgrundlagen bezüglich der Presseförderung beriet, beschränkte sich die Gesetzesrevision letztlich auf das Allernotwendigste.

- *Staatspolitik vs Kommerz*

Die Presseförderung als Service Public ist äusserst heikel und eigentlich für alle Betroffenen (Bund, Post, Verleger) nur teilweise befriedigend. Es treffen staatspolitische und kommerzielle Komponenten aufeinander.

- *Presseförderung via Post ist bedingt tauglich*

Die Post eignet sich für die Umsetzung der Presseförderung nur bedingt und sie muss vor allem auch zu ihren Grösstkunden Sorge tragen. Unbefriedigend aus Sicht der Post ist der Umstand, dass sie im Postzeitungsdienst kein Geld verdienen kann. Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen erlauben im Maximum den Ausgleich der ungedeckten Kosten durch den Bund.

Als Hauptakteure lassen sich erkennen:

- *StaatsbürgerInnen*

Sie wollen ihre staatspolitischen Aufgaben wahrnehmen und verlangen im Hinblick auf eine freie Meinungsbildung einen breitgefächerten und günstigen Informationszugang. Es ist ihnen jedoch kaum bewusst, dass die Verlagsbranche mit Steuergeldern unterstützt wird.

## II Hintergründe und Geschichte

### 6. Zusammenfassung: Problematik und Akteure

---

- *National- und Ständerat*

Er erfüllt die normative Funktion, d.h. er legt die politische Ausrichtung und die entsprechenden Leitlinien fest. Im vorliegenden Fall ist das Parlament für die Formulierung des Postgesetzes und die darin festgehaltene Presseförderung zuständig.

- *Bundesrat*

Er setzt die Leitlinien des Parlamentes in die sektorielle Politik um. Der Bundesrat ist für die Postverordnung zuständig.

- *UVEK*

Das Departement genehmigt die Vorzugspreise der Post und überwacht deren Subventionszuteilung. Verfügungen der Post über die Gewährung (bzw. Nichtgewährung) von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften können von den Verlegern bei der Rekurskommission des Departementes mit Beschwerde angefochten werden. Diese Kommission entscheidet endgültig. Für das Verfahren sind die Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege anwendbar.

- *Post*

Sie erfüllt die manageriale Funktion und setzt die Vorgaben von Parlament und Regierung in die Praxis um. D.h. sie gewährt bestimmten inländischen Zeitungen und Zeitschriften den Vorzugspreis und erhält dafür vom Bund im Gegenzug eine Abgeltung für das Erbringen dieser gemeinwirtschaftlichen Leistung. Die Post muss sich marktorientiert verhalten und gleichzeitig regulatorische Aufgaben wahrnehmen hat, was einen Widerspruch in sich darstellt.

- *Verleger*

Die Verleger in ihrer Gesamtheit sind letztlich Nutzniesser der Presseförderung. Trotzdem verhält sich die Branche recht widersprüchlich. Einerseits werden die Vorzugspreise der Post gerne in Anspruch genommen, andererseits will die Mehrheit der Verleger nicht als Subventionsempfänger gelten und allfällige Kontrollen bezüglich der Förderungsbedürftigkeit (Offenlegung der Geschäftsbücher) sind für die meisten Verleger undenkbar. Das Interesse der Verleger kann auf folgende Formel reduziert werden: Maximaler Service zu minimalem Preis. Dies führt dazu, dass heutzutage der Vorzugspreis für eine Tageszeitung im Format B5 und im Gewicht von 200 g rund 25 Rappen pro Exemplar beträgt. Der Preis eines entsprechenden A-Post-Briefes beläuft sich trotz schlechterem Leistungs-

## II Hintergründe und Geschichte

### 6. Zusammenfassung: Problematik und Akteure

---

angebot auf 130 Rappen. Im Rahmen der erwähnten Gesetzesrevision trat die Strategie der Verleger klar zutage: Beibehaltung der Subventionen bzw. deren Ausdehnung auf die Zeitungsfrühzustellung (Sonderzustellung ausserhalb der ordentlichen Postorganisation zwischen 05.00 Uhr - 06.30 Uhr mit Teilzeitpersonal zu Bedingungen des Obligationenrechts). Die letztgenannte Forderung fand jedoch keine politische Mehrheit.

## III Theorie zum Medienmarkt und zum Service public

### 1. Einführung

Im Teil III werden verschiedene Theorien zum Medienmarkt und zum Service public aufgearbeitet. Ziel ist es, das Umfeld der Medien – insbesondere dasjenige der Zeitungen und Zeitschriften – in einen erweiterten Kontext zu stellen und den Service public auch vor dem geschichtlichen Hintergrund aufzuzeigen. Schliesslich wird auch noch ein aktuelles Schweizer Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte beleuchtet.

## 2. Medienmarkt

### 2.1 Medienfunktionen

Der Medienwissenschaftler Prof. Blum wies in seinem Referat „Die bösen Medien“ vom 19. Februar 2001 in Kirchberg BE auf das zunehmende Unbehagen gegenüber den Medien in der Öffentlichkeit hin: Gemäss einer repräsentativen Umfrage sind rund 70% der Schweizer Bevölkerung der Meinung, dass die Medien einen zu grossen Einfluss haben. Übertroffen werden sie hierbei nur noch von den Grossunternehmen (79%). Insgesamt zeichnete er ein sehr differenziertes Bild und plädierte für mehr Verständnis. Nach seiner Erkenntnis tendieren die Medien zur Mitte (Journalisten tendenziell eher links, Medienunternehmer tendenziell eher rechts). Blum legte die zehn Medienfunktionen wie folgt dar:

#### *Informationsfunktion*

Die Medien berichten über politische, soziale, gesellschaftliche Ereignisse

#### *Artikulationsfunktion*

Bürgerinnen und Bürger tauschen Meinungen aus (z.B. in Leserbriefspalten)

#### *Sozialisationsfunktion*

Hier geht es darum, sich in einer zunehmend komplexen Welt zurechtzufinden (z.B. Hintergrundberichte im Radio wie „Echo der Zeit“)

#### *Integrationsfunktion*

Gewerkschaften, Kulturvereinigungen, Vereine, Hilfswerke usw. artikulieren sich

#### *Meinungsbildungsfunktion*

Im Printbereich wird grundsätzlich unterschieden zwischen Parteizeitungen, die ausschliesslich ihre Sicht der Dinge darlegen sowie unabhängigen Zeitungen,

die verschiedene Standpunkte darlegen und gleichzeitig eine tendenzielle Grundhaltung vertreten

### *Kritik- und Kontrollfunktion*

Dies wäre grundsätzlich die Aufgabe der Parlamente. Ohne Hinterfragung durch die Medien wären aber der Watergateskandal in den USA oder die Parteispendenaffäre in Deutschland nicht publik geworden

### *Anwaltsfunktion*

Amnesty International, Helvetas, Der Beobachter, Greenpeace, WWF usw. setzen sich gezielt für bestimmte Anliegen ein (Anwalt für Schwächere)

### *Dienstleistungsfunktion*

Lebenshilfen, Börsenberichte, Wetterprognosen, Lawinenbulletin usw.

### *Gratifikationsfunktion*

Besser bekannt unter der Bezeichnung „Unterhaltung“ und aus sozialer Sicht sehr bedeutend (Erholung, Ablenkung). Fernsehen und Illustrierte decken diese Funktion zu 75% ab

### *Werbefunktion*

Wird häufig unterschätzt. Tageszeitungen finanzieren sich zu rund 60% über diesen Kanal, die SRG zu rund 30%

## **2.2 Grundlagen zum Medienmarkt**

Nachstehend werden die wichtigsten Grundlagen zum Medienmarkt dargestellt, wobei das Hauptaugenmerk auf die Printmedien gerichtet wird (Zusammenfas-

sung insbesondere gemäss Altmeppen 1996, Heinrich 1994, Kruse 1996, Picard 1984 und 1991, Prognos-Bericht 1998, Weber 1992).

Der wirtschaftliche Gegenstand von Medien ist der *Inhalt*, was z.B. beim Slogan der Tamedia Zürich deutlich zum Ausdruck kommt: „content for people“. Gemeint ist hiermit die gezielte Themenauswahl aus einer Vielzahl von frei zugänglichen Informationen, deren redaktionelle Aufbereitung und Gestaltung. Der Inhalt kann unterhaltenden oder informierenden Charakter aufweisen. Die Post trägt diesem Grundsatz beim Zugestehen der Vorzugspreise für Printmedien Rechnung. Das pressepolitische Zulassungskriterium, wonach Zeitungen und Zeitschriften „nicht überwiegend Geschäfts- und Reklamezwecken dienen“ dürfen, wird von ihr im Verlegervertrag bzw. in den dazugehörigen Dokumentationen wie folgt umschrieben: „Die presseübliche Berichterstattung zeichnet sich aus durch Aktualität, publizistischen Gehalt, Kontinuität und Vielfalt der Beiträge. Herausgabezweck ist die stetige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen.“

Medien, insbesondere Zeitungen und Zeitschriften, sind *öffentliche Güter*. Sie werden in der Regel verkauft (einzeln bzw. im Abonnement). Einmal bezahlt, können sie ohne weiteres Entgelt auch von Dritten konsumiert werden (z.B. in der Arztpraxis aufliegende Zeitschrift). Anzumerken ist hierbei, dass die Post beim Zugestehen der Vorzugspreise die Mitgliedschaftspresse dem Abonnement grundsätzlich gleichstellt.

Medienmärkte zeichnen sich in den industrialisierten Ländern durch einen *hohen Sättigungsgrad* aus. Sie können mit der *Trägheit des Publikums* rechnen (Weber 1992, 257). Die Leser-Blatt-Bindung ist ein wichtiger Faktor, was in der Schweiz vor allem in den sogenannten „Heimwehblättern“ stark zum Ausdruck kommt. Die Sättigung zeigt sich auch an der Tatsache, dass neue Zeitungstitel auf dem Markt nur schwer zu positionieren sind. Gute Chancen haben immerhin sogenannte Special-Interest-Titel wie erfolgreiche Neulancierungen aus der jüngeren Vergangenheit zeigen: Cash, Facts, K-Tip, Saisonküche, saldo usw. Auch mit der Sonntagszeitung konnte trotz bereits bestehendem Sonntagsblick ein neues Produkt erfolgreich lanciert werden, dies jedoch nur mit dem Aufbau eines äusserst kostspieligen privaten Hauszustellungskanals.

Jedes Medienprodukt ist ein *Unikat*. Das heisst, dass z.B. der Inhalt einer Tageszeitung täglich neu geschrieben werden muss. Dies im Gegensatz zu ande-

ren Gütern (Autos, Lebensmittel), welche über einen längeren Zeitraum gleichzeitig auf den Markt kommen. Bei den Medien hat lediglich der Verkauf und die Verbreitung den Charakter eines Massenprodukts. Aufgrund des Unikatcharakters verursacht die Herstellung *hohe Fixkosten* und *geringe variable Kosten*. Aufgrund der *Stückkostendegression* produziert somit derjenige Medienbetreiber am rentabelsten, welcher die grössten Auflagen verbreiten kann (Altmeppen 1996, 265). Der *Monopolbildung* in einem bestimmten Verteilgebiet wird dadurch Vorschub geleistet, wie dies auf dem schweizerischen Tageszeitungsmarkt bereits in weiten Teilen der Fall ist.

Medien mit starker Marktposition geniessen *Grössenvorteile* und *Skaleneffekte* (economies of scale). Mit hohen Auflagenzahlen lassen sich hohe Investitionen beispielsweise im Druckbereich rascher amortisieren. Sie rechtfertigen auch den Aufbau eines eigenen Vertriebsnetzes, was wiederum die Wettbewerbsposition gegenüber den Konkurrenten stärkt. Sehr schön wird dies an der gemeinsamen Vertragsorganisation der NZZ und der Tamedia demonstriert, welche in der Deutschschweiz Marktleaderin in der Zeitungsrühzustellung ist. So konnte beispielsweise bisher verhindert werden, dass der Sonntagsblick aus dem Hause Ringier (Kioskverkauf) grossflächig in die Domizilzustellung eindringt. Die Investitionen in ein eigenes Verteilnetz sind offenbar derart hoch, dass selbst grosse Verlagshäuser davor zurückschrecken. Die Marktführerschaft ist daher für alle Marktteilnehmer erstrebenswert und führt in der Regel zu horizontalen Fusionen (Altmeppen 1996, 262). Fusionen von konkurrierenden Medienunternehmen werden von der Politik in der Schweiz seit Jahrzehnten wortreich beklagt (Stichwort „Zeitungssterben“). Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen, wie das jüngste Beispiel im Kanton Thurgau zeigt. Am 3. Januar 2001 erschien erstmals die Neue Thurgauer Zeitung, welche aus einem Zusammenschluss der Bischofszeller Nachrichten (erscheint seit 92 Jahren), der Bischofszeller Zeitung (141 Jahre), dem Thurgauer Tagblatt (170 Jahre), dem Thurgauer Volksfreund (118 Jahre), der Thurgauer Volkszeitung (156 Jahre) und der Thurgauer Zeitung (202 Jahre) hervorging. In den Untertiteln bleiben die liebgewonnenen ursprünglichen Bezeichnungen natürlich erhalten. Gesellschaftsrechtlich bleiben die beteiligten Firmen selbständige Aktiengesellschaften. In der entsprechenden Medienmitteilung ist dann von „partnerschaftlicher Zusammenarbeit“, der „Nutzung von Synergien zum Vorteil der Leserschaft“ usw. die Rede.

Medien sind *Netzeffektgüter*. Mit steigender Verbreitung erhöht sich der Kundennutzen: Ein Inserat ist dann von hohem Wert, wenn es von möglichst vielen potentiell am Angebot interessierten Lesern wahrgenommen wird.

Der *Verbundvorteil* (economies of scope) ist ein weiteres Merkmal. Beispielsweise können auf der journalistisch-inhaltlichen Ebene Leistungen mehrfach verwendet werden, was die Kosten der beteiligten Unternehmen senkt. Oder es können damit Inserateakquisition, Vertrieb, Verwaltung, Kundenbetreuung usw. kostengünstiger erbracht werden. Mit der Abwicklung einer gemeinsamen Vertriebslogistik kommen auch kleinere nicht-marktführende Medien in den Genuss von Verbundvorteilen. Allerdings unterliegen solche Mitläufer der Gefahr, überproportional an den Vertriebskosten beteiligt zu werden. Hier könnte die Post mittels Beteiligung an einer privaten Zustellorganisation als Katalysator einspringen und so für kostengerechtere Vertriebspreise sorgen.

Medien sind im Gegensatz zu den meisten anderen Produkten auf zwei unterschiedlichen Märkten vertreten: dem *Publikums- oder Lesermarkt* auf der einen und dem *Anzeigen- oder Werbemarkt* auf der anderen Seite. Die Verlagsbranche kennt eine Faustregel, welche besagt, dass rund  $\frac{1}{4}$  des Erlöses aus dem Lesermarkt (Abonnementspreis) und rund  $\frac{3}{4}$  aus dem Werbemarkt erzielt werden können. Je nach Art der Publikation können diese Anteile jedoch differieren (Mitgliedschaftspresse, welche sich ausschliesslich über Mitgliederbeiträge finanziert oder Gratiszeitungen, die ohne Abonnementspreis auskommen müssen). Der Leser- und der Werbemarkt stehen in einer Wechselbeziehung: Nur wer im Lesermarkt Erfolg hat, ist auch für den Werbemarkt attraktiv. Die sogenannte „*Medienspirale*“ wirkt nach oben verstärkend und nach unten massiv schwächend: Verluste im Lesermarkt reduzieren die Verkaufserlöse (Abonnemente) und gleichzeitig werden die Erlöse aus dem Werbemarkt geringer. Dies zwingt zu Sparmassnahmen, welche negative Auswirkungen auf den Inhalt des Produktes haben, was wiederum der Lesermarkt nicht honoriert. Ziel der kommerziellen Medien (im Gegensatz zu den nicht-kommerziellen wie beispielsweise die Mitgliedschaftspresse) ist es letztlich, einen möglichst hohen Lesermarktanteil zu erzielen und damit an die gut dotierten Werbeetats der Wirtschaft zu gelangen. In der Schweiz beträgt dieser gemäss Werbestatistik 2000 rund 4,5 Mia Fr., wovon 63,5 % in die Printmedien fliessen. Die Verkaufspreise (Abonnements) werden durch den Werbemarkt quersubventioniert (Altmeppen 1996, 268). Die Auswirkungen solcher Marktmechanismen sind vor allem bei den pri-

vaten kommerziellen Fernsehstationen besonders drastisch ersichtlich, wo zugunsten der Zuschauerquote heutzutage schon beinahe jedes Mittel recht ist. Allerdings sind auch hier die Investitionskosten enorm hoch. Insgesamt kann festgehalten werden, dass für neue Wettbewerber die *Zutrittsbarrieren* zu den Medienmärkten erheblich sind. Die Gründe hierfür sind vielfältig: hohes Investitionsvolumen für den Markteintritt, hohe Fixkosten für die Produktion, neu gegründete Verlage profitieren nicht von den Grössen-, Verbund- und Netzwerkvorteilen. Die Marketingkosten (z.B. Abonnements-Akquisition) sind für alle hoch, dadurch sind vor allem kleinere Bewerber benachteiligt. Aufgrund des Marktsättigungsgrades und der Publikumsträgheit müssen neue Wettbewerber ihre Projekte vorfinanzieren und verlustreiche Anlaufphasen überstehen können. Die Markteintrittsbarrieren sind dann am höchsten, wenn eine Monopolsituation vorhanden ist. Der Monopolist kann seine Marktmacht dazu nutzen, dem Markterfolg eines neu Eintretenden mit gezielten Strategien entgegenzuwirken (Kruse 1996, 40). Die sogenannte *Medienspirale* (Anzeigen-Auflagen bzw. Werbung-Kontakt) stellt eine bedeutende Gesetzmässigkeit dar. Sie führt bei erfolgreichen Medien zu einem sich selbst verstärkenden Konkurrenzvorteil auf den Leser- und Werbemärkten.

### 2.3 *Beurteilung des Medienmarktes*

Ein Prognos-Bericht zur Presseförderung in Österreich (1998, 14) spricht von unvollkommenen Medienmärkten. Dies insbesondere aus folgenden Gründen. Medienmärkte neigen zur *Monopolbildung und Anbieterkonzentration*. Ein Produktvergleich vor der Kaufentscheidung ist kaum möglich, weshalb die *Konsumentensouveränität eingeschränkt* ist. Eine weitere marktabhängige Unvollkommenheit stellt die *untrennbare Verschmelzung von Inhalt und Markterfolg* dar. Medien können die *eigene Stellung im Markt* durch Verbreitung von Inhalten *beeinflussen*. Mit der Medienkonzentration sind *kleinere Medien* auf dem Leser- und Werbemarkt *benachteiligt*. Sie geraten in die abwärtsgerichtete Medienspirale. Mit zunehmender Kommerzialisierung nimmt der Anteil der Werbeerlöse auf Kosten der Verkaufserlöse zu. Der *Wettbewerb verschiebt sich von der inhaltlichen Ebene der Berichterstattung auf die kommerzielle Ebene der Werbeleistung*. Damit entsteht eine Verschärfung des Wettbewerbs um Werbeumsätze,

was zu struktureller Benachteiligung kleiner Wettbewerber führt. Als Begründung für mögliche medienpolitische Massnahmen (Eingriff des Staates) kommt Prognos (1998, 17) zu folgenden Schlüssen:

1. Ökonomischer Erfolg von Medien kann mit der Erfüllung von gesellschaftlichen Erwartungen nicht gleichgesetzt werden. Er ist hierfür jedoch dienlich.
2. Wirtschaftlich erfolgreiche Medien erweisen den demokratischen Gesellschaften nicht zwingend den besten Dienst.
3. Der Verkaufspreis ist als Steuerungsinstrument schwach ausgeprägt. Die Kopplung von Preis und publizistischer Leistung fehlt weitgehend.
4. Die Stärkung des inhaltlichen Wettbewerbs anstelle des logistisch-technologischen Wettbewerbs begünstigt die Ausbildung einer vielfältigen Medienlandschaft.

#### ***2.4 Analyseschema für staatliche Massnahmen gemäss Picard***

Laut Robert G. Picard (1991, 11) können die Effekte einzelner Instrumente staatlicher Pressepolitik für den ökonomischen Wettbewerb anders ausfallen als für den publizistischen Wettbewerb. Eine Massnahme kann sich beispielsweise belebend für den einen, aber hemmend für den anderen Wettbewerb auswirken. Zur Analyse der Effekte schlägt er folgendes Schema vor:

	Ökonomischer Wettbewerb	Publizistischer Wettbewerb
Belebt den Wettbewerb		
Kein Effekt		
Hemmt den Wettbewerb		

Reduzierte Posttarife, die für alle Zeitungen gelten, wirken sich gemäss Picard fördernd für den publizistischen, aber hemmend für den ökonomischen Wettbewerb aus. Sie behindern den letzteren, weil sie keine finanziellen Ressourcen bei den wirtschaftlich starken Zeitungen abschöpfen und es ihnen durch Einsparungen eher noch erlauben, ihre Position auf dem Markt auszubauen. Hingegen beleben reduzierte Posttarife den publizistischen Wettbewerb insofern, als sie für schwächere Zeitungen Kostenerleichterungen im Vertrieb mit sich bringen. Selektive und direkte Subventionen zum Beispiel könnten sich fördernd für den Wettbewerb in beiden Bereichen auswirken, weil sie den Wettbewerbsvorteil stärkerer Zeitungen teilweise kompensieren. Picard geht in seinen Erläuterungen davon aus, dass staatliche Interventionen auf dem Pressemarkt dann umso besser politisch zu legitimieren sind, wenn der Grossteil ihrer Effekte im oberen Teil des Schemas angesiedelt sind.

Picard hat Anfang der achtziger Jahre versucht, das Ausmass staatlicher Eingriffe auf dem Zeitungsmarkt im internationalen Vergleich zu bestimmen. Er hat dafür zwölf verschiedene Massnahmen von einem Expertenteam nach einer dreistufigen Skala bewerten lassen. Als die schwerwiegendsten Eingriffe wurden die staatliche Festlegung von Zeitungspreisen, kartellrechtliche Massnahmen sowie die Subventionen an Zeitungen und Parteien (für die Informationspolitik) gewertet. Als schwächste Intervention wurden Vorzugspreise für Post- und Telekommunikationsleistungen gewertet. Länder mit hohem Interventionsniveau sind gemäss Picard Schweden, Italien, Niederlande, Frankreich, Norwegen und Finnland (1984, 30-31). Diese Untersuchung wird an dieser Stelle nicht näher hinterfragt, weil sie nicht mehr dem gegenwärtigen Presseförderungsstand der einzelnen Länder entspricht (im Teil V werden die aktuellen Fördermassnahmen besprochen). Hingegen kann sie aufzeigen, wie schwierig sich die Beurteilung von staatlichen Eingriffen auf diesem Gebiet darstellt.

## ***2.5 Fazit: Medien funktionieren nach besonderen Gesetzmässigkeiten***

Medien erfüllen eine ganze Reihe von Funktionen, die auf den ersten Blick nicht unbedingt auf der Hand liegen. Medienmärkte sind nicht vergleichbar mit ande-

ren Märkten. Sie funktionieren nach besonderen Gesetzmässigkeiten. Deren Beurteilung ist äusserst komplex. Die schweizerische Ausprägung der Presseförderung gilt in der Literatur als schwächste Form der staatlichen Intervention, was bei föderalistischen Strukturen jedoch nicht weiter überrascht.

### 3. Service public

#### 3.1. Grundlagen zum Service public

Bei den Recherchen zur vorliegenden Arbeit fiel trotz umfangreichem Quellenstudium auf, dass ergiebige theoretische Quellen zum Service public im Allgemeinen und zum postalischen Service public im Besonderen rar sind. Bei den Autoren Auby Jean-François (1998), Bauby Pierre (1997), Billingham/van Miert (1998), Esplugas Pierre (1998), Rainaud Jean-Marie (1999), Renaud Denoix de Saint Marc (1996), Stoffaes Christian (1995) findet sich als einzige grosse Gemeinsamkeit die Tatsache, dass es *den* Service public nicht gibt und wahrscheinlich auch nie geben wird. Entscheidend ist der Blickwinkel des Beobachters (z.B. Staat bzw. Individuum) oder der zu betrachtende Sektor (Telekommunikation, Post, Elektrizität, Wasser, Gesundheit, Erziehung usw.). Je nach Ausgangslage benötigen die einzelnen Märkte, welche unter dem diffusen Begriff „Service public“ zusammengefasst sind, im Zuge ihrer Genesung (sprich: Liberalisierung) offenbar mehr oder weniger hohe Dosen an staatlichen Eingriffen.

Dass bei unsachgemässer Anwendung des Heilmittels nicht nur auf dem Gebiete der Medizin Risiken und Nebenwirkungen auftreten können, zeigte sich im Winter 2000/2001 im US-Bundesstaat Kalifornien schmerzhaft: Dort unterliefen den Verantwortlichen bei der Öffnung des Elektrizitätsmarktes gravierende Fehler, was zu einschneidenden Stromengpässen führte. Mehrmals musste die höchste Alarmstufe 3 (Stromabschaltungen sind jederzeit möglich) ausgerufen werden, weil die Energiereserven unter 1,5% fielen. US-Notenbankpräsident Alan Greenspan warnte sogar vor Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft des Landes, sollte die Energiekrise noch länger anhalten (St. Galler Tagblatt vom 27.1.2000, S. 40). Ähnliches geschah auch in Grossbritannien, wo bei British Rail offenbar nicht nur beim Personal, sondern auch bei der Betriebssicherheit kräftig eingespart wurde. Mehrere schwere Eisenbahnunfälle waren die Folge. In der Schweiz erfolgt die Öffnung des Service public bis anhin etwas weniger forsch. Beispiel hierfür ist etwa die unterschiedliche gesetzliche Regelung für den Telekommunikations- und den Postmarkt. Bei der Frage, wieviel und welcher Service public überhaupt nötig und wünschbar ist, dürfte auch die „Staats-Mentalität“ eine entscheidende Rolle spielen: Bei der Liberalisierung der europäischen Postmärkte ist Europa denn auch gespalten. Nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, will bei der Liberalisierung rasch vorange-

hen, währenddem Frankreich, Italien, Spanien, Grossbritannien und weitere Staaten diesbezüglich deutlich zurückhaltender sind.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Begriff „Service public“ – obwohl in aller Leute Munde – ein schwammiges und kaum zu fassendes Gebilde bleibt. Trotzdem soll nachfolgend versucht werden, dieses diffuse Schlagwort – soweit möglich – auszuleuchten.

### ***3.2 Zusammenfassung des Service public nach Bauby***

Bauby Pierre unterteilt sein Werk (*Le Service public*, 1997) in „construction“ bzw. „déconstruction et refondation“. Die wichtigsten Erkenntnisse hieraus sind im *Anhang 8* aufgeführt.

### ***3.3 Standpunkte zum Service public***

„Service public“ ist ein schwer zu fassender Begriff, weshalb nachstehend – sozusagen zur Dokumentation seiner Bandbreite – auszugsweise einige Meinungen aufgelistet werden. Deren Wertung sei dem Leser überlassen.

Alex Bänninger, Präsident des Freisinnigen Presseverbandes der Schweiz, Zürich: „Ein „Service“, der „public“ ist, ist nichts weiter als ein „öffentlicher“, „bekannterer“, „allgemeiner“, „behördlicher“, „amtlicher“ oder „staatlicher“ Dienst. Keines dieser Eigenschaftswörter beinhaltet auch nur annähernd eine Qualität. Sie beschreiben noch am ehesten einen Rechtscharakter. (...) Der Begriff ist nur ein Schlagwort. Er ist ein trügerischer Strohhalm. Und mithin ein Verhängnis. Er könnte auch mit „Bärendienst“ übersetzt werden“. Quelle: FDP Juli/August 2000.

Peter Wanner, AZ Medien AG, Aarau: „Warum bekommt beispielsweise die NZZ für ihren Service public keine Gebühren? Sie erbringt doch in viel höherem Masse einen Service public im Sinne von Information, Kultur und Bildung als die SRG. (...) Störend ist auch, dass der Konsument für etwas bezahlen muss, das

er vielleicht gar nicht nutzen will. Wir zahlen nämlich Gebühren, nicht weil wir SF DRS1 oder SF DRS2 schauen, sondern weil wir einen Fernsehapparat im Wohnzimmer haben. Service public ist eine Fiktion“. Quelle: Referat Wanner anlässlich der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft und des BAKOM vom 7./8. April 2000 in Bern. Thema der Veranstaltung: Medienpolitik in der Schweiz. Leitideen für die Informationsgesellschaft.

Urs Hofmann, SP-Nationalrat, Aarau, Präsident der Arbeitsgruppe Service public der P-Fraktion: „Wann fand die Volksdiskussion zum Service public statt? Zwei grosse Umbauprojekte in unserem Land wurden Ende der 90-er Jahre vom Parlament beschlossen: Die PTT-Reform und die Bahnreform. Zwar nahm man zur Kenntnis, dass sich bei Bahn und Post einiges tut. Was genau dahinter steckt und welche politische Dimension diese Projekte haben, blieb jedoch den meisten verborgen. (...) In einem Staat, der sich auf die klassischen Nachwächterfunktionen beschränkt und selbst nur noch straft, schützt und Steuern eintreibt, ansonsten nur noch Regeln für das private Handeln aufstellt, wird auf einen wesentlichen Teil der demokratischen Einflussnahme verzichtet. Er wird früher oder später zu einem Gebilde, mit dem sich niemand mehr identifiziert“. Quelle: Artikel „Markt vs. Service“ im Tages Anzeiger vom 29. Juli 2000.

Moritz Leuenberger, SP-Bundesrat: „Der Service public ist ein Service *au* public: Ein Dienst für die Öffentlichkeit. In einem Fall sichert dies der Staat mit einem Monopol, im andern mit Regeln, mit Konzessionen oder mit Wettbewerbsaufsicht. Service public heisst für mich nicht, der Staat müsse alles selber erbringen, und dafür brauche er viele Staatsangestellte, die womöglich noch im Beamtenstatus angestellt sind. Nein, da bin ich wahrhaftig ganz anderer Meinung“. Quelle: Artikel „Mehr Markt heisst mehr Regeln“ im Tages Anzeiger vom 8. Juli 2000.

### ***3.4 Nach welchen Regeln funktioniert der Service public?***

Das Europäische Zentrum für Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung hat sieben Regeln aufgestellt, die zur Funktionsfähigkeit des Service public notwendig sind:

*Gleichbehandlung:* gleicher Zugang zum Service public für alle Kunden

*Kontinuität:* stets funktionsfähige Organisation

*Leistungsfähigkeit:* hohe Leistungsfähigkeit der Organisation

*Qualität:* Überwachung durch unabhängige Instanz

*Anpassungsfähigkeit* an Kundenbedürfnisse und technischen Fortschritt

*Transparenz* der Finanzierung und Tarifgestaltung

*Beteiligung der Kunden* am Transformierungsprozess

Diese Regeln können auch für die kritische Betrachtung der Post und insbesondere für die indirekte Presseförderung herangezogen werden.

### ***3.5 Der heutige postalische Service public***

Als postalischer Service public ist der im Gesetz und in der dazugehörigen Verordnung definierte *Universaldienst*, bestehend aus reservierten und nicht reservierten Diensten, zu verstehen. Der in der Öffentlichkeit diskutierte Service public geht demgegenüber nicht vom Leistungsauftrag des Gesetzgebers aus, sondern von den heute tatsächlich angebotenen, teilweise wesentlich weitergehenden Versorgung, welche historisch gewachsen ist. Dieses Anspruchsniveau hat dazu geführt, dass die Post teilweise mehr anbietet als sie dies aufgrund des gesetzlichen Auftrages und der strategischen Ziele des Bundesrates tun müsste. Im Interesse des Gesamtunternehmens wird es deshalb unumgänglich sein, dass die Post vorhandenes Sparpotential konsequent nutzen muss. Allerdings ist hierzu noch ein Umdenken in der Öffentlichkeit nötig, wenn es beispielsweise

darum geht, auf die eigene kleine Dorfpoststelle zugunsten eines mobilen Postbüros zu verzichten.

Dem *Universaldienst* werden Produkte und Dienstleistungen zugeordnet, deren Erbringung ausschliesslich der Post vorbehalten ist (reservierte Dienste) und solche, welche die Post in Konkurrenz zu privaten Anbietern im ganzen Land erbringen muss (nicht reservierte Dienste). Zu den reservierten Diensten gehören: adressierte Briefpostsendungen. Davon ausgenommen sind Schnellpostsendungen und abgehende Briefpostsendungen im internationalen Verkehr. *Nicht reservierte Dienste* sind: abgehende Briefpostsendungen im internationalen Verkehr, *Zeitungen und Zeitschriften* sowie Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen. Die konkrete Ausgestaltung der Dienstleistungen ist der Post vorbehalten. Das Gesetz überlässt es ebenfalls der Post, die zur Leistungserbringung notwendige Infrastruktur zu definieren und bereitzustellen. Dies gilt insbesondere auch für die zurzeit in der Öffentlichkeit diskutierte Straffung des Poststellennetzes.

Gemäss „Fact Sheet Nr. 4/2000“ des Pressedienstes Post bekennt sich die Post zu einem qualitativ hochstehenden Service public. Als zunehmend dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen muss sie jedoch die Kosten und den Nutzen der über den gesetzlichen Auftrag hinausgehenden Dienstleistungen genau abwägen. Der Service public muss für die Post finanzierbar sein. Sie wird deshalb nicht umhin kommen, bei ihrem Produkte- und Dienstleistungsangebot Anpassungen vorzunehmen, soweit nicht zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden können. Die Post wird jedoch alles daran setzen, tragfähige Lösungen zu finden, welche sich nach den Grundsätzen moderner Unternehmensführung und den Bedürfnissen der Kundschaft ausrichten. Hierbei bleibt anzumerken, dass die Post im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften einen besonderen Auftrag zu erfüllen hat (Artikel 15 Postgesetz), welcher ihr die ungedeckten Kosten des Postzeitungstransportes als gemeinwirtschaftliche Leistungen abgilt (jährlich rund 100 Mio Fr.). Solange diese Finanzierungsquelle gesichert ist, kann das derzeitige Leistungsangebot aufrecht erhalten werden.

Aufgrund des Umstandes, dass die genaue Bedeutung des Begriffes „Service public“ und dessen Umsetzung in der Praxis nach wie vor einer Klärung bedarf, wird nachstehend ein aktuelles Konzeptpapier dargestellt. Es stammt von Autoren, welche mit den schweizerischen Verhältnissen und denjenigen der Schweizerischen Post bestens vertraut sind. Sie sind geradezu prädestiniert, die helve-

tische Ausprägung des Service public auf dem Postsektor zu beleuchten und konzeptionell neu anzugehen.

### ***3.6 Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte von Prof. Finger***

Gemäss diesem Konzeptpapier (Working Paper Nr. 17, Oktober 2000, idheap Lausanne) hat die Regulierungstheorie bezüglich öffentlicher Unternehmen auf verschiedenen Gebieten bedeutende Fortschritte erzielt, beispielsweise auf dem Telekommunikations- und Elektrizitätsmarkt. Hingegen trifft dies für den Postsektor nicht im gleichen Ausmass zu. Laut den beiden Autoren ist heutzutage in diesem Bereich eine beachtliche, aber sehr verschwommene Komponente hinsichtlich des zu erbringenden Service public festzustellen, was sie dazu bewog, die Regulierung der Postmärkte auf eine neue theoretische Basis zu stellen. Im *Anhang 9* werden die wichtigsten Punkte aus dem „conceptual framework“ dargestellt.

#### *Anwendung des Konzepts auf die Schweizer Presseförderung*

Gemäss dem Konzeptpapier handelt es sich bei der Presseförderung eindeutig um „services in the general interest“. Sie werden in einem höheren (dem Individualbedürfnis übergeordneten) Interesse erbracht. Konkret geht es um die Erhaltung der Medienvielfalt bzw. um die Stärkung der vierten Macht im Staate. Diese soll mithelfen, die demokratischen Grundwerte der Gesellschaft aufrecht zu erhalten. Es werden somit staatspolitische Ziele verfolgt. Die Verantwortung liegt deshalb bei den staatlichen Autoritäten. Die Marktüberwachung wird durch die Regierung und die Zentraladministration verantwortet. Rechte und Pflichten sind auf vertraglicher oder gesetzlicher Ebene geregelt. Nachstehend nochmals eine kurze Übersicht. Die Tauglichkeit des Konzepts wird im Teil VI beurteilt.

Dienstleistung	Leistungserbringer	Regulierung	Finanzierung	Zeithorizont	Sanktionen
Services in the general interest	solche mit Vertrag	Umsetzung via öffentliche Politiken	öffentliche Gelder	1-4 Jahre	Vertragsrecht bzw. Gesetz

### ***3.7 Fazit: „Service public“ bleibt ein schwammiger Begriff***

*Der „Service public“, obwohl seit dem Mittelalter bekannt, ist ein schwammiger Begriff geblieben. Auch die Literatur vermag nur teilweise befriedigende Antworten zu diesem äusserst vielschichtigen Thema zu liefern. Dies führt dazu, dass jedermann darunter etwas anderes verstehen kann. Immerhin wurde kürzlich der Versuch unternommen, mit einem Working Paper den Service public im Bereich der Postmarktregulierung konzeptionell neu anzugehen.*

## 4. Zusammenfassung: Medienmarkt vs Service public

Aus dem Teil III lassen sich die folgenden Erkenntnisse ableiten:

- *Besondere Gesetzmässigkeiten für Medienmärkte*

Medienmärkte sind nicht vergleichbar mit anderen Märkten. Sie funktionieren nach besonderen Gesetzmässigkeiten. Deren Beurteilung ist äusserst komplex.

- *Schwache staatliche Intervention in der Schweiz*

Die aktuelle schweizerische Ausprägung der Presseförderung gilt in der Literatur als schwächste Form der staatlichen Intervention.

- *Service public lässt sich kaum definieren*

Der Begriff konnte bisher nicht genau definiert werden, obwohl dies immer wieder versucht wird. Presseförderung via Post ist eindeutig dem Service public zuzuordnen.

- *Medienmarkt vs Service public*

Die Gesetzmässigkeiten des Medienmarktes sind nur schwer mit denjenigen des Service public vereinbar.

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 1. Einführung

Im Teil IV werden die Liberalisierungsbestrebungen im Bereich des europäischen Marktes für Postdienste gestreift. Es gilt anschliessend zu klären, ob staatliche Beihilfen an die Printmedien innerhalb der Europäischen Union zulässig sind und ob dies allenfalls auch für die schweizerische Form der Presseförderung zutrifft.

## 2. Überblick

### 2.1 Quellen

Die nachstehenden Ausführungen basieren insbesondere auf der Publikation „Internationaler Dialog“, welche vom Generalsekretariat der Schweizerischen Post (Internationale Angelegenheiten) herausgegeben wird, auf den KEP-Nachrichten (Kurier, Express, Paket) aus dem Hause DVZ, auf dem schweizerischen Postgesetz sowie auf der EU-Richtlinie 97/67/CE.

### 2.2 Begriffsdefinitionen

Im Zusammenhang mit der Postmarktregulierung sind folgende Begriffe auseinander zu halten.

#### *Liberalisierung*

Sie bezeichnet die Öffnung gegenüber dem Wettbewerb. Die Liberalisierung betrifft den operationellen Bereich.

#### *Regulierung*

Sie bezeichnet den Rahmen, in welchem der Wettbewerb stattfindet. Die Regulierung betrifft den politischen Bereich.

#### *Privatisierung*

Sie bezeichnet die Veränderung der Eigentumsverhältnisse des Unternehmens.

#### *EU-Richtlinie*

Sie ist ein gemeinsamer Rechtsakt, welcher alle EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen verpflichtet. Die Richtlinie muss vom EU-Parlament wie auch vom EU-Ministerrat verabschiedet werden. Ein Schiedsgericht bestehend

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

---

aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des Parlamentes und des Rates unterstützt von der zuständigen Kommission erarbeitet im Falle eines Dissenses einen Gegenvorschlag, welcher seinerseits sowohl vom Parlament wie auch vom Rat genehmigt werden muss. Im Falle eines erneuten Dissenses kann das Parlament den Vorschlag endgültig zurückweisen.

### *2.3 Die Postmärkte sind in Bewegung geraten*

Im Zuge der Liberalisierung des Telekommunikationssektors gerieten auch die Postmärkte in Bewegung. Private Anbieter wie UPS, Fedex oder DHL gewannen gegenüber den traditionellen Postbetrieben bedeutende Anteile (z.B. zusammen knapp 50% im europäischen Expressmarkt). Die Postverwaltungen wurden dadurch gezwungen, sich neu zu positionieren. Sie engagieren sich zunehmend im Bereich des E-Commerce und suchen ihre Tätigkeiten durch Aquisitionen oder Allianzen über die Landesgrenzen hinaus auszuweiten, um in neue Märkte mit attraktiven Renditen vorzustossen. Die traditionellen Postverwaltungen stehen dadurch zunehmend im gegenseitigen Wettbewerb und sie geraten in ein Spannungsfeld zwischen Versorgungspflicht und Pflicht zur Eigenwirtschaftlichkeit. Sie verlangen deshalb einen grösseren Handlungsspielraum und fordern eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. In Europa werden neue Gesetzesentwürfe diskutiert und auch die Schweiz wird sich dieser Debatte nicht entziehen können.

Da sich der Bundesrat mittel- bis langfristig den EU-Beitritt zum Ziel gesetzt hat, wird die EU-Gesetzgebung auch das regulatorische Umfeld der Schweiz nachhaltig beeinflussen. Immerhin lässt das neue Postgesetz aus dem Jahre 1998 bereits gewisse Optionen offen. Artikel 3 Absatz 3 hält zu den reservierten Diensten des Universaldienstes unter anderem fest: „Der Bundesrat kann, insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen europäischen Normen, weitere Dienstleistungen von den reservierten Diensten ausnehmen oder die Gewichtslimite nach Absatz 1 herabsetzen, wenn die Finanzierung eines ausreichenden Universaldienstes sichergestellt bleibt“. Gemäss Artikel 5 hat der Bundesrat auch die Möglichkeit vorzusehen, dass private Anbieter bestimmte nicht reservierte Postdienste nur aufgrund einer Konzession erbringen dürfen. Konzessionsbehörde wäre in diesem Fall das UVEK (Eidg. Departement für Umwelt,

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

---

Verkehr, Energie und Kommunikation). Der Gesetzgeber hat also bereits erste Dispositionen für eine kontrollierte Marktöffnung getroffen.

#### ***2.4 Die bisherige Entwicklung in der Europäischen Union***

1989 forderte der Ministerrat der EU die zuständige Kommission auf, die Grundlagen für die Entwicklung des Postsektors festzulegen. 1992 erschien das Grünbuch der EU. Es beinhaltet die Erarbeitung von Lösungen für die Probleme der Postunternehmen angesichts der sich abzeichnenden privaten Konkurrenz. 1997 erschien die EU-Richtlinie 97/67/EG. Sie befasst sich mit der Sicherstellung des Universaldienstes innerhalb der EU unter Gewährleistung der Überlebensfähigkeit des Anbieters im Rahmen der allmählichen Liberalisierung.

Im Jahr 2000 sollte eine neue Richtlinie erscheinen mit dem Ziel, die Marktöffnung weiter voranzutreiben sowie den Wettbewerb zu verstärken. Die Richtlinie (Entwurf des Kommissars Frits Bolkestein) wurde an den zuständigen Ausschuss zurückgewiesen.

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

Universal- dienst	EU-Richtlinie 97/67/EG	Entwurf Bolkestein 05.2000	Entwurf EU-Parlament 12.2000
<b>Reservierte Dienste</b>	<i>Adressierte Inland- Briefsendungen bis 350 g/5x*</i> Direktwerbung bis 350 g/5x Ein- und abgehende grenzüberschrei- tende Sendungen bis 350 g/5x Eilsendungen bis 350 g/5x	<i>Adressierte Inland- Briefsendungen bis 50 g/2,5x</i> Direktwerbung bis 50 g Eingehende grenz- überschreitende Sen- dungen bis 50 g/2,5x ---	<i>Adressierte Inland- Briefsendungen bis 150 g/4x</i> Direktwerbung bis 150 g/4x Ein- und abgehende grenzüberschreitende Sendungen bis 150 g/4x Eilsendungen bis 150 g/4x
<b>Nicht reser- vierte Dienste</b>	<i>Adressierte Sen- dungen zwischen 350 g und 2 kg</i> Paketsendungen bis 10 kg Eingeschriebene Sendungen Wertsendungen	<i>Adressierte Sendun- gen zwischen 50 g und 2 kg</i> Paketsendungen bis 10 kg Eingeschriebene Sen- dungen Wertsendungen	<i>Adressierte Sendun- gen zwischen 150 g und 2 kg</i> Paketsendungen bis 10 kg Eingeschriebene Sen- dungen Wertsendungen
<b>Terminplan</b>		<i>Umsetzung bis 31.12.2002</i> Gültig bis 31.12.2006	<i>Umsetzung bis 31.12.2004</i> Gültig bis 31.12.2008

\*Diese Angabe bedeutet, dass die Grenze bei 350 g und beim Fünffachen des Grundtarifs liegt

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

---

#### 2.4.1 Vorerst keine Einigung über eine neue europäische Postrichtlinie

Der zuständige Kommissar für den Binnenmarkt, der Holländer Bolkestein, legte am 30. Mai 2000 einen Entwurf für eine neue Postrichtlinie vor (siehe vorhergehende Grafik). Der Liberale Bolkestein, ehemaliger niederländischer Aussenhandelsminister, setzt sich für eine rasche Öffnung des Postmarktes ein. Das Monopol soll auf Sendungen bis 50 g beschränkt werden. Darüber ist es in der EU „zu einem handfesten Streit gekommen“ (KEP-Nachrichten Nr. 40 / 06.10.2000). Zu den Befürwortern einer raschen Liberalisierung gehören die drei skandinavischen EU-Länder, Deutschland und die Niederlande. Sie vertreten die Ansicht, die Postverwaltungen müssten sich so rasch als möglich von der Logik des Staatsbetriebes verabschieden. Die anderen EU-Mitgliedstaaten – unter Führung Frankreichs - setzen sich hingegen für eine schrittweise und kontrollierte Liberalisierung ein. Sie fordern eine Heraufsetzung der Gewichtslimite für reservierte Dienste von 50 g auf 150 g. Sie berufen sich dabei auf eine im Frühjahr 2000 verabschiedete Resolution des EU-Parlamentes, welche das Prinzip des Universaldienstes verteidigt. Befürchtet wird insbesondere eine Aushöhlung des Service public und ein Verlust von Arbeitsplätzen. Die Branche beschäftigt europaweit rund 1,4 Mio Arbeitnehmer. Gemäss dem deutschen EU-Abgeordneten Markus Ferber (CSU), postpolitischer Sprecher der christdemokratischen EVP-Fraktion im EU-Parlament, ist eine solche Marktöffnung keine echte Liberalisierung, da die Postgesellschaften dann noch immer 85% des Briefaufkommens transportieren würden. Bei einer Obergrenze von 50 g würde der Marktanteil auf 67% sinken (KEP-Nachrichten Nr. 39 / 29.09.2000).

Der Entwurf Bolkestein unterlag dem Mitentscheidungsverfahren, d.h. er musste vom EU-Parlament und dem Ministerrat genehmigt werden. Das Parlament sprach sich an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2000 mit 70% der Stimmen für einen gemässigeren Entwurf aus, welcher die Gewichtslimite bei 150 g ansetzt (siehe vorhergehende Grafik). Der Ministerrat konnte sich am 22. Dezember 2000 nicht einigen. Trotz verschiedener Kompromissvorschläge von den Niederlanden, dem französischen Vorsitz und von Belgien hielten zwei gleich starke Ländergruppen an gegensätzlichen Positionen fest: Deutschland, Österreich, die Niederlande, Dänemark, Belgien, Schweden und Finnland unterstützten den Kompromissvorschlag. Dagegen beharrten Frankreich, Irland, Spanien, Portugal, Italien, Griechenland und Luxemburg auf einer langsameren Liberalisierung.

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

---

Grossbritannien hielt sich aus der Debatte heraus (BIC Weekly Newsletter 01/2001). Die Postrichtlinie wurde deshalb an die Ständigen Ländervertretungen zur Differenzbereinigung überwiesen. Wann die überarbeitete Richtlinie zur erneuten Beratung vorliegen wird, ist zurzeit offen. Die EU-Kommission setzt ihre Arbeit mit der Lancierung von drei neuen Studien zu den Postdiensten fort: Studie zur Beurteilung der Auswirkungen bestimmter Aspekte der Anwendung der Richtlinie von 1997 auf den Postsektor, Studie zu den Bedingungen für den Zugang zum Universaldienst und zu den Postnetzen, Studie zu den Buchführungssystemen der Zulieferer des Universaldienstes. Deren Publizierung ist auf Juli 2001 geplant (Zeitung Die Post Nr. 2/2001).

#### 2.4.2 Ergänzte europäische Postrichtlinie 2002

Am 10. Juni 2002 erschien die Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft. Darin sind unter anderem folgende Änderungen festgehalten:

Artikel 7 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

*„Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat Dienste für Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren. Diese Dienste beschränken sich auf die Abholung, das Sortieren, den Transport und die Zustellung von Inlandbriefsendungen und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen, entweder als beschleunigte oder als normale Zustellung, innerhalb der beiden nachfolgend genannten Preis- und Gewichtsgrenzen. Die Gewichtsgrenze beträgt ab 1. Januar 2003 100 Gramm und ab 1. Januar 2006 50 Gramm. Die ab 1. Januar 2003 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Dreifachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie entspricht, und die ab 1. Januar 2006 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Zweieinhalbfachen dieses Tarifs entspricht.“ (...)*

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 2. Überblick

---

Artikel 27 erhält folgende Fassung:

*„Diese Richtlinie gilt mit Ausnahme des Artikels 26 bis zum 31. Dezember 2008, sofern gemäss Artikel 7 Absatz 3 nichts anderes beschlossen wird. Die Genehmigungsverfahren gemäss Artikel 9 werden durch diesen Zeitpunkt nicht berührt.“*

#### ***2.5 Die bisherige Entwicklung in der Schweiz***

1994 erfolgte eine inhaltliche Prüfung des Grünbuchs der EU (1992) durch eine unabhängige Kommission. Die Auswirkungen auf den schweizerischen Markt wurden beurteilt. Im Hinblick auf die bevorstehende Revision der schweizerischen Gesetzgebung für den Postdienst wurden Empfehlungen formuliert.

1998 trat das neue Postgesetz in Kraft (Trennung von Swisscom und Post). Der Universaldienst ist zu einem angemessenen und einheitlichen Preis unter Gewährleistung der Überlebensfähigkeit des Anbieters im Rahmen der allmählichen Liberalisierung sicherzustellen. Die Post erhielt einen neuen Status (öffentlich-rechtliches Unternehmen des Bundes in der juristischen Form einer selbständigen Anstalt).

2000 wurde eine Standortbestimmung vorgenommen. Es ist eine allmähliche, kontrollierte Öffnung des Postmarktes – möglichst parallel zur europäischen Entwicklung – vorgesehen.

#### ***2.6 Fazit: Schweiz öffnet Postmarkt im Gleichschritt mit der Europäischen Union***

Die Europäische Union konnte sich nach zähem Ringen über eine neue europäische Postrichtlinie einigen. In der Schweiz ist eine kontrollierte Öffnung des Postmarktes im Gleichschritt mit der EU vorgesehen.

### 3. Presseförderung in der Europäischen Union

#### 3.1 *Sind staatliche Beihilfen an die Printmedien in der Europäischen Union zulässig?*

Der Absatz 1 des Artikels 87 (ex-Artikel 92) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) lautet:

*Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.*

*Somit sind staatliche Beihilfen grundsätzlich unzulässig. Nun sind aber in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels gewisse Ausnahmen definiert, wobei insbesondere Absatz 3 lit. d bezüglich der Presseförderung besonders aufschlussreich ist:*

*Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden:*

*d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Mass beeinträchtigen, das den gemeinsamen Interessen zuwiderläuft.*

*Der Absatz 3 des Artikels 88 (ex-Artikel 93) EGV sieht eine Prüfung durch die Kommission wie folgt vor:*

*Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äussern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 87 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Massnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschliessende Entscheidung erlassen hat.*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der EGV durchaus einen gewissen Spielraum für staatliche Beihilfen gewährt.

### ***3.2 Ist die Schweizer Presseförderung in der Europäischen Union zulässig?***

Bei der schweizerischen Presseförderung handelt es sich um indirekte Subventionen (Vergünstigung der Posttarife aufgrund von Artikel 15 Postgesetz, wonach der Bund der Post die ungedeckten Kosten aus der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften als sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen abgilt). Um sich der obigen Frage anzunähern, ist zunächst zu prüfen, welche Kriterien nach Artikel 87 EGV auf die schweizerische Form der Presseförderung zutreffen. Zweifelsohne handelt es sich um staatliche Beihilfen, welche bestimmte Unternehmen begünstigen. Es sind mit Sicherheit auch Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes (Gewährleistung der nationalen Kohäsion in einer kleinräumigen, aber vielfältigen Willensnation mit verschiedenen Kulturen).

Zur Frage, ob diese Form der Presseförderung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt, ist auf die geringe Verbreitung von schweizerischen Zeitungen und Zeitschriften im Ausland (und umgekehrt) hinzuweisen. Eine Beeinträchtigung dieses Handels scheint nicht gegeben. Zudem hat sich die zuständige EU-Kommission schon im Jahre 1977 hierzu wie folgt geäußert:

*Nach Auffassung der Kommission sind Beihilfen für die Presse mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 EGV (neu Artikel 87) im allgemeinen nicht unvereinbar, da es sich hierbei nicht um einen Wirtschaftsbereich handelt, in dem es einen echten Wettbewerb zwischen den Herstellern der verschiedenen Mitgliedstaaten gibt. In diesem Bereich ist es das Hauptanliegen der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die Modalitäten für die Gewährung der Beihilfen nicht in anderer Hinsicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs und des Handels führen. (Sechster Bericht über die Wettbewerbspolitik. Randnummer 239. Brüssel, Luxemburg 1977)*

#### **3.2.1 Beurteilung**

Aus Sicht der EU sind somit *Pressebeihilfen zumindest solange als unbedenklich einzustufen, als sie den interstaatlichen Wettbewerb und Handel nicht verzerren*. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist auch eine entsprechende

## IV Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienste

### 3. Presseförderung in der Europäischen Union

---

Stellungnahme jüngeren Datums: Im Juli 1995 wurde seitens Österreichs angefragt, ob die österreichischen staatlichen Subventionen für ausgewählte Printmedien mit den geltenden EU-Bestimmungen vereinbar seien. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass staatliche Beihilfen zugunsten von *Tages- und Wochenzeitungen* zur Verbreitung allgemeiner politischer, wirtschaftlicher und kultureller Informationen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 87 Absatz 1 EGV fallen, sofern deren tatsächliche Verbreitung überwiegend auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt ist und die Förderung daher den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt. (Ergänzende Antwort von Herrn Van Miert im Namen der Kommission vom 16. Januar 1996 auf die Schriftliche Anfrage E-2260/95 von Susanne Riess-Passer, Ab. Nr. C 161 vom 5.6.1996)

Es fällt auf, dass sich die Antwort von Herrn Van Miert auf die Tages- und Wochenzeitungen mit bestimmter Ausrichtung beschränkt. D.h. solche Publikationen mit anderem Inhalt oder etwa die Förderung der Fachpresse wären wohl anders zu beurteilen. Auch bei zunehmender internationaler Ausrichtung eines Titels dürfte der vom EGV vorgegebene Spielraum ab einem gewissen Punkt ausgereizt sein.

Aus der Antwort ist die beabsichtigte Stossrichtung bezüglich der Presseförderung klar herauszulesen: Es geht um die Gewährleistung der Medienvielfalt und nicht um die Unterstützung von Druckereiunternehmen an einem bestimmten Standort. In diesem Zusammenhang dürfte eine schweizerische „Heimatschutzregelung“ problematisch sein: Zurzeit unterliegen Zeitungen und Zeitschriften, welche nicht in der Schweiz hergestellt bzw. herausgegeben werden, einem Preiszuschlag von 30 Rp. pro Ex. Immerhin profitieren solche Titel von einem äusserst attraktiven Verteilkanal (schneller als A-Post). Auch mit Preiszuschlag sind die Preise nach wie vor günstig, jedoch nicht subventioniert.

Offenbar sah die zuständige Kommission angesichts des unbedeutenden grenzüberschreitenden Handels bisher keinen Anlass, die Problematik der nationalen Presseförderung aufzugreifen. Das französische Fördersystem, welches die Verbreitung französischer Zeitungen im Ausland ausdrücklich vorsieht, wurde jedenfalls bisher seitens der EU nicht beanstandet.

### ***3.3 Fazit: Staatliche Beihilfen an die Printmedien sind grundsätzlich erlaubt***

*Staatliche Beihilfen an die Printmedien sind in der Europäischen Union zulässig, solange sie den interstaatlichen Wettbewerb und Handel nicht verzerren. Die schweizerische Form der Presseförderung ist EU-kompatibel, da hierbei die Gewährleistung der Medienvielfalt im Vordergrund steht.*

## 4. Zusammenfassung: Schweizer Presseförderung ist EU-konform

Aus dem Teil IV lassen sich die folgenden Erkenntnisse ableiten:

- *Die Europäische Union hat neue Postrichtlinie*

Die neue (geänderte) europäische Postrichtlinie datiert vom 10. Juni 2002.

- *Die Schweiz öffnet kontrolliert*

In der Schweiz ist eine kontrollierte Öffnung des Postmarktes im Gleichschritt mit der EU vorgesehen.

- *Staatliche Beihilfen sind zulässig*

Beihilfen an Printmedien sind in der Europäischen Union zulässig, solange sie den interstaatlichen Wettbewerb und Handel nicht verzerren.

- *Die Schweizer Presseförderung ist EU-konform*

Die schweizerische Form der Presseförderung ist EU-kompatibel, da hierbei die Gewährleistung der Medienvielfalt im Vordergrund steht.

## V Benchmarking

### 1. Einführung

Im Teil V wird ein Blick über die Landesgrenzen gewagt und abgeklärt, wie andere Länder ihre Presseförderung ausgestalten. Basierend auf eigenen Recherchen sowie auf Untersuchungen, die in der Literatur zu finden sind, wird die Realisierbarkeit (bezogen auf die Schweiz) für die einzelnen Fördermassnahmen ausgelotet.

## 2. Überblick

### 2.1 *Ziel: Politisch mehrheitsfähiges Fördermodell für die Schweiz*

Wie bereits eingangs erwähnt, geht es nachfolgend nicht darum, theoretische Fördermodelle auf wissenschaftlich erhärteter Grundlage aufzuzeigen. Hierzu erachtet sich der Autor als zu wenig legitimiert. Hingegen kann er aufgrund einer langjährigen Erfahrung mit den verschiedensten Akteuren des Pressemarktes (insbesondere Verleger, Post, Post-Konzerngesellschaften, UVEK, Bundesgericht, Politik, externe Berater usw.) durchaus einschätzen, inwieweit sich die helvetische Konkordanzpolitik von einem neuen Fördermodell überzeugen liesse. Ohne eine Mehrheit der Parlamentarier ist nämlich eine Änderung der heutigen gesetzlichen Grundlage (neues Postgesetz aus dem Jahre 1998) ohnehin nicht denkbar. Folgedessen richtet sich hiernach der Fokus auf die politische Machbarkeit und nicht etwa auf die theoretisch wohl anzustrebende, jedoch unrealistische Wünschbarkeit eines neuen Fördermodells.

### 2.2 *Literatur*

Aktuelle Literatur, die sich mit Presseförderung beschäftigt, zumal in international vergleichender Perspektive, ist kaum zu finden bzw. nicht zugänglich. Die meisten Publikationen beschränken sich auf die Beschreibung von nationalen Pressesystemen. Prof. Christina Holtz-Bacha verfasste 1994 einen Bericht „Presseförderung im westeuropäischen Vergleich“ worin sie einleitend feststellte: „Es war ein meist schwieriges Unterfangen, Auskünfte und konkrete Daten aus den verschiedenen Ländern zu erhalten, und es ist nicht überall geglückt“. Gleiches widerfuhr dem Verfasser dieses Mémoires. Nachforschungen auf eigene Faust waren sehr zeitaufwendig und förderten auch eine Menge von nützlichen Informationen zutage. Hingegen liessen sich aktuelle Vergleiche kaum erstellen. Die Fördermodelle sind zu komplex und ohne Unterstützung von wirklichen Fachleuten nicht zu hinterfragen und zu beurteilen. Eine äusserst aufschlussreiche Situation wurde in Österreich vorgefunden. Hier erstellte Prognos im Herbst 1998 im Auftrag des Bundeskanzleramtes ein Weissbuch zur Presseförderung in Ös-

terreich, welches als Diskussionsgrundlage für eine Neuorientierung dienen sollte. Der Rechtsrutsch in der Regierung (FPÖ/ÖVP) hatte dann unerwartet schwerwiegende Folgen für die Ausgestaltung der Presseförderung: Es wurde beschlossen, sie schrittweise bis 2002 abzubauen. Der Verfasser wurde nach Bekanntwerden dieser Situation im Frühling 2000 von der österreichischen Post nach Wien eingeladen, um das schweizerische Fördermodell darzustellen und zu erläutern. Er gelangte durch dieses Beratermandat zu äusserst aktuellen Daten, welche zusammen mit den eigenen Nachforschungen und der eingangs erwähnten Literatur die Basis für die nachstehenden Ausführungen bilden.

### ***2.3 Ursprünglich geplantes Vorgehen war nicht realisierbar***

Die ursprüngliche Absicht des Verfassers, mittels Umfragen zumindest einen europäischen Gesamtüberblick über die aktuellen Formen der Presseförderung zu erhalten, musste angesichts der geringen Auskunftsbereitschaft verschiedenster Akteure aufgegeben werden. Die Nachforschungen ergaben, dass sich die Situation in jedem Land anders darstellt und in vielen Fällen eine hochpolitische Angelegenheit ist. Zudem waren die wirklich massgebenden Akteure nur sehr schwer ausfindig zu machen. Diese „key informants“ waren auf telefonische oder auf E-Mail-Anfragen hin nicht besonders auskunftsfreudig. Die Sprachen bildeten ein weiteres Hindernis. Hinzu kam, dass auch die Informationen über die internen Postkanäle nicht mehr so einfach wie auch schon zu beschaffen sind. Die zunehmende Konkurrenzsituation unter den Postverwaltungen war insbesondere im Kontakt mit Frankreich und Deutschland deutlich spürbar. Trotzdem konnte aufschlussreiches Datenmaterial gesammelt werden, wobei nicht immer klar war, welches die aktuelleren Angaben sind. Für die Untersuchung im Rahmen dieses Mémoires interessierten insbesondere die Fördermassnahmen verschiedener Länder. Vergleichende Analysen, beispielsweise über deren Wirksamkeit, mussten mangels der bereits erwähnten ungenügenden Kooperationsbereitschaft unterbleiben. Zudem sind die erhaltenen Angaben, beispielsweise über die betragsmässige Höhe aller Förderungen, kaum miteinander vergleichbar. Praktisch jedes Land trifft unterschiedliche Fördermassnahmen und wendet diese in verschiedensten Kombinationen miteinander an. Beim

Studium gewinnt man auch den Eindruck, dass die Länder (z.B. Frankreich!) selbst nicht genau wissen, wieviel ihre Presseförderung überhaupt kostet.

### ***2.4 Aufarbeitung des Datenmaterials***

Aus den erwähnten Gründen musste ein pragmatisches Vorgehen gewählt werden. In einem ersten Schritt wird nachstehend das selbst recherchierte Datenmaterial in einem Raster dargestellt ohne dessen Aktualität zu hinterfragen. Hauptquelle war hierbei das Jahrbuch der „World Association of Newspapers“. Ein zweiter Schritt befasst sich mit dem Bericht „Presseförderung im westeuropäischen Vergleich“, welchen Prof. Holtz-Bacha 1994 verfasste. In einem dritten Schritt werden ausgewählte Fördermodelle dargestellt, die auf relativ aktuellen Quellenangaben beruhen (Prognos-Bericht 1998). Aus der Kombination dieser Komponenten werden danach mögliche Lösungsansätze für schweizerische Verhältnisse entwickelt.

### ***2.5 Fazit: Mittels Benchmarking zum Ziel***

*Ziel ist es, aufgrund von verschiedenen Quellen ein politisch mehrheitsfähiges Fördermodell für die Schweiz zu entwickeln. Die ursprüngliche Absicht des Verfassers, mittels Umfragen zumindest einen europäischen Gesamtüberblick über die aktuellen Formen der Presseförderung zu erhalten, musste angesichts der geringen Auskunftsbereitschaft verschiedenster Akteure aufgegeben werden.*

## 3. Ergebnisse der eigenen Untersuchung

### 3.1 *Begriffsdefinition*

Die vorgefundenen Pressehilfen lassen sich nach indirekten und direkten Fördermassnahmen differenzieren, wobei diese wiederum unterteilt sind in allgemeine und selektive Hilfen. Diese Differenzierung wird in der Literatur ausgiebig beschrieben, etwa bei Holtz-Bacha (1994, 444).

#### *Indirekte Fördermassnahmen*

Hierbei handelt es sich um solche, die den Presseunternehmen nur mittelbar zugute kommen.

#### *Direkte Fördermassnahmen*

Im Gegensatz zu den indirekten Fördermassnahmen gehen die direkten unmittelbar an die Presseunternehmen.

#### *Allgemeine Hilfen*

Sie kommen allen Objekten einer Kategorie zugute (z.B. reduzierter Preis für den Postversand).

#### *Selektive Hilfen*

Selektive Hilfen sind z.B. direkte staatliche Zuwendungen in derselben Höhe an alle Presseunternehmen.

### 3.2 *Quelle und untersuchte Länder*

Das Jahrbuch der „World Association of Newspapers“ bildet die Hauptquelle für die nachstehenden Informationen. Ausgewählt wurden rund 15 Länder, die darin einen erfolgversprechenden Hinweis auf Presseförderung enthielten. In diesem

## V Benchmarking - 3. Ergebnisse der eigenen Untersuchung

---

Sinne ist es keine systematische Untersuchung. Beispielsweise wurde nicht abgeklärt, warum unter einem bestimmten Land keine Fördermassnahmen erwähnt sind. Auch offensichtliche Widersprüche, die im Vergleich mit anderen Informationen auftraten, blieben ungeklärt.

### 3.3 Die Fördermassnahmen im Überblick

#### Indirekte Fördermassnahmen

Allgemeine Hilfen	Selektive Hilfen
Reduzierter Preis für Postversand und Bahntransport	
Günstige Konditionen für den Bezug von Fernmelde-dienstleistungen	
Künstlich tiefe Preise für Zeitungspapier, teilweise auch gekoppelt mit dem Anreiz, einheimisches Papier zu bevorzugen, um die nationale Papierindustrie zu fördern	
Niedrige Zölle für die Einfuhr von Zeitungspapier	
Generelle Steuererleichterungen, z.B. reduzierter MwSt-Satz auf Vertriebs Erlös	Steuererleichterungen bis zu einer bestimmten Auflagehöhe
Niedrige Steuern für Umsätze im Anzeigengeschäft	
Steuerliche Erleichterungen durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten	
Steuerbefreiung bei Reinvestitionen	
Finanzielle Unterstützung von Nachrichtenagenturen oder Massnahmen zur Erhöhung von deren Anzahl (dadurch günstige Rahmenbedingungen für die Presse)	
Staatliche Beschränkung für den Umfang der Werbung in anderen Medien, z.B. TV (gewisse Kanalisierung auf die Presse)	
Umverteilung von Geldern aus der Rundfunkwerbung zugunsten der Presse	
Aus- und Weiterbildung von JournalistInnen	
Leseförderung (Sicherung der Leserschaft)	

Es wurde ein ganzer Strauss verschiedener (beliebiger) indirekter Fördermassnahmen vorgefunden, wobei keine Pressehilfe besonders hervorsteicht.

## V Benchmarking - 3. Ergebnisse der eigenen Untersuchung

---

### *Direkte Fördermassnahmen*

Allgemeine Hilfen	Selektive Hilfen
Unterstützung von Kooperationen bei Vertrieb, Druck, Anzeigenakquisition	
Finanzielle staatliche Zuwendungen in derselben Höhe an alle Presseunternehmen	Subventionen für Zeitungen, die Verluste aufweisen
Pressespezifische Investitionsförderung	Unterstützung einzelner Objekte bei besonderen Investitionen
	Inserate staatlicher Institutionen aufgrund von staatlichen Vergabekriterien (z.B. an wirtschaftlich schwache Presseunternehmen)
	Kredite zu günstigen Konditionen aufgrund von besonderen Vergabekriterien (z.B. wirtschaftliche Kennziffern)

Als direkte Fördermassnahme und allgemeine Hilfe fällt die Unterstützung von Kooperationen beim Vertrieb usw. auf. Hier könnte sich für die Schweiz ein neuer Ansatzpunkt ergeben.

### **3.4 Beurteilung der Pressehilfen**

#### *Indirekte Fördermassnahmen*

Insgesamt kann festgehalten werden, dass indirekte Fördermassnahmen verbreiteter sind als die direkten. Offenbar sind sie konsensfähiger, da die Verbindung bzw. Verflechtung zwischen den Beteiligten - überspitzt formuliert: zwischen Geldgebern und Geldempfängern - weniger offensichtlich und damit politisch unverdächtiger sind.

#### *Direkte Fördermassnahmen*

Solche sind weniger oft anzutreffen, obwohl sie einen gezielteren Mitteleinsatz garantieren. Die Zurückhaltung ist offensichtlich. Die Presse – oft als vierte Macht im Staat bezeichnet – soll möglichst unabhängig sein von Einflüssen jedwelter Art.

### *Allgemeine Hilfen*

Das Ziel solcher Hilfen ist es, die wirtschaftliche Lage der Presse insgesamt zu verbessern. Diese Unterstützung wird gerechtfertigt mit der öffentlichen Aufgabe der Presse und ihrer Rolle in der Meinungs- und Willensbildung. Die wirtschaftliche Situation der Presse soll verbessert werden, um eine Vielzahl von Zeitungen zu erhalten, die als bestmöglicher Garant für Vielfalt gesehen wird. Sehr oft werden allgemeine Hilfen bevorzugt. Damit können Probleme im sensiblen Rechtsbereich der Pressefreiheit vermieden werden. Es sind Vergaberichtlinien aufzustellen (z.B. Mindesterscheinungshäufigkeit) und der Kreis der Anspruchsberechtigten (z.B. Tageszeitungen) ist festzulegen. Allgemeine Hilfen haben meist nur den Anschein der Gleichbehandlung, da die Zeitungen von den Massnahmen beispielsweise aufgrund der Auflagehöhe unterschiedlich profitieren. Dieser Schwachpunkt wird derzeit vor allem von einem Teil der kleinauflägigen Schweizer Presse heftig kritisiert (die „Grossen“ haben es nicht nötig, für die „Kleinen“ bleiben nur die Brosamen). Auch allgemeine Steuererleichterungen differenzieren insofern, als sie meist gewinnabhängig sind, d.h. sie kommen nur Unternehmen zugute, die Gewinn machen.

### *Selektive Hilfen*

Sie sind umstritten, weil die Presse in den Verdacht einer Abhängigkeit von der Regierung gerät, was im allgemeinen mit dem Verständnis von Pressefreiheit in Demokratien nicht vereinbar ist (siehe Prof. Saxer 1992, 40-41).

Als direkte allgemeine Förderung gilt auch die finanzielle Unterstützung von Kooperationen z.B. bei Druck und Vertrieb. Vor allem schwächere Blätter nehmen diese Hilfe in Anspruch, um die Kosten im Vertrieb, beim Druck oder bei der Anzeigenaquisition zu senken. Dadurch können sehr kostenintensive Sektoren aus der Konkurrenz der Zeitungen untereinander herausgebrochen werden. Neu auf

dem Markt erscheinenden Zeitungen wird dadurch der Markteintritt wesentlich erleichtert.

Selektive Hilfen gehen nur an bestimmte Zeitungen (z.B. an solche bis zu einer bestimmten Auflagehöhe) und sind in Westeuropa bei den direkten Förderungen ausgeprägter als bei den indirekten Fördermassnahmen.

Gemäss Prof. Holtz-Bacha (1994, 445) sind die indirekten allgemeinen Fördermassnahmen in den westeuropäischen Staaten trotz diesen Schwachpunkten im Gegensatz zu den direkten allgemeinen Förderungen sehr stark verbreitet.

### ***3.5 Fazit: Presseförderung ist kein Schweizer Sonderfall***

*In vielen Ländern wird die Presse in irgend einer Weise gefördert. Indirekte Fördermassnahmen sind verbreiteter als direkte. Bei den ersteren sind wiederum die allgemeinen Hilfen häufiger anzutreffen. Eine gewisse Beliebigkeit ist nicht zu übersehen. Kein Modell besticht durch Logik und Klarheit. Dies dürfte auf die heikle pressepolitische Problematik zurückzuführen sein.*

## 4. Ergebnisse aus der Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha

### 4.1 *Untersuchte Länder*

Prof. Holtz-Bacha (1994) bezog in ihre Untersuchung „Massnahmen der Presseförderung im westeuropäischen Vergleich“ verschiedene Länder ein. Details hierzu siehe *Anhang 10*.

### 4.2 *Presseförderung im Vergleich*

In der nachfolgenden Tabelle nach Holtz-Bacha (1994, 546) werden diejenigen Länder vorangestellt, in denen es keine direkte Förderung gibt. Es sind auch Länder enthalten, die nicht Schwerpunkt der Untersuchung bildeten.

V Benchmarking -  
4. Ergebnisse aus der Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha

---

Land	Schwerpunkt indirekte Förderung	Schwerpunkt direkte Förderung	Evaluative Begleitforschung
CH	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt	Keine direkte Förderung	Nein
D	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt	Keine direkte Förderung	Nein
GB	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt	Keine direkte Förderung	Nein
IRL	MwSt	Keine direkte Förderung	Nein
A	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt Journalistenausbildung	Allgemein Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen	Nein
F	MwST Diverse Steuern Postzeitungsdienst Werbemarkt Fernmeldedienste Bahn	Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen Französische Presse im Ausland	Nein
N	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt	Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen	Ja (sehr bedingt)
NL	MwST Werbemarkt	Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen	Ja
S	MwST Werbemarkt	Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen Vertrieb	Ja
SF	MwST Postzeitungsdienst Werbemarkt	Selektiv: ökonomisch schwache Zeitungen Vertrieb	Nein

Indirekte Förderung ist häufiger anzutreffen als direkte Förderung

### ***4.3 Fazit: Eigene Recherchen werden bestätigt***

*Die Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha bestätigt die eigenen Recherchen. In den letzten rund sieben Jahren sind keine bahnbrechenden neuen Fördermodelle entstanden.*

## 5. Ergebnisse aus der Prognos-Untersuchung

### 5.1 Ziel

Dieses Weissbuch zur Presseförderung in Österreich wurde 1998 vom „Europäischen Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung Prognos Basel“ im Auftrag des Bundeskanzleramtes erarbeitet und diente als Diskussionsgrundlage für eine Neuorientierung der Presseförderung für österreichische Tageszeitungen. Für die Erarbeitung des vorliegenden Mémoires wurden die Erkenntnisse dieses Weissbuchs herangezogen, weil sie einerseits aktuell sind und andererseits die österreichische Ausgestaltung der Presseförderung zumindest im Bereich des Postzeitungsdienstes sehr viele Ähnlichkeiten mit der schweizerischen Presseförderung aufweist. Der Verfasser konnte sich anlässlich seines Beratermandates bei der österreichischen Post im Frühjahr 2000 in Wien hierüber ein sehr genaues Bild machen. Im weitem beleuchtet Prognos auch noch eine Reihe weiterer Modelle, welche die Ergebnisse der Untersuchung Holtz-Bacha teilweise überlagern und aufgrund des aktuelleren Datenmaterials diesen im Einzelfall auch widersprechen können. Die entsprechenden Modelle sind im *Anhang 11* aufgeführt.

## 5.2 Die Modelle im Vergleich

Land	Modell	Realisierungschancen für CH
<b>A</b>	Vertriebsförderung (indirekt)	Ja, sofern alle Vertriebskanäle profitieren können
	Auflagenabhängige operative Förderung (direkt)	Nein, weil Grossteil der Verlagsbranche und Politik gegen direkte Förderungen sind, indirekt wäre evtl. denkbar
	Innovations- und Strukturförderung (direkt)	Nein, das Prognos-Modell ist hier zu wenig konkret, es liegen keine praktischen Erfahrungen wie in NL vor
<b>F</b>	Postzeitungsdienst (indirekt)	Ja, in CH bekannt
	Bahn, Auslandverbreitung, Kolportagebeihilfe, Steuererleichterungen, Modernisierungs- und Multimediafonds (alle indirekt)	Nein, zu umfangreich, zu kompliziert, zu hoher administrativer Aufwand
	Kleiner Anzeigenanteil (direkt)	Nein, Offenlegung der Bücher ist heikel und unerwünscht
<b>NL</b>	Zeitlich limitierter Projekt- und Modernisierungsfonds (direkt)	Nein, eher unrealistisch, da nichtkommerziell orientierte Titel dabei ausgeklammert sind. Zeitliche Beschränkung für CH evtl. denkbar
<b>S</b>	Vertriebsförderung (indirekt)	Ja, auch Lokal- und Regionalzeitungen erhalten einen diskriminierungsfreien Zugang zum Verteilnetz
	Nicht Marktführer (direkt)	Nein, da zu kompliziert und zu hoher administrativer Aufwand (politische Kommission plus Förderungsrat!)
<b>N</b>	Förderungswürdigkeit / Nicht Marktführer	Nein, da zu kompliziert und zu hoher administrativer Aufwand (Medienbehörde!)

*Eine ausgebauten Vertriebsförderung dürfte in der Schweiz politisch mehrheitsfähig sein*

### **5.3 Fazit: Prognos aktualisiert die Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha**

*Die Prognos-Untersuchung untermauert die eigenen Recherchen und ergänzt bzw. aktualisiert die Untersuchung von Prof. Holtz-Bacha. Prognos beschreibt eine Reihe interessanter Lösungsansätze in europäischen Ländern. Das für Österreich vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell (Vertriebsförderung, auflagenabhängige operative Förderung, Innovations- und Strukturförderung) ist vom Ansatz her wohl richtig, auf Schweizer Verhältnisse aber nur bedingt übertragbar. Offensichtlich liess sich auch die österreichische Regierung als Auftraggeberin der Untersuchung vom Modell nicht überzeugen.*

## 6. Zusammenfassung: Lösungsansätze für die Schweiz sind erkennbar

- *Eigene Untersuchung stiess auf enorme Schwierigkeiten*

Die ursprüngliche Absicht des Verfassers, mittels Umfragen zumindest einen europäischen Gesamtüberblick über die aktuellen Formen der Presseförderung zu erhalten, musste angesichts der geringen Auskunftsbereitschaft verschiedenster Akteure aufgegeben werden.

- *Presseförderung ist kein Schweizer Sonderfall*

In vielen Ländern wird die Presse in irgend einer Weise gefördert. Indirekte Fördermassnahmen sind verbreiteter als direkte.

- *Lösungsansätze sind erkennbar*

Die Untersuchungen von Holtz-Bacha und Prognos beinhalten Lösungsansätze, welche auf die Schweiz übertragbar sind.

## VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

### 1. Einführung

Im Teil VI werden vorerst das Konzeptpapier von Prof. Finger sowie die Expertise von Prof. Saxer beurteilt. Danach erfolgt eine Würdigung des heutigen Solidaritätsmodells. Anschliessend werden Modelle (oder Teile davon) aus dem Kapitel V „Benchmarking“ aufgegriffen, die in den Beurteilungsrastern in der Spalte „Realisierungschancen für CH“ ein „Ja“ aufweisen. Letztlich werden auch noch die pressepolitischen Vorstösse der vergangenen 10 Jahre analysiert und für die Beurteilung der Realisierbarkeit des neuen Fördermodells herangezogen. Danach werden die Schlüsse für die Skizzierung eines neuen Schweizer Fördermodells gezogen.

## 2. Schweizer Lösungsansätze

### *2.1 Beurteilung des Konzeptpapiers von Prof. Finger*

Laut dem in Teil III, Ziffer 3.6., behandelten „conceptual framework“ üben die Marktkräfte im Zuge der Liberalisierung Druck auf die bisherigen Postdienstleister aus. Dies schmälert deren Profitabilität sowie deren internationale und zunehmend auch die nationale Wettbewerbsfähigkeit. Um diese erhalten bzw. stärken zu können, müssen die traditionellen Postdienstleister bestimmte Formen des Service public unter Umständen stark reduzieren, wenn nicht gar gänzlich aufgeben. Solche aus politischer und sozialer Sicht durchaus erwünschten Leistungen sind in einem liberalisierten Markt kaum mehr aufrecht zu erhalten. Gemäss dem Konzeptpapier handelt es sich bei der Presseförderung eindeutig um „services in the general interest“. Sie werden in einem höheren (dem Individualbedürfnis übergeordneten) Interesse erbracht. Konkret geht es um die Erhaltung der Medienvielfalt bzw. um die Stärkung der vierten Macht im Staate. Diese soll mithelfen, die demokratischen Grundwerte der Gesellschaft aufrecht zu erhalten. Es werden somit staatspolitische Ziele verfolgt. Die Verantwortung liegt deshalb bei den staatlichen Autoritäten. Die Marktüberwachung wird durch die Regierung und die Zentraladministration verantwortet. Rechte und Pflichten sind auf vertraglicher oder gesetzlicher Ebene geregelt. Die im Konzeptpapier geforderten Massnahmen sind im Bereich des heutigen Postzeitungsdienstes zumindest teilweise umgesetzt, was die nachstehende Tabelle zeigt. *Insbesondere fehlen aber (1) klare pressepolitische Ziele der staatlichen Autoritäten, einschliesslich der angestrebten Outcomes der Staatspolitik, (2) ein Postmarktgesetz und (3) ein unabhängiger sektorieller Regulator.*

## VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

### 2. Schweizer Lösungsansätze

---

Dienstleistung	Leistungserbringer	Regulierung	Finanzierung	Zeithorizont	Sanktionen
Services in the general interest	Solche mit Vertrag	Umsetzung via öffentliche Politiken	Öffentliche Gelder	1-4 Jahre	Vertragsrecht bzw. Gesetz
Sind die Forderungen der Autoren erfüllt?	Teilweise. Zurzeit ist nur Post via Postgesetz mit der Presseförderung beauftragt	Nein.	Ja. Bund zahlt heute gemeinwirtschaftliche Leistungen an die Post.	Nein. Die heutige Regelung im Postgesetz gilt unbeschränkt	Teilweise. Für die Post im Postgesetz
Was fehlt noch?	Weitere Leistungserbringer, z.B. private Zustellorganisationen	Postmarktgesetz, Postmarktregulator	Bundesmittel an andere Zustellorganisationen	Zeitliche Limitierung und laufende Überwachung	Vertragsrecht für andere Zusteller

Hauptmangel: Es fehlen klare pressepolitische Ziele der staatlichen Autoritäten

Der Hauptmangel dürfte auch zukünftig weiter bestehen, so dass dieses Konzeptpapier an den politischen Gegebenheiten scheitert. Es wird deshalb für die Lösung nicht herangezogen.

## 2.2 Die Expertise von Prof. Saxer

Ausgangspunkt für diese Expertise Saxer (1992) im Auftrag der Coop Schweiz bildete anfangs der neunziger Jahre der Umstand, dass die Transporttarifpolitik der damaligen PTT überprüft wurde und die von den Vorzugspreisen profitierenden Titelkategorien eingeschränkt werden sollten. Trotz Einschränkungen sollte die Unabhängigkeit und Vielfalt des schweizerischen Pressesystems gesichert werden, da dies als unerlässliche Voraussetzung der freien Informations- und

## VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

### 2. Schweizer Lösungsansätze

---

Meinungsbildung erachtet wurde. Dahinter stand auch die Annahme, die Beeinflussung der Verlagskosten für die Zeitungszustellung über postalische Tarifmodelle bilde ein effizientes Mittel für die Erreichung des Zielzustandes. Mit dieser Expertise sollte ein Beitrag zur Reflexionshilfe und zur Diskussionsförderung geleistet werden. Dieses Modell (siehe *Anhang 12*) blieb letztlich unberücksichtigt.

### ***2.3 Das Solidaritätsmodell für die Schweiz***

Das heutige Solidaritätsmodell stellt eine typische schweizerische Kompromisslösung dar und weist eine Reihe von Vorzügen auf. Der Vorzugspreis spielt zwar für grossauflagige Tageszeitungen eine eher unbedeutende Rolle, da diese Titel zunehmend in die (nicht subventionierte) Frühzustellung abwandern. Hingegen ist die kleinauflagige Presse nach wie vor stark auf den Vorzugspreis angewiesen und für die Publikationen von gemeinnützigen Organisationen kann er sogar existentielle Bedeutung annehmen. Der Vorzugspreis hat auch aus regionalpolitischer Sicht eine gewisse Bedeutung: Alle Bürgerinnen und Bürger erhalten zu gleichen Preisen Zugang zum Pressemarkt. Ein äusserst wichtiger positiver Aspekt ist die Tatsache, dass der Verlegerverband das Solidaritätsmodell weiterhin als die beste Lösung bezeichnet. Im *Anhang 13* wird näher darauf eingegangen.

## 2.4 Die Schweizer Lösungsansätze via Post im Überblick

Modell	Realisierungschancen für CH
Solidaritätsmodell (indirekt) Postmodell seit 1991	Ja, bekannt und politisch mehrheitsfähig
Eilig / Nichteilig (indirekt) Postmodell bis 1990	Nein, zu wenig differenziert
Kosten (keine Förderung) Postpreise orientieren sich an den tatsächlich entstehenden Kosten	Nein, reines Marktmodell ohne Presseförderung
Auflage (indirekt) Postpreise nehmen mit zunehmender Auflage zu	Ja, hat gewisse pressepolitische Komponente, in ähnlicher Form im Ausland anzutreffen
Expertise Prof. Saxer Expertengremium definiert Leistungsauftrag und Empfänger	Nein, Ansatz an sich richtig, Expertengremium und hoher administrativer Aufwand wirken aber abschreckend auf die Politik

Die Komponente „Auflage“ könnte bei Bedarf im Solidaritätsmodell noch stärker als bisher gewichtet werden

## 2.5 Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

Aus dem in Teil II, Ziffer 3, dargelegten politischen Diskussionen lässt sich zumindest ableiten, was der Gesetzgeber *nicht* will. Damit lassen sich die Realisierungschancen einer ganzen Reihe von Fördermassnahmen recht gut beurteilen. Hauptquellen hierfür sind die Vorschläge der Expertenkommission Huber aus

der Mitte der siebziger Jahre sowie die parlamentarischen Beratungen aus der Mitte der neunziger Jahre sowie verschiedene pressepolitische Einzelvorstösse aus den vergangenen 10 Jahren (siehe *Anhang 14*).

## **2.6 Fazit: Die Giesskannensubventionierung entspricht dem politischen Willen**

*Die Schweizer Lösungsansätze beschränken sich auf ein Minimum, was eindeutig auf die politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Die Politik ist offensichtlich bereit, der Presse eine Unterstützung in einem überschaubaren Ausmass zu gewähren. Aus den pressepolitischen Beratungen ist ersichtlich, dass keine Gruppe von Publikationen explizit vom Vorzugspreis ausgeschlossen werden soll. Die Giesskannensubventionierung entspricht demnach zweifelsfrei dem Willen des Gesetzgebers. Die Versuche der Lokal- und Regionalpresse, einen möglichst hohen Subventionsanteil zu erhalten, sind legitim. Andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, dass nebst diesen als besonders förderungswürdig geltenden Zeitungen auch andere Publikationen hierzulande von einer Förderung profitieren sollen.*

### 3. Auf dem Weg zu einem neuen Schweizer Fördermodell

#### 3.1 *Presseförderung ist EU-konform*

Wie in Teil IV aufgezeigt, sind staatliche Fördermassnahmen an die Printmedien in der Europäischen Union zulässig, solange sie den interstaatlichen Wettbewerb und Handel nicht verzerren. Diese Vorgaben treffen für die Schweiz zu. Einem Schweizer Fördermodell stehen somit zumindest keine europäischen Schranken im Wege.

#### 3.2 *Realisierungschancen der einzelnen Fördermodelle*

Wie bereits erwähnt, besteht das Ziel darin, ein politisch mehrheitsfähiges Fördermodell für die Schweiz zu entwickeln. Deshalb werden hiernach diejenigen Modelle (oder Teile davon) aufgegriffen, die in den vorangegangenen Beurteilungsrastern in der Spalte „Realisierungschancen für CH“ ein „Ja“ aufweisen. In der folgenden Tabelle werden die Realisierungschancen der einzelnen Fördermodelle beurteilt.

## VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

### 3. Auf dem Weg zu einem neuen Schweizer Modell

---

Land	Fördermodell	Förderart		Realisierungschancen in CH						Bemerkungen
		direkt	indir.	---	--	-	+	++	++ +	
A	Vertriebsförderung (Prognose-Entwurf)		x					x		Alle Vertriebskanäle sollen profitieren
F	Post		x						x	In CH seit jeher bekannt
S / N	Vertriebsförderung		x						x	Diskriminierungsfreier Zugang zum Verteilnetz
CH	Post Erscheinungshäufigkeit		x						x	In CH seit 1991 anerkannt
CH	Post Auflage/Förderung von Kleinauflagen		x						x	Pressepolitische Komponente ansatzweise vorhanden

Gute Realisierungschancen hat ein Fördermodell, welches auf einer generellen Vertriebsförderung basiert (indirekte allgemeine Förderung)

### **3.3 Fazit: Bewährtes mit Erprobtem verbinden**

*Die Erkenntnisse aus dem Benchmarking und aus den verschiedenen politischen Anstrengungen zu einer neuen Form der Presseförderung legen den*

VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell  
3. Auf dem Weg zu einem neuen Schweizer Modell

---

*Schluss nahe, dass für Schweizer Verhältnisse eine Mixtlösung aus Bewährtem und Erprobtem anzustreben ist.*

## 4. Zusammenfassung: Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

Aufgrund der vorerwähnten Darlegungen kommt der Autor zu folgenden Schlüssen:

1. *Es sind indirekte allgemeine Fördermassnahmen vorzusehen.*  
Den hierzulande herrschenden politischen Gegebenheiten ist Rechnung zu tragen. Es ist kein mehrheitsfähiger politischer Wille zu erkennen, welcher eine direkte Förderung zuliesse. Zudem zeigen die Erfahrungen, dass direkte staatliche Eingriffe nicht zwingend bessere Ergebnisse hervorbringen können.
2. *Die Förderung muss alle Presseerzeugnisse einschliessen und deren spezifische Marktbedürfnisse berücksichtigen*  
Leitgedanke für diese Anforderung ist die Tatsache, dass nur mit einem möglichst breiten Förderungszugang alle Informationsbedürfnisse abgedeckt werden können (siehe 10 Medienfunktionen nach Prof. Blum, Teil III, Ziff. 2.1.) und Tageszeitungen auf die Frühzustellung angewiesen sind.
3. *Der Wille der direktbetroffenen Branche ist zu berücksichtigen.*  
Der Verband Schweizer Presse und mit ihm die grosse Mehrheit der Verleger hat sich stets für indirekte allgemeine Fördermassnahmen ausgesprochen.
4. *Der Vollzug ist einfach, zweckmässig und kostengünstig zu gestalten.*  
Ein umfangreicher Verwaltungsapparat für die Aufrechterhaltung eines komplexen Förderungssystems wie er etwa in Frankreich besteht, ist für die Schweiz nicht denkbar.
5. *Der Grad der Förderungswürdigkeit eines bestimmten Titels ist zu berücksichtigen.*  
Im Vordergrund steht dabei die Tages-, Lokal- und Regionalpresse.
6. *Die Verlagsbranche ist zur Selbsthilfe anzuhalten.*  
Es ist dafür zu sorgen, dass die Branche volks- und betriebswirtschaftlich optimale Lösungen anstrebt und auch schwächere Mitbewerber berücksichtigt.

## VI Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

### 4. Zusammenfassung: Anforderungen an ein neues Schweizer Fördermodell

---

7. *Die Presseförderung ist in einem einzigen Gesetz (ausserhalb Postgesetz) zu regeln.*

Es ist ein Finanzierungsmechanismus mit Subventionsbeschränkung vorzusehen.

## VII Schlussfolgerungen

### 1. Grobentwurf des neuen Schweizer Fördermodells

---

## VII Schlussfolgerungen

### 1. Grobentwurf des neuen Schweizer Fördermodells

Abschliessend wird nachstehend grob skizziert, wie ein neues Fördermodell nach Meinung des Autors aufgrund der in Teil VI (Ziffer 4.) gezogenen Schlüsse aussehen könnte. Er versteht dies als Beitrag zu den momentanen Diskussionen rund um die Frage der Presseförderung.

- Als indirekte allgemeine Fördermassnahme (Schluss 1) ist die *Vertriebsförderung* vorzusehen, wobei postalische und nicht postalische Vertriebskanäle inklusive Frühzustellung grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Damit können alle Publikationen von einer Förderung profitieren (Schluss 2) und die Verlage können den für sie idealen Vertriebskanal aufgrund der Marktbefürfnisse selbst bestimmen. Ebenfalls berücksichtigt ist der Wille der direkt betroffenen Branche nach indirekten Fördermassnahmen (Schluss 3).
- Der einfache Vollzug (Schluss 4) lässt sich wie folgt erreichen: Die Förderung ist aufgrund der Anzahl Exemplare und eines noch zu definierenden *Multiplikationsfaktors* denjenigen Verteilorganisationen zu gewähren, welche die entsprechenden *Spielregeln* einhalten. Solche Regeln können beispielsweise sein: Nonprofit-Organisation, diskriminierungsfreier Zugang zum Verteilnetz. Der Multiplikationsfaktor berücksichtigt in erster Linie den *Grad der Förderungswürdigkeit* (Schluss 5) eines bestimmten Titels. Die Förderungswürdigkeit ist in erster Linie von der *Erscheinungshäufigkeit* und von der *Auflagehöhe* abzuleiten. Damit lässt sie sich einfach abgrenzen (die Erfahrungen mit dem heutigen Solidaritätsmodell bestätigten dies). Beispiel: Eine Tageszeitung mit geringer Auflage erhält einen höheren Multiplikationsfaktor zugesprochen als eine solche mit hoher Auflage. Die Grundformel lautet somit:  $Auflage \times Ausgaben \text{ pro Jahr} \times Faktor = Förderung$ . Weitere Kriterien für die Berechnung des Multiplikationsfaktors wie Abonnement, redaktioneller Textanteil usw. können vom bestehenden Schweizer Solidaritätsmodell übernommen werden. Mit dieser individuellen Gewichtung des Faktors werden sogenannte „kleine“ Zeitungen für die Verteilorganisationen finanziell attrakti-

## VII Schlussfolgerungen

### 1. Grobentwurf des neuen Schweizer Fördermodells

---

ver, da sie pro Exemplar einen höheren Förderbeitrag an das Verteilnetz abwerfen als die „grossen“. Die Post ist für die von ihr verteilten Exemplare grundsätzlich nach dem gleichen Prinzip abzugelten. Damit können Publikationen, die zwingend auf den Postkanal angewiesen sind (z.B. Mitgliedschaftspresse, gemeinnützige Organisationen usw.) weiterhin von günstigen Postpreisen profitieren. Ähnliche Regelungen haben sich in Europa bereits bewährt (Norwegen und Schweden) und sie werden auch von Prognos für Österreich vorgeschlagen.

- Damit die Branche zur Selbsthilfe angehalten wird (Schluss 6), sind *Regeln für den Zugang zum jeweiligen Vertriebskanal* aufzustellen. Beispielsweise muss er diskriminierungsfrei zu gleichen Preisen möglich sein und die betroffenen Verlage müssen die Möglichkeit erhalten, sich an der Nonprofit-Organisation beteiligen zu können. Damit können alle Verlage Einfluss auf die Geschäftsführung nehmen und an der Netz- und Preisgestaltung mitwirken. Die Forderung nach einer Nonprofit-Organisation ist für die Verlage problemlos, da der Vertrieb nicht zu ihrem Kerngeschäft gehört. Sie erzielen ihren Erlös aus dem Leser- und Werbemarkt, sind aber auf eine einwandfrei funktionierende Verteilorganisation angewiesen.
- Die Verankerung der Presseförderung in einem einzigen Gesetz (Schluss 7) ist auf politischer Ebene voranzutreiben. Damit die Gesamthöhe der Förderung eingegrenzt bleibt (und damit ein politischer Konsens ermöglicht wird), ist eine Subventionsbeschränkung vorzusehen. Als Alternative könnte der Staat auch jährlich die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellen, welche nach einem gewichteten Schlüssel an die Vertriebsorganisationen verteilt werden. Dieses skizzierte Modell kann nach den Vorstellungen des Autors beispielsweise im Rahmen der bereits laufenden Arbeiten der *Staatspolitischen Kommission des Nationalrates* (welche zurzeit ein neues Mediengesetz erarbeitet) weiterentwickelt werden.

Als Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell schlägt der Autor demnach vor:

*Gefördert werden grundsätzlich alle Presseerzeugnisse*

## VII Schlussfolgerungen

### 1. Grobentwurf des neuen Schweizer Fördermodells

---

- aufgrund ihrer Förderungswürdigkeit
- indirekt über sämtliche Vertriebskanäle
- anhand begrenzter staatlicher Mittel
- nach bestimmten Regeln
- auf der Grundlage eines neuen Gesetzes

# Quellen

---

## QUELLEN

### Fachliteratur

- ALTMEEPEN, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung. Westdeutscher Verlag. Opladen 1996
- BAUBY, Pierre: Le Service Public. Un exposé pour comprendre, Un essai pour réfléchir. Dominos Flammarion, Paris 1997
- FINGER, Matthias / KRÄHENBÜHL, Daniel: Working Paper Nr. 17 / 2000, Universal services in the general interest: A conceptual framework for postal regulation, idheap Lausanne, Oktober 2000
- GRISOLD, Andrea: Regulierungsreformen am Mediensektor. Der „Fall“ Österreich. Verlag Peter Lang. Frankfurt/Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1996
- HEINRICH, Jürgen: Medienökonomie. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt. Westdeutscher Verlag. Opladen 1994
- GERMANN, Raimund F. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bern 1998
- HOLTZ-BACHA, Christina: Presseförderung im westeuropäischen Vergleich. In: BRUCK, Peter (Hrsg.) Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich 1994
- KRUSE, Jörn: Publizistische Vielfalt und Medienkonzentration zwischen Marktkräften und politischen Entscheidungen. In: Altmeyen (Hrsg) 1996. S. 25-52
- NUSPLIGER, Kurt (Hrsg.): Pressefreiheit und Pressevielfalt, Diessenhofen 1980
- PICARD, Robert G.: Levels of state intervention in the Western press. In: Mass Comm Review, 11. Jahrgang, 1984

## Quellen

---

- PICARD, Robert G.: Competitive effects of state press policies: An analytical framework for policy proposals, Universität Salzburg 1991
- SAXER, Ulrich (Hrsg.): Presse-Post-Presseförderung, Pressedefinitionen und postalische Transporttarifpolitik, Zürich 1992
- TUASON, Vicente / ROMANENS Meinrad: Das Recht der Schweizerischen PTT-Betriebe, 3. Auflage. Stämpfli & Cie AG. Bern 1980
- WEBER, Bernd: Medienkonzentration, Marktzutrittschranken und publizistische Vielfalt. In: Rager/Weber (Hrsg.) 1992
- WORLD ASSOCIATION OF NEWSPAPERS: World Press Trends. Edition. Paris 1998
- ZBINDEN, Martin: Die Institutionen und die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union nach Amsterdam, Stämpfli Verlag Bern 1999

## Andere Quellen

- ECOPLAN: Revision der Presseförderung, Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistung der Zeitungstransporte durch die Post, im Auftrag des UVEK, zuhanden der Subkommissionen der Finanz- und Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, Bern 2001
- FACT SHEET POST, Pressedienst Post Nr. 4, Bern 2000
- KOMMENTAR LAUBE betreffend Zeitungsbeilagen, Generaldirektion PTT, Bern 1960
- PRESSERECHT, PRESSEFÖRDERUNG: Bericht der Expertenkommission für die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung, EJPD, Bern 1975
- PROGNOS, Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung (Hrsg.): Weissbuch zur Presseförderung in Österreich. Basel 1998.
- SCHWEIZERISCHE KARTELLKOMMISSION: (1971/3) Die Wettbewerbsverhältnisse beim Zeitungs- und Zeitschriftenvertrieb; (1972/1) Die Wettbewerbsverhältnisse bei den Annoncenagenturen und deren Einflussmöglichkeiten auf die Presse; (1972/3 und 4) Erhebung über die Gratis-

# Quellen

---

anzeiger; (1974/3) Ergänzungsbericht bezüglich die Konzentration im schweizerischen Pressewesen, Bern

TARIFSTRUKTUR der Zeitungen und Zeitschriften: Bericht einer Expertenkommission Post/Verleger, Vorschlag für neue Tarifstruktur, Bern 1989

## Gesetzestexte

SUBVENTIONSGESETZ vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1)

POSTGESETZ vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0)

EU-RICHTLINIE 97/67/CE

EU-RICHTLINIE 2002/39/EG

## Workshop

WORKSHOP "Vergleich Schweizer Fördermodell / Österreichisches Fördermodell" mit dem Product Management der Österreichischen Post AG vom 20. April 2000 und vom 21 Oktober 2002 in Wien

## Quellen

---

# Anhänge

---

## **Anhang 1: Expertenvorschlag für einen neuen Presseförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 55bis BV) /Expertenkommission Huber 1975**

1 Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse.

2 Soweit Fördermassnahmen nicht ausreichen, kann der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften erlassen zum Schutz einer vielfältigen und unabhängigen Presse, namentlich zur Verhinderung von Vormachtstellungen auf dem Gebiete des Presse- und Informationswesens.

3 Der Bund fördert die berufliche Aus- und Weiterbildung von Journalisten und Verlegern.

4 Wenn sich Fördermassnahmen nach Absatz 1 auf Steuererleichterungen und ähnliche fiskalische Massnahmen beziehen, gelten sie auch für die Steuern der Kantone und Gemeinden.

## Anhang 2: Postgesetze im Zusammenhang mit der Presseförderung

### Postverkehrsgesetz Artikel 10 (bis 31. Dezember 1995 in Kraft)

1 Die Taxen für die Dienstleistungen nach den Artikeln 9 Absatz 1 Buchstaben b-f, 27, 28 Absatz 1 und 36 Absatz 1 werden vom Bundesrat festgelegt. *Dabei ist Rücksicht zu nehmen auf die Erhaltung einer vielfältigen Presse.*

### Postverkehrsgesetz Artikel 10 (ab 1. Januar 1996 in Kraft)

1 Der Bundesrat setzt die Taxen für die Dienstleistungen nach den Artikeln 9 Absatz 1 Buchstaben b-f, 27, 28 Absatz 1 und 36 Absatz 1 fest.

*1bis Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse gewährt der Bundesrat Vorzugstaxen für abonnierte Zeitungen, vor allem für die Regional- und Lokalpresse, sowie für abonnierte Zeitschriften. Er legt die Vorzugstaxen insbesondere nach Massgabe der Erscheinungshäufigkeit, des Gewichtes, der Auflage, des Formates und des Anteils an redaktionellem Text fest. Er berücksichtigt zudem, in welchem Umfang die Auflage den PTT-Betrieben zur Beförderung übergeben wird.*

*1ter Der Bund gilt den PTT-Betrieben jährlich die ungedeckten Kosten aus der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften ab. Die Abgeltung wird jährlich nach Massgabe der ungedeckten Kosten neu festgelegt.*

Das Preismodell „Erscheinungshäufigkeit“ aus dem Jahre 1991 (eine im partnerschaftlichen Sinne zwischen Post und Verlegern erarbeitete Lösung) sowie das Modell zur Aufteilung der ungedeckten Kosten aus dem Jahre 1996 („Drittelsmodell“) wurden hiermit als *Solidaritätsmodell* gesetzlich verankert.

### Postgesetz Artikel 15 (seit 1. Januar 1998 in Kraft)

Gleicher Text wie vorangehender Artikel 10. Redaktionelle Änderungen: Der ehemalige Absatz 1 wurde gestrichen. Anstelle „Bundesrat“ und „PTT-Betriebe“ wurde neu „Post“ und anstelle „Vorzugstaxen“ wurde neu „Vorzugspreise“ eingesetzt. Der heute gültige Gesetzestext wurde praktisch unverändert in der Fassung vom 1. Januar 1996 übernommen.

### Postgesetz Artikel 15 (voraussichtlich ab 1. Januar 2004 in Kraft)

## Anhang 2: Postgesetze im Zusammenhang mit der Presseförderung

Absatz 1 unverändert

*2 Der Bund kann der Post die ungedeckten Kosten aus der Gewährung der Vorzugspreise teilweise abgelten. Die Abgeltung des Bundes an die Post beträgt maximal 80 Mio Franken jährlich.*

*3 Diese Bestimmung tritt am 31. Dezember 2007 ausser Kraft.*

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist war bei Redaktionsschluß noch nicht abgelaufen.

### Anhang 3: 91.3034 Motion Ständerat Cottier vom 24. Januar 1991 Gemeinwirtschaftliche Leistungen der PTT

Die Kosten, die den PTT-Betrieben aus kostenlos oder zum Selbstkostenpreis erbrachten Gemeinwirtschaftlichen Leistungen entstehen, nehmen deutlich zu. Da sie nur teilweise abgegolten werden, belasten sie das Unternehmen und schwächen seine Investitionskapazität. Sollten einige Dienstleistungen der PTT-Betriebe aufgrund der neuen Gesetzgebung über das Fernmeldewesen der Marktkonkurrenz ausgesetzt werden, so könnten diese Lasten zu einem erheblichen Handicap werden.

Der Bundesrat wird ersucht, die Frage im Lichte wirtschaftlicher Kriterien umfassend untersuchen zu lassen. Namentlich ist zu untersuchen, wer in Zukunft welche Leistungen erbringen soll und kann. Wenn diese Leistungen weiterhin von den PTT-Betrieben erbracht werden sollen, *wird der Bundesrat gesetzliche Grundlagen schaffen müssen, die es ermöglichen, den PTT-Betrieben die Gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten*. Der Bund müsste namentlich die mit dem Postautodienst erbrachten Leistungen abgelden, so wie er die Leistungen der konzessionierten Transportunternehmen abgilt.

Mitunterzeichner: Bühler, Cavadini, Cavelty, Danioth, Delalay, Dobler, Ducret, Flückiger, Gadiant, Jelmini, Kuchler, Kündig, Miville, Onken, Reichmuth, Raymond, Roth, Rüesch, Schiesser, Seiler, Uhlmann (21)

Die Motion wurde mit 33 Stimmen (Einstimmigkeit) überwiesen.

Auf den folgenden Seiten wird die Diskussion im Ständerat wiedergegeben (Kopie aus dem Stenografischen Bulletin des Ständerates).

### Anhang 4: Die Debatten im National- und Ständerat

#### 1. Die Debatte im Nationalrat am 15. Dezember 1994

Die Meinungen hinsichtlich der Förderungswürdigkeit von Zeitungen und Zeitschriften klafften im Nationalrat sehr weit auseinander. Das Spektrum reichte vom Antrag der Kommission, welche das Drittelsmodell sowie einen festen Abgeltungsbetrag im Gesetz vorschlug, bis hin zum Rückweisungsantrag, welcher den Bundesrat mit einer Neubearbeitung unter Berücksichtigung besonderer Vorgaben beauftragen wollte. Die wichtigsten Strömungen sind nachstehend zusammengefasst.

#### Antrag der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen

Die Kommission beantragte einstimmig, auf die Vorlage betreffend Änderung des PVG einzutreten. Ein Rückweisungsantrag an den Bundesrat, mit dem Anliegen, eine Grenzkosten- und eine Deckungsbeitragsrechnung durch die Post ausarbeiten zu lassen, verbunden mit der Festlegung betriebswirtschaftlicher Kriterien, wurde kommissionsintern mit 16:1 Stimmen abgelehnt. Daraus ergab sich die Schlussfolgerung eines dringenden Handlungsbedarfes. Die Post sollte vom Ballast der gemeinwirtschaftlichen Leistungen entlastet werden, und die Printmedien sollten weiterhin von möglichst günstigen Transportpreisen profitieren können.

Gemäss Ausführungen des Berichterstatters (Columberg Dumeni, Graubünden) besitzt die Schweiz *keine verfassungsrechtliche Grundlage für eine staatliche Presseförderung*. Entsprechende Bemühungen scheiterten 1986 nach jahrelangen intensiven Bemühungen. Der Gesetzesentwurf basierte auf Artikel 36 der Bundesverfassung (Post- und Fernmelderegal) und Artikel 55bis Absatz 4 (Radio- und Fernsehartikel). Letzterer enthält einen indirekten Schutz der Presse, indem bei der Gesetzgebung über Radio und Fernsehen auf die Stellung anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist. Der Berichterstatter ortete insbesondere zwei zentrale Problembereiche bei dieser Gesetzesrevision: Die *Kriterien für die Gewährung der Vorzugpreise* und den *Abgeltungsbetrag*. Bei beiden Kriterien bestanden im Nationalrat beträchtliche Meinungsverschiedenheiten. Diese sollten laut Kommissionsantrag in der Detaildebatte bereinigt werden.

### Der Gesetzesentwurf der Kommission (neuer Artikel 10 Postverkehrsgesetz)

Der genaue Wortlaut stellt sich wie folgt dar:

*„1 Der Bundesrat setzt die Taxen für die Dienstleistungen nach den Artikeln 9 Absatz 1 Buchstaben b-f, 27, 28 Absatz 1 und 36 Absatz 1 fest.*

*1bis Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse gewährt der Bundesrat für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften Vorzugstaxen, die er nach Massgabe der Erscheinungshäufigkeit, des Gewichts, der Auflage, des Formates und des Anteils an redaktionellem Text festlegt. Er berücksichtigt zudem, in welchem Umfang die Auflage den PTT-Betrieben zur Beförderung übergeben wird.*

*1ter Der Bund gilt den PTT-Betrieben jährlich die ungedeckten Kosten aus der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften bis zu einem Höchstbetrag von 90 Millionen Franken ab. Die Abgeltung wird jährlich nach Massgabe der ungedeckten Kosten festgelegt. Der Höchstbetrag der Abgeltung wird dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst; Basis bildet der Indexstand Oktober 1991.“*

### Die unterschiedlichen Standpunkte der Nationalräte

Im Laufe der nationalrätlichen Debatte, welche der Verfasser aus persönlichem und beruflichem Interesse verfolgte, wurde bald einmal klar, dass kein grosser pressepolitischer Wurf zu erwarten war. Vielmehr entstand der Eindruck, dass sich der Nationalrat mit einem mehrheitsfähigen Kompromiss begnügen würde, was dann auch geschah. Das Protokoll der Debatte wird im Rahmen dieser Arbeit nicht vollumfänglich wiedergegeben. Zur Illustration des Meinungsspektrums seien - auszugsweise und ohne Wertung - nachstehend einige Voten zitiert. Die jeweiligen Seitenangaben beziehen sich auf das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

### Eintretensdebatte im Nationalrat

Antrag der Kommission: **Eintreten**

Antrag NR **Stamm** Luzi, Aargau: „**Rückweisung an den Bundesrat zur Neubearbeitung** gemäss folgenden Grundsätzen: Subventionen seien insbesondere für die abonnierte Tages-, Lokal- und Regionalpresse zu leisten. Dabei sei eine Abstufung der Subventionen vorzunehmen, so dass vor allem die unabhängigen, kleinen Zeitungen (Lokal- und Regionalzeitungen) unterstützt werden. Die Zahl der unterstützten Zeitschriften sei drastisch zu reduzieren. In einer neuen Botschaft seien die diversen Szenarien darzulegen, welche für eine sinnvolle Entscheidungsfindung notwendig sind. (...) S. 2408

NR **Bircher** Peter, Aargau: „(...) Ich kann es nur schwer begreifen - das ist auch die Linie der Anträge der Kollegen Seiler Hanspeter und Wick: mehr **Berücksichtigung der kleinen und mittleren Zeitungen** -, dass heute der „Blick“, der bei jeder Gelegenheit die „Subventionitis“ beklagt, mit 11 Millionen Franken jährlich subventioniert wird. Es wäre eigentlich ideal, morgen im „Blick“ eine grosse Schlagzeile zu lesen, wonach er als Weihnachtsgeschenk und als grosse Geste an den Staat Schweiz, zur Unterstützung aller unserer Sparbemühungen, auf diese Subventionierung ab sofort verzichten und mit den PTT kostengerechte Zustelltaxen aushandeln würde. (...)“ S. 2412.

NR **Fischer-Seengen** Ulrich, Aargau: „(...) Das Verlegen einer Zeitung oder Zeitschrift ist eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Die **Förderung** dieser Tätigkeit ist ordnungspolitisch fragwürdig, ganz **grundsätzlich fragwürdig**. Die Schwierigkeiten, die wir bei der Abgrenzung dieser Unterstützung bei Artikel 10 Absatz 1bis haben, zeigen doch deutlich auf, dass eine sachlich richtige, gerechte und niemanden diskriminierende Lösung praktisch unmöglich ist. Es ist wie bei allen staatlichen Eingriffen, bei allem staatlichem Dirigismus: **Es bleibt stets Unzufriedenheit zurück**. (...)“ S. 2413

NR **Zwygart** Otto, Bern: „Wir haben ein typisches Produkt der Deregulierung vor uns. Dabei wächst langsam die Einsicht, dass **Deregulierung** vor allem beim Regiebetrieb PTT nicht weniger Vorschriften bringt, sondern letztlich **mehr Staat**, wenn auch nur in beschränkten Bereichen. (...) Wir Politiker sind sicher für eine vielfältige Presselandschaft, aber wir haben uns, wie gesagt, bis jetzt vor dem Entscheid gedrückt und keine Grundlage für den Entscheid geschaffen, was

förderungsbedürftig und -würdig ist. Dazu bräuchten wir ein **separates Gesetz**, denn wir überlassen diese Entscheide den PTT-Betrieben. Dadurch geht die Transparenz verloren. (...)" S. 2415

NR **Vollmer** Peter, Bern: „(...) Die heutige Regelung - das ist eigentlich das Wichtige in bezug auf die zukünftigen Forderungen - kommt einer typischen, **gigantischen Giesskannensubventionierung** gleich. Diese gigantische Giesskannensubventionierung unterstützt jedermann, ob er nun ein gut kommerziell attraktives Blatt vertreibt oder ob eine staatspolitisch wirklich wichtige Tageszeitung herausgibt. (...)" S. 2416

NR **Dreher** Michael, Zürich: „(...) Dieses Gesetz, wie wir es heute haben, ist nichts anderes als eine gewaltige, **gigantische Fehlentwicklung**, die durch die Fortschreibemethode entstanden ist, die wir ja auch bei der Budgetierung in der Eidgenossenschaft beklagen. (...) In der Zwischenzeit ist es so, dass ein Computerheft oder „Backen und Kochen“ oder „Bauen und Wohnen“, „Schöner wohnen“ oder „Besser essen“, alle im Interesse der demokratischen Meinungsbildung via PTT indirekt zu Lasten der Bundeskasse subventioniert wird. Das sind Fehlentwicklungen, die man abstellen muss, und zwar rigoros. (...) Ich kenne jedoch persönlich keinen Verleger, der eine Zeitung herausgibt, um die demokratische Diskussion zu fördern. Ich kenne nur **Verleger**, die Zeitungen herausgeben, um in erster Linie **Geld zu verdienen** und ihre **Machtposition zu zementieren**. (...)" S. 2417

NR **Hollenstein** Pia, St. Gallen: „(...) Wir haben in der Kommission auch einen Vertreter der Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmungen (Zewo) angehört, jener Stelle, welche ihre Schutzmarke nach ganz bestimmten, strengen Kriterien an gemeinnützige Organisationen verleiht. Dieser Vertreter legte dar, dass die Belastung durch erhöhte Posttaxen die Situation für eine **Grosszahl gemeinnütziger Institutionen dramatisch verschlechtern** würde. (...) Ich habe deshalb dazu einen Antrag eingereicht und werde in der Antragsbegründung noch genauer auf die möglichen negativen Auswirkungen eingehen. (...) S. 2419

BR Ogi Adolf, Bern: „(...) Herr Fischer-Seengen hat gesagt, die Vorlage sei ordnungspolitisch bedenklich. Er hat auch gefordert, dass gezielter gefördert werden müsse. Dazu brauchen wir aber ein Presseförderungsgesetz. Wenn Sie das verlangen, müssen Sie in Konsequenz dessen auch einem Presseförderungsgesetz zustimmen, was man bis jetzt nicht wollte. „Die Botschaft hör ich wohl, allein mir fehlt der Glaube“, dass hier ein Presseförderungsgesetz eine Chance hat. **Vorlagen zur Presseförderung**, das möchte ich Ihnen in Erinnerung rufen, **haben es in unserem Lande nicht leicht**. Die letzte hat bekanntlich 1986 Schiffbruch erlitten. Es besteht also die Gefahr, dass wir auf diesem Wege erst am vielzitierten **Sankt-Nimmerleins-Tag** eine Lösung haben. (...)“ S. 2421

Abstimmung Eintretensdebatte: Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

*Antrag Stamm Luzi* (Rückweisung an den Bundesrat zur Neubearbeitung):

Dafür: 15 Stimmen / Dagegen: 139 Stimmen

### **Detailberatung im Nationalrat**

Die Detailberatung war gekennzeichnet durch eine ganze Reihe von Anträgen zum Gesetzesentwurf des Bundesrates:

*Antrag der Kommission zu Abs. 1 und 1bis erster und zweiter Satz*: Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates mit geringer Korrektur (...Vorzugstaxen, die er insbesondere nach Massgabe...)

*Antrag der Kommission zu Abs. 1bis dritter Satz*: Mehrheitliche Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates mit Minderheitsanträgen (zusätzliche Taxverbilligung für Berichterstattung über das politische Tagesgeschehen, Vorzugstaxen aufgrund besonderer Kriterien für gemeinnützige Institutionen)

## Anhang 4: Die Debatten im National- und Ständerat

---

*Antrag der Kommission zu Abs. 1ter:* Mehrheitliche Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates mit Minderheitsantrag (jährliche Festlegung der Abgeltung an die PTT nach Massgabe der ungedeckten Kosten)

*Antrag Vetterli zu Abs 1bis:* ...Vorzugstaxen, die er insbesondere nach Massgabe der Erscheinungshäufigkeit sowie des Gewichts, der Auflage...

*Antrag Seiler Hanspeter zu Abs. 1bis:* Presseförderung vor allem für die Regional- und Lokalpresse.

*Antrag Stamm Luzi zu Abs. 1bis:* Ziel ist in erster Linie die Erhaltung der unabhängigen Lokal- und Regionalzeitungen. Beschränkte Subventionierung für Zeitschriften. Keine Subvention für kommerzielle Titel.

*Antrag Baumberger zu Abs. 1bis:* Zusätzliche Verbilligung für gemeinnützige Institutionen und politische Parteien, welche im Bundesparlament vertreten sind.

*Antrag Wick zu Abs. 1bis:* Presseförderung für abonnierte Tages-, Regional- und Lokalzeitungen bis zu einer Auflage von 40'000 Exemplaren (inkl. Frühzustellung).

*Antrag Wick zu Abs. 1ter:* Jährliche Abgeltung der ungedeckten Kosten an die PTT.

*Antrag Hollenstein zu Abs. 1ter:* Zuzügliche Abgeltung für Zeitungen und Zeitschriften gemeinnütziger Institutionen.

### **Auszüge von Voten anlässlich der Detailberatung:**

NR **Fischer-Seengen Ulrich**, Aargau: „(...) Die PTT sollen eine Dienstleistungsunternehmung werden, welche nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu betreiben ist. Die **Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen** kann nach diesem Prinzip eben nicht mehr Sache der PTT sein. (...)“ S. 2424

NR **Wick Hugo**, Basel-Stadt: „(...) Zu den Nutzniessern gehören nicht nur die rund 250 Tages-, Lokal- und Regionalzeitungen, sondern auch Fachzeitschriften, Heftli und kommerzielle Produkte. Diese Art von Presseförderung ist weder gezielt noch wirksam, selbst wenn die Titelizeahl auf rund 2000 reduziert werden sollte. Es werden sehr viele **Bagatellsubventionen** ausbezahlt, die **wirkungslos** sind. **Hingegen profitieren die grossen Zeitungen am meisten**. Diese haben es **am allerwenigsten nötig**. (...)“ S. 2624

NR **Stamm Luzi**, Aargau: „(...) Der einzige **Grund für Subventionen ist die Vermeidung von Monopolen**. (...)“ S. 2427

BR **Ogi Adolf**, Bern: „(...) Der Bundesrat muss aber die Gesamtinteressen in den Vordergrund rücken. Er muss die Gesamtinteressen wahren. **Der Bundesrat lehnt deshalb alle Anträge ab**. (...) Deshalb ist der Entwurf des Bundesrates, der im Sinne eines **Kompromisses** entstanden ist, der richtige Weg. (...)“ S. 2430

### Zusammenfassung der nationalrätlichen Debatte

In mehreren Abstimmungsschritten wurden die verschiedenen Anträge einander gegenübergestellt. Der von Bundesrat Ogi erwähnte Gesetzesentwurf im Sinne eines Kompromisses (siehe Ziffer 5.3.2) wurde letztlich in gut eidgenössischer Weise noch etwas nachgebessert: In Abs. 1bis wurde die **Förderungswürdigkeit der Regional- und Lokalpresse besonders hervorgehoben** und in Abs. 1ter wurde der **Höchstbetrag** für die Abgeltung (jährlich 90 Millionen Franken) sowie dessen **Indexierung herausgehoben**. Resultat der Gesamtabstimmung: Für die Annahme des Entwurfes stimmten 103 Nationalräte, 22 waren dagegen.

### 2. Die Debatte im Ständerat am 22. März 1995

Anschliessend befasste sich der Zweitrat mit dem bundesrätlichen Gesetzesentwurf vom 20. April 1994.

#### Eintretensdebatte

SR Uhlmann Hans, Thurgau, Berichterstatter: „(...) Der Nationalrat hat diese Revision bzw. Artikel 10 des Postverkehrsgesetzes sehr eingehend und lange beraten und schliesslich der vorliegenden Fassung in der Gesamtabstimmung mit 103 zu 22 Stimmen zugestimmt. Unsere Kommission stellt fest: Erstens ist **Handlungsbedarf** gegeben. Zweitens ist eine finanzielle **Unterstützung** des Zeitungstransportes **staatspolitisch begründbar**. Drittens stellt das **Drittelsmodell** eine relativ einfache und **gut anwendbare Lösung** dar. Im Namen der Kommission, die einstimmig entschieden hat, bitte ich Sie ebenfalls, auf die Vorlage einzutreten und in den einzelnen Bestimmungen dem Nationalrat zu folgen.“ S. 395

SR Bisig Hans, Schwyz: „(...) Eine erste Frage betrifft den Kreis der Begünstigten respektive die **Bagatellsubventionen**. Beschränkte Mittel rufen nach einer Konzentration der Presseförderung auf Erzeugnisse, die in unserer föderalistischen Demokratie eine wesentliche Rolle im Meinungs- und Entscheidungsprozess spielen. **Wenn Monatszeitschriften mit 12 mal 20 Rappen oder sogar Quartalszeitschriften mit 4 mal 20 Rappen subventioniert werden, steht der nicht spürbaren Einsparung für den Leser ein unverhältnismässiger Aufwand seitens der Verwaltung gegenüber.** Eine zweite Detailfrage betrifft die **Frühzustellung**. Es macht wenig Sinn, das Schwergewicht der Presseförderung auf die Vergünstigung der Transporttaxen im Bereich der PTT-Normalzustellung zu legen, wenn diese Vertriebsart vom Markt her immer mehr obsolet wird. (...) Herr Bundesrat, Sie erhalten mit dem revidierten Artikel 10 eine entscheidende Kompetenz: Es geht darum, die **Titelflut einzudämmen und Sozialpolitik und Presseförderung zu trennen.** (...)“ S. 395

SR Schiesser Fritz, Glarus: „(...) Die **Rechnung der PTT-Betriebe** in diesem Bereich ist **höchst umstritten und entspricht** - gemäss Behauptungen von

aussenstehenden Experten - nicht dem, was andernorts üblich ist. (...)“ S. 397

BR Ogi Adolf, Bern:“(…) Die Postbetriebe bieten heute die **Frühzustellung** national an. Sie bieten sie zu **kostendeckenden Preisen** an. Sie müssen sie zu kostendeckenden Preisen anbieten, weil wir **keine neuen gemeinwirtschaftlichen Leistungen** wollen. (...) Vom Schweizerischen Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger und im Nationalrat wurde die **Kostenrechnung** wie auch hier im Ständerat kritisiert. (...) Die Post ist ein ausgesprochener Verbundbetrieb. Diese Verbundleistungen müssen im Rahmen der Vollkostenrechnung auf alle Dienstzweige aufgeteilt werden. Eine allfällige Bevorzugung der Zeitungen würde bei den übrigen Dienstzweigen zu Wettbewerbsnachteilen führen. (...) Die PTT haben ihre Kostenrechnung auf Wunsch des Schweizerischen Verbandes der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger mit enormem Aufwand durch einen von diesem Verband bezeichneten **Experten analysieren lassen**. Das Ergebnis der Analyse hat im wesentlichen die **Richtigkeit** der Kostenrechnung der PTT **bestätigt**. (...)“

S. 397/398

Abstimmung Eintretensdebatte: Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

### Detailberatung im Ständerat

Die Detailberatung war kurz. Der Ständerat folgte in allen Punkten dem Nationalrat.

### Zusammenfassung der ständerätlichen Debatte

Es ergaben sich keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse gegenüber den nationalrätlichen Standpunkten. Die GesamtAbstimmung war eindeutig: Für die Annahme des Entwurfes stimmten 30 Ständeräte (Einstimmigkeit).

## Anhang 5: Die Mitgliedschaftspresse ist der abonnierten Presse gleichgestellt

---

### Anhang 5: Die Mitgliedschaftspresse ist der abonnierten Presse gleichgestellt

Die Mitgliedschaftspresse ist seit 1939 ausdrücklich im Verordnungsrecht verankert:

Anwendung der Zeitungstaxe (Postordnung Artikel 40)

1 Als abonniert im Sinne von Art. 20, Abs. 1 des Gesetzes gelten im allgemeinen Zeitungen und Zeitschriften, zu deren Lieferung der Verlag verpflichtet ist, entweder auf Grund der Entrichtung des *Abonnementspreises* oder gemäss Vereinbarung mit einer privat- oder öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die die Veröffentlichung ihren *Mitgliedern* gestützt auf Satzung oder Beschluss zukommen lässt. Übersteigt die Ortsauflage einer abonnierten Zeitung oder Zeitschrift 75% der Gesamtzahl der Haushaltungen, so wird bei der Vertragung der Veröffentlichung in alle Haushaltungen die Restzahl wie die abonnierten Stücke zur Zeitungstaxe befördert.

(Aus Schweizerische Postverwaltung PTT: A. Verkehrsvorschriften, Nr. 1 Postordnung, Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924, Vollziehungsverordnung I vom 15. August 1939, Ausführungsbestimmungen vom 31. August 1939, Seite 64)

Ein weiterer Hinweis findet sich bei Vicente Tuason und Meinrad Romanens „Das Recht der Schweizerischen PTT-Betriebe“ (1980, 3. Auflage, Seite 48): Die Zeitungstransporttaxe gilt für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften, das heisst für solche, zu deren Lieferung der Verleger verpflichtet ist. Dazu gehören die eigentlichen abonnierten Blätter, die auf Grund eines Abonnementsvertrages versandt werden, sodann die *Mitgliedschaftspresse*, das heisst Blätter, die eine Körperschaft kraft eines Beschlusses des zuständigen Organs ihren Mitgliedern zukommen lässt.

## Anhang 6: Weitere pressepolitische Problematiken für die Post

### Die kleinauflagige Vereinspresse verliert den Vorzugspreis

Für kleine Vereine hatte die bereits mehrfach erwähnte Gesetzesrevision ebenfalls einschneidende Auswirkungen, weil in der Verordnung zum Artikel 10 Postverkehrs-gesetz das *Zulassungskriterium „Mindestauflage“ von ehemals 100 Exemplaren auf neu 1000 Exemplare festgelegt wurde*. Dadurch erhöhte sich der Transportpreis beispielsweise eines Pfadfinderblattes um ein Mehrfaches. Dies entfachte einen Sturm der Entrüstung bei der Vereinspresse und mündete in der Motion Chiffelle vom 21. März 1996 (96.3136). Darin ersuchte eine Mehrheit (!) des Nationalrates den Bundesrat, das Überleben von 3000 kleinen Vereinszeit-schriften zu sichern, indem die erwähnte Mindestauflage wieder gesenkt werde. Dies nachdem der Nationalrat im Dezember 1994 der Vermeidung von Bagatell-subventionen noch das Wort redete. Die Motion wurde in der Frühjahrs-session 1998 abgeschrieben.

### Aufhebung der Zeitungsnachvertragung

Im Rahmen des sogenannten „Drittelsmodells“ konnte die Post den Verlegern nach langjährigen und zähen Verhandlungen den Verzicht auf die generelle Zei-tungsnachvertragung per 31. Dezember 1995 abringen, was ihr seither jährliche Kosteneinsparungen von rund 20 Mio Fr. ermöglicht. Diese sogenannte Nach-vertragung wurde in Zusammenhang mit der täglich einmaligen Briefzustellung im Jahre 1986 eingeführt. Damit konnte die Zustellung der erst nach Abgang der Boten bzw. nachmittags bei der Zustellpoststelle verfügbaren Tages-, Lokal- und Regionalzeitungen am Erscheinungstag sichergestellt werden. Die Verteilung erfolgte während eines Sondergangs zu entsprechend hohen Kosten, welche den Verlegern nicht weiterverrechnet werden konnten. Seither wird die Nachver-tragung nur noch auf Verlangen des Verlegers in dem von ihm bezeichneten Hauptverbreitungsgebiet zu Marktpreisen angeboten. Die Dienstleistung wird heute noch von einigen wenigen Lokal- und Regionalblättern benutzt, welche den Zeitungsdruck jeweils erst im Laufe des Vormittags abschliessen.

Diese drastische Einschränkung der Dienstleistung erfolgte nicht ohne Nebenge-räusche seitens der Verleger, da die sogenannten „Heimwehblätter“ in entfern-

ten Regionen nicht mehr am Erscheinungstag zugestellt werden können. Die Post sicherte deshalb den Verlegern zu, das Leistungsangebot auf dem Stand vom 1. Januar 1996 zu halten (kein schleichender Leistungsabbau). In der Zwischenzeit wurde in den Bereichen A-/B-Post weiter rationalisiert mit dem Ergebnis, dass heute vor allem für Tageszeitungen auf betrieblicher Ebene sogenannte „Restzufuhren“ zu organisieren sind, um das seinerzeit zugesicherte Leistungsangebot halten zu können. Die Anstrengungen werden vor allem für kleinere Zeitungen wie „Walliser Bote“, „Bote der Urschweiz“ usw. unternommen. Es werden vorab diejenigen Titel unterstützt, die laut Gesetzgeber auch besonders förderungswürdig sind. Gemäss internen Schätzungen der Post verursachen die Restzufuhren jährliche Kosten in einem hohen einstelligen Millionenbetrag. Sie werden jedoch der Post vom Bund über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgegolten.

### **Beglaubigung der abonnierten Auflage als zusätzliche Einschränkung**

Im Zuge der geschilderten schrittweisen Verschärfungen wurde festgestellt, dass bestimmte Verleger versuchten, den Preiserhöhungen mindestens teilweise auszuweichen, indem sie die Anzahl der echten (bezahlten) Abonnemente gegenüber der Post unrichtig deklarierten. Das heisst, es wurden mehr zahlende Abonnenten angegeben, als tatsächlich vorhanden waren. Um dem ein Ende zu setzen, wurde per 1. Januar 2000 die Beglaubigung der abonnierten Auflage durch eine unabhängige Prüfstelle zur Pflicht erklärt. Die Beglaubigungen werden in der Regel durch die AG für Werbemedienforschung WEMF in Zürich bzw. durch einen Notar zuhanden der Post erstellt. Die ersten Erfahrungen der Post zeigen, dass die Beglaubigung ihre Berechtigung hat: Ende 2000 lagen für mehrere hundert Titel noch keine bestätigten Überprüfungen vor. Solche Titel werden in einer Übergangsfrist bis Ende 2001 mit einem erheblichen Preiszuschlag belegt und anschliessend vom Vorzugspreis ausgeschlossen. Damit wird dem gesetzgeberischen Willen noch stärker als bisher Rechnung getragen.

### **Die Wettbewerbskommission ortet Handlungsbedarf bei der Treueprämie**

Am 21. August 2000 gab die Wettbewerbskommission (WEKO) aufgrund von Artikel 45 Absatz 2 des Kartellgesetzes zuhanden des Bundesrates eine Empfehlung ab, wonach die Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der Treueprämien

zu beseitigen sind. Hierbei geht es um den Umstand, dass die Post den Verlegern in der Normalzustellung (nicht reservierter Dienst der Post) je nach Umfang eine Treueprämie von 10 bzw. 5 Rappen pro Exemplar gewährt, sofern der Post bzw. deren Tochtergesellschaften die gesamte bzw. mindestens die Hälfte Auflage zur Verteilung übergeben wird. Gemäss der Beurteilung der WEKO geniesst die Post damit gegenüber anderen Verteilorganisationen in der Frühzustellung (Wettbewerbsdienst der Post) einen Wettbewerbsvorteil. Private Anbieter müssten nicht nur die Postpreise unterbieten, sondern auch die den Verlagen aufgrund des Wechsels zu privaten Anbietern entgehenden Treueprämien in der Normalzustellung mitberücksichtigen. Die Treueprämien bewirkten somit, dass in der Frühzustellung für private Verteiler eine zusätzliche Markteintrittsschranke geschaffen wird. Da der Gesetzgeber in Artikel 15 des Postgesetzes eine punktuelle wettbewerbliche Spezialregelung einführte (indirekte Subventionierung), sah die WEKO indessen von der Einleitung eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens gemäss Kartellgesetz ab. Die Empfehlung stützt sich auf den oben erwähnten Artikel, wonach die WEKO den Behörden Empfehlungen zur Förderung von wirksamem Wettbewerb unterbreiten kann. Das für dieses Geschäft zuständige UVEK teilte der WEKO mit, dass zurzeit überprüft werde, wie eine gezieltere Förderung der Regionalpresse auf effizientere Weise zu erreichen sei und ihre Empfehlung in diese Überprüfung einbezogen werde.

### **Änderung der Rechtsform des Herausgebers hat Auswirkungen auf den Vorzugspreis**

Im Kundensegment „Krankenkassen“ sind derzeit Abklärungen im Gange, die noch einige Zeit zu reden geben dürften. Konkret geht es um die Frage, ob Krankenkassen, welche ihre Rechtsform ändern (Umwandlung des Vereins in eine AG zur Erzielung eines grösseren kommerziellen Handlungsspielraumes), noch Anspruch auf den Vorzugspreis haben. Gemäss gesetzlicher Regelung sind die Vorzugspreise ausschliesslich für abonnierte Zeitungen bestimmt, wobei diesen die Mitgliedschaftspresse seit Jahrzehnten gleichgestellt wird. Weitere subventionierte Vertriebsformen sind nicht vorgesehen. Voraussetzung für die Qualifikation einer Publikation als Mitgliedschaftspresse ist das Bestehen eines Mitgliedschaftsverhältnisses zwischen der Herausgeberin der Zeitung und den einzelnen Empfängern. Im Vordergrund stehen dabei klarerweise Vereine. Gleiches gilt gemäss einer langen Praxis für Mitteilungsblätter öffentlich-rechtlicher Körperschaften wie Einwohner- und Kirchgemeinden. Blätter von solchen Herausge-

bern werden aufgrund eines Beschlusses des zuständigen Organs ihren Mitgliedern bzw. den in ihrem Gebiet wohnhaften Personen zugeschickt. Aktiengesellschaften weisen Aktionäre, Kunden und Mitarbeiter auf, jedoch nie Mitglieder im oben erwähnten Sinne. Für Stiftungen gilt dasselbe. Fehlt nun aber das Kriterium der Mitgliedschaftsverhältnisse, entfällt der Anspruch auf die Gewährung der Vorzugspreise. Daran kann nach Auffassung der Post auch eine allfällige spezialgesetzliche Regelung der Rechtsform (Artikel 620 Absatz 3 OR) nichts ändern. Nach Beschluss der Konzernleitung Post wird den Zeitungen und Zeitschriften von vereinsrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierten Krankenkassen den Vorzugspreis weiterhin gewähren. Die nicht abonnierten Kundenpublikationen von Aktiengesellschaften und Stiftungen müssen hingegen davon ausgeschlossen werden, zumal offen ist, ob nicht allenfalls von Publikationen auszugehen ist, bei welchen der Geschäfts- und Reklamezweck (dies ist ein möglicher Ausschlussgrund) im Vordergrund steht. Kundenzeitungen kommerzieller Unternehmen werden jedenfalls von der Post gemäss einer konstanten Praxis nicht zum Vorzugspreis zugelassen. Anfangs 2001 kündigte die Post die entsprechenden Verlegerverträge. Das Geschäft wurde von den betroffenen Krankenkassen an die dafür letztinstanzlich zuständige Rekurskommission des UVEK weitergezogen. Bei Redaktionsschluß Ende Dezember 2002 war es dort noch hängig.

### **Der tarifarische Sonderfall: Gemeinnützige Institutionen**

Gemeinnützige Institutionen weisen in der Regel wenig Abonnenten bzw. Mitglieder, dafür umsomehr Gönner und Spender auf, steht doch hier das Fundraising im Vordergrund. In Anbetracht des nicht profitorientierten Charakters solcher Organisationen werden seit jeher regelmässig zahlende Gönner und Spender im weitesten Sinne als Abonnenten anerkannt. Die Post nutzt Ihren Interpretationsspielraum zugunsten dieses Kundensegmentes aus und stützt sich hierbei auf einen wiederholt geäusserten politischen Willen, welcher letztmals 1994 im Nationalrat anlässlich der Beratungen im Zusammenhang mit der Revision von Artikel 10 Postverkehrsgesetz zum Ausdruck kam. Bei der Abstimmung betreffend Postverkehrsgesetz Art. 10 Abs 1bis unterlag der Antrag Minderheit von Frau Nationalrätin Hollenstein äusserst knapp mit 73 zu 75 Stimmen. Dieser lautete wie folgt: „Gemeinnützigen Institutionen, die ohne Gewinnstreben und eigene Interessen dem Wohl der Allgemeinheit dienen, gewährt der Bundesrat für Zeitungen und Zeitschriften aufgrund besonderer Kriterien Vorzugstaxen“.

Streng juristisch gesehen wäre ein solches Vorgehen nicht zulässig, da es sich bei Spendern und Gönnern nicht um Abonnenten bzw. Mitglieder handelt. Möglicherweise wird dieser tarifarische Sonderfall mit dem vorerwähnten Krankenkassengeschäft von der Rekurskommission des UVEK noch überprüft.

### **Eine weitere Besonderheit: Die amtlichen Publikationsorgane**

Wie es die Bezeichnung schon ausdrückt, handelt es sich um eine besondere Kategorie von Zeitungen. Es sind solche, die amtlichen Charakter aufweisen und z.B. aufgrund eines kommunalen Gesetzes sämtlichen Gemeindeeinwohnern zugestellt werden müssen, weil sie amtliche Verlautbarungen enthalten. Solche Publikationsorgane sind nicht abonniert, können jedoch den postalischen Vorzugspreis unter dem Titel der Mitgliedschaftspresse geltend machen (Publikation an alle Mitglieder der Einwohnergemeinde). Für die Verleger ist der Status „amtliches Publikationsorgan“ in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung: Es lockt der Vorzugspreis und das damit verbundene vorteilhafte Leistungsangebot. Eine solche Publikation wird zudem in alle Briefkästen eines Verteilgebietes zugestellt. Also auch in solche mit dem Vermerk „Stopp – Keine Reklame“. Mit diesem Konkurrenzvorteil kann im Anzeigenmarkt auch ein höherer Inseratepreis erzielt werden. In der Praxis versuchen nun die Verleger mit allen Mitteln, diesen besonderen amtlichen Status für ihre Gratiszeitung zu erhalten. Dabei werden die verschiedensten Zusammenarbeitsmodelle eingegangen. Beispielsweise stellt der Verlag der Gemeinde Raum für Gratisinserate zur Verfügung. Bezüglich der Tarifierung entstehen auch innerpostalische Probleme: Die Verleger beanspruchen den noch günstigeren Preis für Promopost (Werbesendungen an alle Haushalte) unter gleichzeitigem Drängen auf Gewährung des Leistungsangebotes für Zeitungen (z.B. Auflieferung ausserhalb der ordentlichen Schalteröffnungszeiten). Dass hier die Verkäufer der Post angesichts der harten Konkurrenz Zugeständnisse machen wollen, ist verständlich. Ein solches Vorgehen kann ihnen aber nicht gewährt werden.

### **Für alle Beteiligten interessant: Das Beilagengeschäft**

Anhand des Beilagengeschäftes kann die Problematik – d.h. der technische Vollzug von pressepolitischen Vorgaben durch die Post - anschaulich dargelegt werden: Die Möglichkeiten, Druckschriften aller Art auf günstige Weise zu verteilen, wurde von den Verlegern schon früh genutzt. Bereits das Posttaxengesetz von 1862 bezeichnete Druckschriften als taxpflichtig, die von einer anderen Drucke-

rei als derjenigen der Zeitung selbst stammten. Spätere Fassungen (1876, 1884, 1910) wurden verschärft, indem Beilagen nur noch als taxfrei galten, sofern sie zur Ergänzung, Erläuterung oder Illustrierung des betreffenden Blattes dienten, sowie solche, die im regelmässigen Abonnement inbegriffen waren. Die Auslegung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen führten immer wieder zu Anständen, weil nie recht verstanden wurde, dass die taxfreien Beilagen durch einen Aufdruck bezeichnet werden mussten (Betriebsanleitung für Poststellen vom 1. Januar 1914, Ziffer 2, S. 235) und die Taxpflicht davon abhing, ob mit der betreffenden Druckschrift ein Reklamezweck verbunden war. Die Beilagenbeurteilung war in der Folge für die Post nach wie vor sehr schwierig und gipfelte im Jahre 1960 in einer „Wegleitung für den Taxbezug“, welche über 40 (!) Seiten umfasste. Im „Kommentar Laube“ (Adjunkt der ehemaligen Kreispostdirektion Luzern) vom 1. September 1960 ist von „A“ wie Abplättmuster bis „Z“ wie Zuchtviehprämierung jeder erdenkliche Fall in allen Einzelheiten dargelegt. Noch Ende der 1980-er Jahre übernahm der Autor von seinem Vorgänger eine Sammlung von chemischen Lösungen, mit welchen die „Gleichartigkeit“ des Zeitungs- bzw. des Beilagenpapiers überprüft werden musste. Der Postbeamte als Medienexperte und Chemielaborant in Personalunion. Der Beischluss von Beilagen zu den Zeitungen hat für die Verleger mehrere Vorteile: Streuung an Zielgruppen (insbesondere Fachzeitschriften), Umgehung der Kleber „Stopp-keine Reklame“, keine spezielle Adressierung und Verpackung nötig, Drittbeilagen werden vom Auftraggeber bezahlt und senken zudem die Verteilungskosten der Zeitung, die Verleger können Drittbeilagen auch selbst drucken und profitieren somit vom Akzidenzgeschäft. Die Post hat mit der Verteilung von Beilagen praktisch keinen Mehraufwand und verdient somit gutes Geld, sie muss sich aber vor der Kannibalisierung anderer Dienstleistungen hüten (insbesondere Promopost, d.h. Streusendungen in alle Haushaltungen).

Eine Regelung zum Beilagengeschäft findet sich heute nur noch indirekt in der Postverordnung Artikel 11 lit b, wonach Zeitungen mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen dürfen. Eine detailliertere Regelung findet sich in der Informationsschrift „Zeitungen Schweiz“, welche integrierenden Bestandteil des sogenannten Verlegervertrages (Post/Verleger) bildet. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen fest verbundenen und losen Beilagen. Erstere werden in das Gesamtgewicht der Zeitungen einbezogen, währenddem lose Beilagen separat tarifiert werden, sofern sie nicht von der entsprechenden Zeitung stammen (so-

genannte Drittbeilagen). Beilagen sind grundsätzlich auf 100 g begrenzt, wobei auch schwerere von der Post transportiert werden, diese jedoch zu Marktpreisen. Die heutige Regelung geht auf langwierige Verhandlungen mit der Verlagsbranche zurück und stellt letztlich einen Kompromiss dar, welcher seit 1991 (Tarifmodell „Erscheinungshäufigkeit“) Bestand hat. Die Post versuchte damals, die Beilagentarifierung gänzlich fallenzulassen, allerdings unter der Bedingung, dass die damit verbundenen Tarifaufschläge in zweistelliger Millionenhöhe über einen höheren Zeitungstransportpreis kompensiert würden. Die Verlagsbranche lehnte dies ab mit der Begründung, wonach Beilagen in der Regel an Dritte weiterverrechnet würden. Das beschriebene Vorgehen wird zurzeit im deutschen Postzeitungsdienst umgesetzt: Die Beilagenpreise werden stufenweise abgeschafft unter gleichzeitiger Erhöhung der Zeitungstransportpreise.

### **Die „Subventionierung“ der Zeitungen von Coop und Migros und Touring wird regelmässig in Frage gestellt**

Die „Coopzeitung“, der „Brückenbauer“ sowie der „Touring“ können seit jeher im Sinne der Mitgliedschaftspresse (Genossenschaften bzw. Vereine) vom Vorzugspreis profitieren. Dies führt immer wieder zu Diskussionen. Nach Meinung vor allem der Verleger von Lokal- und Regionalblättern ist es stossend, dass Kundenzeitungen der Grossverteiler subventioniert werden. Die Post hingegen verweist auf den Umstand, wonach sich seinerzeit das Bundesgericht im Fall „PRO“ mit dieser Frage auseinandersetzte (Fall A191/74). Der Schweizerische Detaillistenverband machte damals geltend, dass seine Zeitschrift „PRO“ zum Vorzugspreis versandt werden müsse, mindestens solange dies auch bei den Zeitungen von Migros und Coop der Fall sei. Das Bundesgericht stellte in seinem Urteil vom 29. Mai 1975 fest, dass bei „PRO“ das Abonnement (bzw. das Mitgliedschaftsverhältnis) fehle und zudem der Geschäfts- und Reklamezweck überwiege, weshalb der Vorzugspreis nicht anwendbar sei. Hingegen würden die Empfänger der „Genossenschaft“ (heute „Coopzeitung“) und des „Brückenbauer“ ihren Willen zum Erhalt dieser Publikationen bekunden, indem sie eine Beitrittserklärung als Coop- bzw. als Migrosgenossenschafter unterzeichnet hätten. Im weitem würden die beiden Zeitungen vom Leser her betrachtet überwiegend Informationen vermitteln und damit nicht hauptsächlich der Werbung dienen. Der Vorzugspreis sei daher weiterhin gerechtfertigt.

Das Problem, wonach ein Blatt wie die Zeitschrift „PRO“ postrechtlich anders behandelt werden muss als die Wochenzeitungen der Grossverteiler Coop und Migros, beschäftigte das Parlament vor allem bei der Revision des Postverkehrsgesetzes von 1966. Damals nicht mit „PRO“, sondern mit dem gleich gelagerten Kundenblatt „Du und ich“ der Einkaufsgenossenschaft USEGO. Seinerzeit hielt der Berichterstatter im Ständerat ausdrücklich fest, dass das PVG den Versand der beiden Organe der Grossverteiler zum Vorzugspreis gestatte, während dieser auf blosse Kundenblätter nicht anwendbar sei (Stenographisches Bulletin des Ständerates 1966, S. 292). Trotz der klaren Darstellung der Rechtslage im Rat wurden keine Abänderungsanträge gestellt. Dementsprechend haben weder die Revision des PVG vom 21. Dezember 1966 noch die darauf folgenden an dem seit langem anerkannten Rechtszustand etwas geändert.

Aus Sicht der Post ist zu berücksichtigen, dass Coop und Migros äusserst wichtige Kunden sind, weisen sie doch mit Abstand die höchsten Auflagezahlen auf (wöchentlich je rund 2 Mio Exemplare). Ein Wegfall solch auflagestarker Titel hätte im Postzeitungsdienst enorme Auswirkungen: Würden sie aus dem Solidaritätsmodell herausgebrochen, entfielen eine namhafte Quersubventionierung innerhalb des Modells. Die verbleibenden Titel müssten die entsprechenden Kosten alleine tragen. Die Post ihrerseits würde in einem solchen Falle diesen wichtigen Verlegern sogenannte Grosskundenpreise ausserhalb des Postzeitungsdienstes anbieten.

### **Ein Dauerbrenner: Die Kostenrechnung der Post**

Die Kostenrechnung der Post gerät regelmässig ins Kreuzfeuer der Kritik. Es ist naheliegend, dass die Verleger die Grenzkostenrechnung favorisieren („die Briefpost muss ohnehin zugestellt werden...!“), währenddem die Post eine Vollkostenrechnung geltend macht. Statistisch gesehen entsprechen die Zeitungen (rund 1 Milliarde Exemplare pro Jahr) rund einem Viertel des Briefpostverkehrs. Darüber hinaus beanspruchen Zeitungen und Zeitschriften über die Hälfte des Briefpostvolumens. Bereits Ende der 80-er Jahre liess die Post auf Wunsch des damaligen Schweizerischen Zeitungsverlegerverbandes die Kostenrechnung des Zeitungstransportes von 1986 bis 1989 analysieren. Der beauftragte und vom Verlegerverband bezeichnete externe Experte, Dr. Nauer von der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, anerkannte, dass die Zuschreibung der Kosten nach anerkannten Schlüsselmethoden erfolge. Die

Expertise hat das Ergebnis der Post-Kostenrechnung im Wesentlichen bestätigt. Die Vollkostenrechnung ist in der betriebswirtschaftlichen Praxis das einzig sinnvolle Instrument für Angebote mit langfristiger Perspektive. Denn es ist offensichtlich, dass ohne längerfristige Deckung der vollen Kosten ein Überleben einer Unternehmung nicht möglich ist. Der Bericht "Ecoplan" vom 31. Juli 2001 greift dieses Thema erneut auf. Die Richtigkeit der Post-Kostenrechnung wird bestätigt (siehe Teil II, Ziffer 4.14.).

## Anhang 7: Pressepolitische Vorstösse aus den Jahren 2000 und 2001

Der Postzeitungsdienst ist ein beliebtes Objekt für eine Vielzahl von pressepolitischen Vorstössen, welche sich vor allem durch ihre gegensätzlichen Standpunkte auszeichnen. Nationalrat Hans-Jürg Fehr, langjähriger Verleger der „Schaffhauser AZ“ und Vizepräsident der SP Schweiz überwies im Jahre 2000 gleich drei medienpolitische Vorstösse:

- Interpellation Methodenwechsel bei der Presseförderung vom 24. März 2000: Die gewählte Methode der Presseförderung verfehlt die gewünschte Wirkung. Die Presseförderung muss mittelfristig ausserhalb des Postgesetzes geregelt werden.
- Motion Mediengesetz vom 24. März 2000: Der Bundesrat wird beauftragt, die Totalrevision des RTVG mit der gesetzlichen Neuregelung der Presseförderung zu verbinden und beides in einem Mediengesetz zusammenzufassen.
- Parlamentarische Initiative Presseförderung vom 24. März 2000: Angestrebt wird ein Mediengesetz, das den gesamten aktuellen Regulierungsbedarf in den Bereichen der medial vermittelten Kommunikation abdeckt. Aufgrund der im Jahre 1999 in Angriff genommenen Arbeiten der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats und der Weiterentwicklung dieses Geschäfts unter Leitung des Zürcher SP-Nationalrats Andreas Gross im Jahre 2001 hat Nationalrat Fehr seine Initiative inzwischen zurückgezogen.

Ständerat Dettling lancierte folgende Empfehlung:

- Empfehlung Dettling Presseförderung vom 21. Juni 2000: Kurzfristige Änderung der Postverordnung mit dem Ziel, die Frühzustellung der kleinauflagen Tagespresse in die Förderung einzubeziehen, das Giesskannenprinzip zu eliminieren und die Zeitungsrechnung der Post zu überprüfen.

Auch die Frühjahrssession 2001 brachte weitere pressepolitische Vorstösse:

- Interpellation Nationalrat Fehr Hans-Jürg vom 15. März 2001: Kritisiert wird insbesondere ein Missbrauch der Presseförderung durch grossauflagige Titel. Anvisiert sind vor allem die grossen Verlagshäuser wie Edipresse, NZZ, Ringier und Tamedia. Der Bundesrat wird auch aufgefordert, die Namen der

## Anhang 7: Pressepolitische Vorstösse aus den Jahren 2000 und 2001

Begünstigten und die entsprechenden Subventionen lückenlos zu publizieren.

- Motion Nationalrat Grobet vom 22. März 2001: Der Bundesrat wird eingeladen, für grossauflagige Zeitungen (über 50'000 Ex. Auflage) die vergünstigten Posttarife aufzuheben.
- Motion Ständerat Epiney vom 23. März 2001: Ziel dieses Vorstosses ist eine Neuregelung der Abgeltungen für die nicht gedeckten Kosten im Post- und Telekommunikationsbereich. Der Bundesrat wird eingeladen, entsprechende gesetzliche Änderungen vorzuschlagen.

## Anhang 8: Zusammenfassung des Service public nach Bauby

### Entstehung des Service public

Das französische Konzept des Service public lässt sich in zwei Modelle unterteilen: einerseits das lokale Modell, welches bis ins Mittelalter zurückreicht, und andererseits das nationale Modell, das im 19. Jahrhundert entstand. Aus historischer Sicht sind drei Epochen erkennbar: Ancien Régime, 19. Jahrhundert, 20. Jahrhundert.

Das Ancien Régime kannte drei Delegationsformen, welche alle vom König ausgingen: Das Feudalsystem, welches die Rechte und Pflichten kaskadenförmig bis auf die lokale Stufe weitergab. Dann die direkte Delegation des Königs an eine Person oder Gesellschaft mit dem Auftrag zur Erstellung von bestimmten Infrastrukturen (Kanäle, Brücken usw.). Letztlich die Fiskaldelegation gegen Entgelt an bestimmte Personen, welche damit das Recht erhielten, direkte und indirekte Steuern aus den königlichen Ländereien einzuziehen.

Ende des 19. Jahrhunderts erscheint das juristische Konzept des Service public. Die Industrialisierung verlangte eine aktivere Rolle des Staates, um die sozialen Gleichgewichte zu erhalten. Der politische Liberalismus und das republikanische Ideal zielten auf einen Rechtsstaat mit limitierter Macht ab. Neue Ideologien wie der Sozialismus und der Solidarismus verstanden den Staat als sozialen Akteur, welcher die Rolle des externen Garanten zugunsten des „responsable effectif“ aufgibt und somit für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sorgt. Der reine Machstaat verwandelte sich in einen „état au service public“. Auf dieser Basis entwickelte sich eine neue Ideologie des Service public: Der Staat als Fürsprecher der Allgemeinheit und als Beschützer des Einzelnen. Die öffentliche Dienstleistung wurde höher eingestuft als diejenige des Privaten, weil sie den Interessen der Allgemeinheit am besten gerecht wird und aus sozialpolitischer Sicht am effizientesten wirkt.

### Unterschiedliche Typen des Service public

Bauby unterscheidet drei Typen: juristisch, ökonomisch und politisch. Aus juristischer Sicht kann der Staat nicht den gleichen Regeln unterworfen werden wie

der einzelne Staatsbürger. Wichtigste Prinzipien hierbei sind die Gewährleistung der Kontinuität, der Gleichheit (bezüglich des Zugangs zur Dienstleistung und der Gleichbehandlung aller Benutzer) und der Anpassungsfähigkeit (es wird eine ständige Anpassungsbereitschaft z.B. bezüglich der zu erbringenden Qualität vorausgesetzt). Gemäss dieser Konzeption ist der Service public nicht statisch, sondern ausgesprochen dynamisch ausgelegt.

Aus ökonomischer Sicht weist der Markt Unvollkommenheiten auf, vor allem auf dem Gebiet der grossen Infrastrukturen wie z.B. Bahnen, Staumauern für Kraftwerke usw. Hier sind enorme und auf lange Zeit ausgelegte Investitionen zu tätigen, die von privater Seite kaum aufzubringen sind. In solchen Fällen springt der Staat ein. Er kann auch private, öffentlich-rechtliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit den zu erbringenden Dienstleistungen beauftragen. In diesem Zusammenhang ist oft von „natürlichen Monopolen“ die Rede. Es kann für die Allgemeinheit durchaus sinnvoll sein, in einem bestimmten geografischen Gebiet einen einzigen Anbieter zu haben (z.B. Wasser- bzw. Abwassernetz). Allerdings müssen solche Monopole dann einer besonders ausgeprägten staatlichen Kontrolle unterliegen.

Der Service public verbindet aus politischer Sicht die ökonomische und die soziale Wirksamkeit, was sich z.B. in Bezeichnungen wie „Sozialpakt“ oder „Gesellschaftsmodell“ niederschlägt. Es geht dabei um den ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, welcher für eine Willensnation wie die Schweiz besonders wichtig ist. In diesem Zusammenhang spielt der geografische Lastenausgleich eine wichtige Rolle: Der Konsument zahlt für eine Dienstleistung in einem bestimmten Gebiet den gleichen Preis, ungeachtet ob er sie in einer Stadt oder in einer Randregion bezieht.

Gemäss Bauby bezeichnet das Wort „Service public“ gleichzeitig ein generelles Konzept, einen bestimmten Sektor (z.B. Elektrizität) und ein Staatsunternehmen. Er führt diese „confusion entre objectifs et institutions“ auf einen Mangel an klarer und transparenter Definition zurück, welche die nationale oder lokale Allgemeinheit dem Service public eigentlich zuweisen müsste (28-29).

### **Abbau des Service public**

Die 80-er und 90-er Jahre waren gekennzeichnet durch einen Liberalisierungsprozess im Bereich der öffentlichen Dienste. Der aufkommende Neoliberalismus,

die fortschreitende europäische Integration, die technische Entwicklung, die Dezentralisierungsbestrebungen, die Rezession und die sozialen Veränderungen (Rückzug in den mikrosozialen Bereich) haben deutliche Spuren hinterlassen. Nutzniesser dieser Entwicklung sind insbesondere die Grosskunden. Dies geht zulasten der kleinen Konsumenten und untergräbt den Solidaritätsgedanken. Insgesamt gefährdet der Abbau den ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalt eines Landes. Gemäss Bauby geht es nicht darum, den ursprünglichen Service public am Leben zu erhalten. Vielmehr soll dieser von denjenigen Unzulänglichkeiten befreit werden, die letztlich seine Legitimität in Frage stellen. Dies soll auf zwei Schienen erfolgen: Einerseits durch Renovation innerhalb der betreffenden Länder und andererseits durch eine gesamteuropäische Konzeption, so dass der Service public wieder für alle Bürger Sinn macht.

### **Der Service public im europäischen Zusammenhang**

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde nach Lösungen gesucht, um zukünftige Konfliktpotentiale zwischen Deutschland und Frankreich möglichst zu vermeiden. Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) bildete 1951 einen ersten Schritt in diese Richtung. Die deutschen und französischen Schlüsselindustrien und –ressourcen für die Kriegswirtschaft wurden damit zusammengelegt, der nationalen Verfügung entzogen und einer von den Staaten unabhängigen, supranationalen Kontrolle unterstellt. Damit sollte gleichzeitig auch das Fundament und der institutionelle Rahmen für eine breitere politischen Einigung in Europa gelegt werden. Gemäss Zbinden (1999, 2) bildete die institutionelle Struktur der Montanunion fortan das Grundgerüst für praktisch alle weiteren Projekte der Gemeinschaftsintegration (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Atomgemeinschaft, Europäische Union). Im Jahre 1989 beschloss der Europäische Rat in Madrid die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen, deren letzte 1999 eingeführt wurde und mit der Herausgabe der Eurobanknoten und –münzen per 1.1.2002 auch gegenüber aussen ein unübersehbares Signal aussenden wird. Der Fall der Berliner Mauer im Jahre 1989 stellte einen historischen Wendepunkt in der an kriegerischen Auseinandersetzungen reichen europäischen Geschichte dar: Er trieb das Projekt einer politischen Union voran. Um das grösser werdende Deutschland politisch stärker einzubinden, schlugen Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterand die Verstärkung der politischen Integration innerhalb der EG vor (Zbinden 1999,

7). Bereits 1990 beschloss der Europäische Rat in Dublin die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Erarbeitung entsprechender Grundlagen, welche letztlich im Vertrag von Maastricht 1992 ihren Niederschlag fanden. Die aus den 50-er Jahren stammenden Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften wurden abgeändert. Dieser Vertrag hat nicht zuletzt die Unionsbürgerschaft eingeführt und damit einen Rahmen für die zusätzlichen Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten geschaffen. Zudem hat er sämtliche Bestimmungen dieser Verträge und neue Elemente zur gemeinsamen Außenpolitik und zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in einem einzigen Vertragswerk, dem Vertrag über die Europäische Union, gebündelt. Danach gründet sie auf drei „Pfeilern“, die mit unterschiedlichen Regeln und Verfahren ausgestattet sind: Europäische Gemeinschaften, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres. Der Vertrag von Amsterdam hat 1997 die Europäische Union in vielerlei Hinsicht geändert. Ihr werden neue Aufgaben übertragen, die Rolle der Bürgerinnen und Bürger wird hervorgehoben, die demokratische Prägung der Organe wird weiter gestärkt. Während der Aufbau Europas bisher wirtschaftlichen Zielen galt, liegt der Schwerpunkt nunmehr auf der politischen Verantwortung der Union nach innen und gegenüber der restlichen Welt. Trotz all dieser Bemühungen um mehr Sicherheit und Stabilität hat sich in den meisten Ländern der Union eine „Euroskepsis“ breitgemacht. Im Zusammenhang mit den Entwicklungen beim Service public tauchten weitere Bedenken auf. Bauby (1997, 66-67) hält dazu folgendes fest: „La question du devenir des services publics apparaît comme un révélateur des ces enjeux actuels de l'intégration européenne“. Obwohl im Vertrag von Amsterdam hierzu ein neuer Artikel 7 D (102-103) aufgenommen wurde, bleiben die ökonomischen und monetären Zielsetzungen die Motoren der europäischen Integration. Gemäss Bauby wurde der Macht der europäischen Zentralbank kein ebenbürtiges politisches Gegengewicht gegenübergestellt, welches das generelle öffentliche Interesse vertritt.

### Erneuerung des Service public

Um die bekannten Unzulänglichkeiten auszuschalten und um auf die technologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen Rücksicht zu nehmen, spricht sich Bauby für eine *Dezentralisierung* sowie für eine Demokratisierung des nationalen Service public aus (Beachtung des Subsidiaritätsprin-

zips mit dem Ziel, *mehr Bürgernähe* zu erreichen). Andererseits soll der lokale Service public besser geführt und sozialverträglicher gestaltet werden. Er plädiert für eine *Vereinigung der ökonomischen und sozialen Effizienz*. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Bauby seine Sicht der Dinge unter dem Blickwinkel der französischen Ausprägung des Service public darlegt (Zentralstaat).

Das neue Europa drängt auf eine Aufteilung der Funktion des Regulators und des Operators („unbundling“). Die Spielregeln und Verantwortlichkeiten sind damit geklärt. Undurchschaubare Quersubventionierungen sind nicht mehr erlaubt. Allerdings wird der Operator sein Geschäft auch weiterhin so detailreich kennen, dass es dem Regulator nicht möglich sein wird, dieses vollkommen zu verstehen und zu beherrschen. Es besteht somit das Risiko, dass der Operator die Überhand gewinnen wird. Deshalb schlägt Bauby vor, *alle beteiligten Akteure in die Regulierung und die Organisation des Service public einzubinden* (1997, 79). Die ständige Verbesserung der Dienstleistungsqualität zum Wohle der Gesellschaft soll mit einer *Entstaatlichung* erreicht werden, wobei die *Operateure verschiedene Rechtsformen* aufweisen können. Sie sollen zur *transparenten Dienstleistungsgestaltung* verpflichtet werden. Die *Kontrollen* (z.B. des Rechnungshofes) sind zu verschärfen. Die Interessen der Konsumenten sind aus der Sicht des Bürgers und des Kunden zu berücksichtigen („consommateur-citoyen“). Der Service public hat der sozialen Aufsplitterung und der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Er muss nebst wirtschaftlichen auch nach *sozialen und ethischen Grundsätzen* geführt werden (nicht nur Qualität/Kosten/Preis, sondern auch Transparenz, Umweltschutz, Nachhaltigkeit, territoriale Ausgewogenheit usw.). Bauby: „Il s'agit de passer *du produit aux services, de la quantité à la qualité*“ (84).

Die unterschiedlichen geschichtlichen und kulturellen Hintergründe der verschiedenen europäischen Länder haben nach Bauby (91-95) auch zu unterschiedlichen Ausprägungen und zum unterschiedlichen Verständnis des Service public geführt. Gemeinsam sind ihnen jedoch die Sektoren, welche abgedeckt werden: Wasser, Gesundheitswesen, Post, Telekommunikation, Bahn, Energie, Strassen usw.). Sie alle zielen in der einen oder anderen Form auf den ökonomischen und sozialen Zusammenhalt eines Landes. Die französische Spielart (Zentralstaat) findet sich auch in Spanien, Portugal, Griechenland, Italien und Belgien. In Deutschland ist der Service public hingegen viel stärker auch auf der Länder- und Gemeindeebene anzutreffen. In den nordischen Ländern sind eher abge-

schächte Formen (mit sozialem Hintergrund) anzutreffen. In Holland ist der Begriff „Service public“ als solcher sogar unbekannt. In Grossbritannien wiederum hat der Ausdruck „public service“ nochmals eine andere Bedeutung. Hier entspricht in etwa der Begriff „public utility“, welcher sich vor allem durch seine landesweite strategische Bedeutung hervorhebt, dem Service public. Festzuhalten bleibt, dass in allen Ländern der europäischen Union der *Solidaritätsgedanke* im Vordergrund steht. Dies unterscheidet Europa wesentlich von der amerikanischen oder japanischen Gesellschaftsform. In diesem Zusammenhang könnte man deshalb von einem *europäischen Gesellschafts- oder Zivilisationsmodell* sprechen.

## Anhang 9: Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte von Prof. Finger

Bei der Liberalisierung des Postsektors sind substantielle Hindernisse und Widerstände zu überwinden. Rückblickend betrachtet wurden vielfach *Leistungen* erbracht, welche weit *über dem gesetzlich definierten Auftrag* lagen. Die Interpretationen des Gesetzes war dabei weitgehend dem Postdienstleister überlassen. Oftmals existierte auch ein breit abgestützter Konsens über die zu erbringenden Leistungen, was sich beispielsweise durch die Berücksichtigung von regionalpolitischen Aspekten in einem sehr dichten Poststellennetz widerspiegeln kann.

Im Zuge der *Liberalisierung* üben nun Marktkräfte Druck auf die bisherigen Postdienstleister aus. Dies schmälert deren Profitabilität sowie deren internationale und zunehmend auch die nationale Wettbewerbsfähigkeit. Um diese erhalten bzw. stärken zu können, müssen die traditionellen Postdienstleister derartige Formen des *Service public* unter Umständen stark reduzieren, wenn nicht gar gänzlich aufgeben. Solche aus politischer und sozialer Sicht durchaus erwünschten Leistungen sind in einem liberalisierten Markt kaum mehr aufrecht zu erhalten.

Mit ihrem Konzept legen die Autoren Finger / Krähenbühl dar, dass diese augenscheinlich gegensätzlichen Anliegen durchaus miteinander vereinbar sind, sofern (1) die verschiedenen Formen des *Service public begrifflich klar definiert* sind, (2) die diesbezüglichen *Verantwortlichkeiten genau zugeordnet* sind und (3) die entsprechenden *Finanzierungsmechanismen eindeutig festgelegt* sind. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass mit der Liberalisierung eines beliebigen Sektors (Telekommunikation, Post, Wasser, Erziehung usw.) die *Verantwortung zur Sicherstellung des Service public* zwingend von den Dienstleistern zu den *politischen Autoritäten* übergehen muss. Diese Herausforderung wird noch zusätzlich erschwert durch die Tatsache, dass gleichzeitig auch der Staat selbst einem Umwandlungsprozess unterworfen ist. Ferner ist eine *Gleichbehandlung der Dienstleister* unerlässlich. Das Ganze ist im Zusammenhang mit dem globalen Wettbewerb sowie mit der nationalen Wettbewerbspolitik zu sehen. Das „conceptual framework“ teilt den *Service public* in drei verschiedene Typen auf: (1) *universal services* (Universaldienste), (2) *services in the general interest* (Dien-

te im generellen öffentlichen Interesse) und (3) *free services* (Wettbewerbsdienste).

Anspruch auf die „universal services“ hat jeder Einwohner eines bestimmten geografischen Gebietes, und zwar in seiner Eigenschaft als Individuum. Ausgangspunkt ist hier der Blickwinkel des Einzelnen in seiner Eigenschaft als Einwohner und Konsument. Seine Bedürfnisse werden in der Regel von Konsumentenorganisationen wahrgenommen und in Begriffen wie „Zugang“, „Qualität“ und „angemessener Preis“ ausgedrückt. Damit sie messbar und letztlich auch durchsetzbar sind, müssen sie technisch definiert werden. Die Verantwortung für die „universal services“ liegt klar bei den politischen Autoritäten, wobei die entsprechenden Definitionen über einen langen Zeitraum gültig sein sollen (10 bis 30 Jahre, abhängig von der technologischen Dynamik des jeweiligen Marktes). Die Marktüberwachung ist einer regulierenden Behörde zu übertragen, die ihren Auftrag unabhängig von irgendwelchen (auch politischen) Einflüssen ausüben kann. Dieser sektorielle Regulator erteilt den Dienstleistern eine Lizenz oder Konzession, welche ihnen exklusive Rechte und Pflichten einräumt. Bei deren Nichteinhalten ergreift der Regulator Sanktionen, die im Streitfall durch Gerichte zu beurteilen sind. Die Finanzierung kann über das Zugestehen eines Monopols oder die Errichtung eines Fonds geschehen, in welchen alle Dienstleister einzahlen. Ist dies nicht erwünscht, können Steuergelder an diejenigen ausgerichtet werden, welche die definierten „universal services“ erbringt.

Die „services in the general interest“ werden zugunsten einer bestimmten Gruppe von Individuen aufgrund von klar identifizierbaren politischen Zielen bereitgestellt. Sie werden in einem höheren (dem Individualbedürfnis übergeordneten) Interesse erbracht. Beispielsweise kann es sich hierbei um regionalpolitische Anliegen handeln. Hier fließen also nicht individuelle Interessen ein, sondern es werden damit staatspolitische Ziele verfolgt. Es ist zwingend, dass diese Ziele genau festgelegt werden, einschliesslich der angestrebten Outcomes der Staatspolitik. Die Verantwortung für die „services in the general interest“ liegt klar bei den politischen Autoritäten, wobei die entsprechenden Definitionen über einen kurzen Zeitraum (1 bis 4 Jahre) gültig sein sollen. Die Marktüberwachung (d.h. die Erreichung der politisch definierten Ziele im jeweiligen Marktsektor) liegt im Verantwortungsbereich der Regierung und der Zentraladministration. Die Übertragung der Rechte und Pflichten ist auf vertraglicher oder gesetzlicher Ebene zu regeln. Finanziert werden die „services in the general interest“ durch Steuermit-

## Anhang 9: Konzeptpapier zur Regulierung der Postmärkte von Prof. Finger

---

tel, da der Staat eine Leistung einkauft, von welcher die Allgemeinheit insgesamt profitiert.

Die übrigen Dienstleistungen zählen zu den „free services“, wobei hier die Wettbewerbsgleichheit sicherzustellen ist. Es ist jedoch oft der Fall, dass der bisherige Dienstleister noch gesetzlichen Einschränkungen unterliegt. Gemäss dem „conceptual framework“ hat die Regulierung aber ausschliesslich über den Markt zu erfolgen, welcher die „free services“ auch selbst finanziert.

Dienstleistung	Leistungserbringer	Regulierung	Finanzierung	Zeithorizont	Sanktionen
Free services	jeder Anbieter	Wettbewerb (first order regulation)	selbstfinanzierend	unbestimmt	Wettbewerbsregulator WEKO
Universal services	solche mit Lizenz, Konzession oder andere	sektorieller Regulator (second order regulation)	öffentliche Gelder oder Abgaben der Leistungserbringer  (Monopolschutz eines Leistungserbringers oder Fonds)	10-30 Jahre	sektorieller Regulator
Services in the general interest	solche mit Vertrag	Umsetzung via öffentliche Politiken	öffentliche Gelder	1-4 Jahre	Vertragsrecht bzw. Gesetz

Die Autoren beurteilen die Situation der Schweizer Post aufgrund ihrer hiervor dargelegten Arbeit und kommen zum Schluss, dass die verantwortliche politischen Autoritäten via Postgesetz einen Dienstleister – die Post - mit einer ganzen Reihe von „universal services“ beauftragen. Das Postgesetz schreibt ein Minimum an messbaren und sanktionierbaren Qualitätsstandards vor. Da nicht alle Dienstleistungen profitabel erbracht werden können, kommt das Monopol als

Finanzierungsmechanismus zur Anwendung. Hingegen fehlt der im Modell geforderte unabhängige sektorielle Regulator.

Im Empfinden der Bevölkerung wird die Schweizerische Post weit mehr als nur eine Erbringerin von Postdienstleistungen wahrgenommen. Historisch gewachsen, erbringt sie heute weit mehr als nur die im Gesetz geforderten Mindestleistungen. Aktuelles und zurzeit in der Öffentlichkeit heftig diskutiertes Beispiel ist die vorgesehene Straffung des sehr dichten Poststellennetzes (landesweit rund 3400 Poststellen). Das bisher gepflegte Selbstimage der Post als sehr soziale Arbeitgeberin und als Erbringerin einer Reihe von nicht rentablen, aber nichtsdestotrotz allseits geschätzten Leistungen, führte in der Öffentlichkeit über all die Jahre zu einer Erwartungshaltung, welche unter dem schwammigen Begriff „Service public“ Eingang in den allgemeinen Sprachgebrauch gefunden hat. Viele der erbrachten Leistungen sind somit den „services in the general interest“ zuzuordnen und müssen deshalb durch die politischen Autoritäten neu verantwortet und definiert werden. Insbesondere müssen sie auch die Finanzierung regeln.

Die Post erbringt auch Leistungen im Bereich der „free services“, wobei die Situation hier insofern kompliziert ist, als dass ihr Handlungsspielraum durch das Postgesetz eingeschränkt wird (z.B. Finanzdienstleistungen). Bevor sie auf diesem Gebiet aktiv werden kann, muss sie heute hierfür den politischen Konsens suchen. Das derzeitige Postgesetz sollte in ein Postmarktgesetz umgewandelt werden.

Zusammenfassend halten die Autoren fest, dass die Post die Finanzierung von „universal services“ und „services in the general interest“ nicht länger alleine tragen kann. Die politischen Autoritäten sollten diese Problematik erkennen und entsprechend handeln. In einem ersten Schritt müssen sie die „services in the general interest“ festlegen und eindeutig von den „universal services“ trennen, für welche ein Monopol besteht. Anschliessend sind die „services in the general interest“ zu kalkulieren und entsprechende Budgets sind durch das Parlament zu bewilligen. Solche Leistungen sind nicht zwingend durch die Post zu erbringen, sie können auch ausgesuchten Dienstleistern auf vertraglicher Basis übertragen werden.

In einem zweiten Schritt sollten die politischen Autoritäten die heute definierten „universal services“ (Dienstleistungen in guter Qualität, flächendeckend zu angemessenen und einheitlichen Preisen) überprüfen. Danach ist die Regulierung

und Umsetzung in die Praxis einem Postregulator zu übertragen, welcher auch für die Sicherstellung der Finanzierung verantwortlich ist. Anspruch auf Finanzierung haben alle, welche mit der Erbringung von „universal services“ beauftragt sind. Mögliche Finanzierungsquellen könnten sein: Monopolschutz, Versteigerung von Lizenzen, von allen Dienstleistern gespeisener gemeinsamer Fonds, evtl. andere.

In einem dritten Schritt sollte der Post erlaubt werden, alle gewünschten „free services“ anzubieten. Es muss sichergestellt werden, dass keine Quersubventionen von den „universal services“ und den „services in the general interest“ in die „free services“ fließen.

## Anhang 10: Untersuchung von Prof. Christina Holtz-Bacha

### 1. Untersuchte Länder

Christina Holtz-Bacha (1994) bezog in ihre Untersuchung „Massnahmen der Presseförderung im westeuropäischen Vergleich“ folgende Länder ein: Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz. Hierbei zog sie punktuell auch noch andere Staaten in die Betrachtungen mit ein. Sie stellt fest, dass sich nur wenige westeuropäische Staaten bezüglich der Presseförderung als zurückhaltend einstufen lassen. Zurückhaltend bedeutet in diesem Zusammenhang weniger die Zahl der Fördermassnahmen, sondern viel mehr der Verzicht auf die direkte finanzielle Unterstützung von Zeitungen. Gemäss dieser Untersuchung setzt die Schweiz am wenigsten Fördermassnahmen ein. Hier wird die Presse also weitgehend einem freien Wettbewerb überlassen. Ähnliches gilt für Deutschland. In beiden Staaten wurden Diskussionen über verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Presseförderung geführt, die erkennen lassen, dass in beiden Ländern die Bedenken gegenüber Eingriffen auf dem Pressemarkt schwer wiegen.

Umfangreiche Förderungen, die auch direkte finanzielle Unterstützungen umfassen, wurden in Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich und Schweden festgestellt. Frankreich wendet ein ausserordentlich umfangreiches Paket an Fördermassnahmen an. Die einzelnen Staaten wenden ganz unterschiedliche Kombinationen von Presseförderungsmassnahmen an. Dies hängt mit der Beschaffenheit des nationalen Zeitungsmarktes zusammen, in erster Linie mit der wirtschaftlichen Situation der Presseunternehmen und dem Grad der Pressekonzentration. Eine Rolle spielen auch kulturelle Unterschiede, z.B. das Vorhandensein einer Parteipresse und das damit verbundene Interesse der Politik an der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Blätter. Die staatliche Organisation (Zentralismus-Föderalismus), das Verbreitungsgebiet (Kleinststaaten!), der abzudeckende Sprachraum (einsprachig / mehrsprachig) sowie die geographischen Besonderheiten (Transporte) sind ebenfalls wichtige Einflussfaktoren.

Nach Holtz-Bacha haben die indirekten Fördermassnahmen (z.B. günstiger Preis beim Postzeitungsdienst) eine lange Tradition. Das Einsetzen der Diskussion über die Möglichkeiten der direkten Presseförderung und zum Teil auch der

wettbewerbsrechtlichen Massnahmen (staatliche Interventionen) wird auf die zweite Hälfte der sechziger Jahre zurückdatiert. Diese Überlegungen wurden ausgelöst durch ökonomische Probleme der Zeitungsunternehmen, die zurückzuführen sind auf hohe Modernisierungskosten, steigende Papierpreise und durch das Aufkommen der TV-Konkurrenz. Parallel dazu schwand die Leserschaft der parteigebundenen Presse und zugleich setzte die Pressekonzentration ein.

Anzumerken bleibt, dass die Untersuchung aus dem Jahre 1994 in gewissen Teilen nicht mehr aktuell ist und mit neueren Erkenntnissen des Prognoseberichtes aus dem Jahre 1998 nicht übereinstimmt. Trotzdem bietet die Untersuchung von Holtz-Bacha einen ausserordentlich guten Gesamtüberblick über die westeuropäische Presselandschaft und zeigt vor allem die Vielfalt der Fördermassnahmen und die Subventionskreativität einzelner Länder auf.

## 2. Fördermassnahmen in allen untersuchten Ländern

Die von Holtz-Bacha in die Betrachtung einbezogenen Staaten weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf.

### *Sonderrolle der Presse*

Der Presse wird durchgehend eine Sonderrolle zugestanden, die mit ihrer öffentlichen Aufgabe und ihrer Bedeutung für die politische Meinungs- und Willensbildung begründet wird.

### *Günstige Preise für den Postversand (indirekt/allgemein)*

Diese Massnahme hat eine lange Tradition und lässt sich zum Teil bis ins letzte Jahrhundert zurückverfolgen, so etwa in Finnland, Schweden und der Schweiz, in Frankreich sogar bis in die Zeit der Französischen Revolution. Da die Verlage zunehmend eigene Vertriebsorganisationen aufbauen, verliert der Postvertrieb von Tageszeitungen an Bedeutung. Hingegen sind weniger häufig erscheinende Publikationen nach wie vor stark auf den Postversand angewiesen. Die Tarife sind in der Regel nach Gewicht gestaffelt, wobei die Kriterien für die Zulassung zum Postzeitungsdienst generell sehr weit gefasst sind. Diese Fördermass-

nahme kommt eher den Zeitschriften als den Tageszeitungen zugute. Gemeinsamkeit bei den Postunternehmen besteht auch in der beträchtlichen Kostenunterdeckung des Postzeitungsdienstes, wobei in einigen Ländern die Post ihr entsprechendes Defizit mittels Quersubventionierungen aus anderen Diensten selbst decken muss (war in der Schweiz bis 1996 der Fall). Interessant ist ein Quervergleich mit Portugal, wo der Staat offenbar die Kosten für den Postversand komplett übernimmt.

### *Reduzierter Mehrwertsteuersatz (indirekt/allgemein)*

In allen untersuchten Ländern gilt für Zeitungen und Zeitschriften zumindest ein reduzierter MwSt-Satz für die Einnahmen aus dem Vertrieb. Belgien, Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Portugal und Schweden verzichten vollständig darauf.

### *Werbemarktregulierung (indirekt/allgemein)*

Einen äusserst wichtigen Einflussfaktor für den Anteil der Zeitungen am Werbemarkt stellen die Werbebeschränkungen in TV und Radio dar. Sie sind in allen untersuchten Ländern anzutreffen und können als indirekte Fördermassnahme angesehen werden. Hierbei werden keine staatlichen Gelder eingesetzt, sondern die staatlichen Regelungen wirken sich finanziell zugunsten der Printmedien aus. Allerdings kommt dieser Vorteil eher den hochauflagigen Zeitungen entgegen, da diese gewöhnlich von den Anzeigenkunden bevorzugt werden.

## **3. Fördermassnahmen einzelner Länder**

Die nachstehenden Fördermassnahmen werden gemäss Holtz-Bacha von einem Teil der untersuchten Staaten durchgeführt.

### *Günstige Fernmeldegebühren (indirekt/allgemein)*

Diese Massnahme ist anzutreffen in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

### *Günstige Bahntransporte (indirekt/allgemein)*

Frankreich und Italien subventionieren auch die Bahntransporte.

### *Beihilfen zur Journalistenausbildung (indirekt/allgemein)*

In Österreich bleibt die Unterstützung auf Institutionen beschränkt, die nicht gewinnorientiert sind und ihre Ausbildungen vorwiegend Angestellten österreichischer Medienunternehmen oder hauptberuflichen freien Journalisten anbieten.

### *Günstiger Einkauf von Zeitungspapier (zumeist indirekt/allgemein)*

Die Massnahmen bestehen in der Regel aus Steuererleichterungen und Verzicht auf Zollgebühren. In Spanien wurde die direkte Unterstützung, die bei der Verwendung von einheimischen Papier gewährt wurde, Ende der achtziger Jahre aufgegeben. In Frankreich organisierte nach dem zweiten Weltkrieg eine staatliche Stelle den Kauf und Verkauf von Zeitungspapier. Es wurde allen Presseunternehmen zum gleichen Preis abgegeben, unabhängig von der Abnahmemenge und der Entfernung zum Kunden. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde dieses Monopol aufgegeben.

### *Unterstützung von Nachrichtenagenturen (zumeist indirekt/allgemein)*

In Deutschland wird diese Unterstützung als indirekte, in Finnland als direkte Presseförderung ausgewiesen, was verdeutlicht, dass die Einstufung nicht klar abgrenzbar ist. Wesentlich ist jedoch letztlich die kostengünstige Nachrichtenbeschaffung für die Presseunternehmen.

### *Unterstützung von Kooperationen (direkt/allgemein)*

Die finanzielle Unterstützung z.B. beim Vertrieb oder Druck wird als direkte Presshilfe eingestuft. Allgemein ist sie insofern, als sie allen Zeitungen gleichermaßen offen steht. Vor allem die schwächeren Zeitungen nehmen diese Hilfe in Anspruch, um die Kosten im Vertrieb, beim Druck oder bei der Anzeigenakquisition zu senken. Anreize für Kooperationen bei der Distribution können indirekt auch den Marktzutritt erleichtern, weil neu auf dem Markt erscheinende Titel

unmittelbaren Zugang zum Vertriebssystem erhalten. Der sehr kostenintensive Aufbau einer Vertriebsorganisation entfällt.

### *Pressespezifische Investitionsförderung (direkt/allgemein)*

Alle Zeitungsunternehmen erhalten eine Unterstützung.

### *Finanzielle Zuwendung an eine begrenzte Anzahl Empfänger (direkt/selektiv)*

Hierfür sind Selektionskriterien nötig. Diese Zuwendungen gehen an wirtschaftlich schwache Zeitungen, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu stärken oder ihnen gar das Überleben zu sichern. Kriterien sind insbesondere die Auflagehöhe oder das Anzeigenaufkommen. Es kann sich jedoch auch um Zahlungen an nationale Titel handeln, die auch ins fremdsprachige Ausland gehen, die einen „hohen kulturellen Wert“ aufweisen oder für sprachliche Minderheiten bestimmt sind.

### *Kredite zu günstigen Konditionen (direkt/selektiv)*

Die Kriterien für die Vergabe von solchen Krediten (günstiger als auf dem freien Kreditmarkt) orientieren sich an wirtschaftlichen Kennziffern. Da diese Kredite rückzahlbar, befristet und meist an spezifische Investitionsvorhaben gebunden sind, ist der Verdacht einer staatlichen Abhängigkeit weniger gross als bei nicht rückzahlbaren staatlichen Unterstützungen.

### *Anzeigen staatlicher Institutionen (zumeist direkt/selektiv)*

Zumeist bestehen Richtlinien für die Vergabe von Anzeigen (z.B. Berücksichtigung wirtschaftlich schwacher Zeitungen). Die feste Planung oder gar gesetzliche Verankerung staatlicher Insertionen in der Presse bedeutet für diese ein gesichertes Werbeaufkommen. Viele Institutionen verhalten sich in der Mediaplanung jedoch wie anderen Anzeigenkunden, d.h. sie bevorzugen Zeitungen mit hoher Auflage. Dieser Bereich der Presseförderung ist zudem nur schwer messbar, weil echte und unechte Anzeigenaufträge kaum zu unterscheiden sind.

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

### 1. Das vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell für Österreich

Vor dem Hintergrund der Marktcharakteristik und der ökonomischen Grundlagen der Medien in Österreich hat Prognos aufgrund von vergleichenden Studien ein Drei-Säulen-Modell einer neuen Presseförderung für österreichische Tageszeitungen entwickelt. Es basiert auf einer Vertriebsförderung, einer operativen Presseförderung sowie auf einer Innovations- und Strukturförderung.

#### *Vertriebsförderung*

Die ökonomische Analyse weist für Österreich eine weit fortgeschrittene Marktkonsolidierung (Verlagskonzentration) sowie eine geringe Titelvielfalt an Tageszeitungen aus. Erklärt wird dieser Befund durch hohe Fixkostendegression, hohe Markteintrittsbarrieren, effizient genutzte Verbund- und Grössenvorteile durch marktführende Unternehmen und einen hohen Sättigungsgrad der Rezipientenmärkte. Dies bewirkt laut Prognos eine stete Verschiebung des Wettbewerbs von der journalistisch-qualitativen Ebene auf die kommerziell-logistische Ebene.

#### *Operative Presseförderung*

Die europaweit nachweisbare Tendenz zur Anbieterkonzentration hat auch in Österreich zu einer geringen Titellanzahl geführt, ohne aber die Auflagendichte von Tageszeitungen negativ zu beeinflussen. Die regionalen Medienmärkte sind entweder geprägt von einer einzigen dominierenden Tageszeitung oder von der Rivalität zwischen einer regionalen Tageszeitung und der Regionalausgabe der marktbeherrschenden Neuen Kronen Zeitung. Unter solchen Bedingungen werden kleinen regionalen Tageszeitungen kaum realistische ökonomische Überlebenschancen zugetraut.

#### *Innovations- und Strukturförderung*

Das Ziel dieser Förderung besteht in der Unterstützung von Einzelprojekten, die den inhaltlichen Qualitätswettbewerb fördern, der Erreichung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit oder der Erprobung neuer Technologien dienen.

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

---

### *Indirekte Fördermassnahmen*

<b>Indirekte Förderung</b>	<b>Beschreibung</b>
<b>Vertriebsförderung</b>	Die Vertriebsförderung bietet einen ökonomischen Anreiz, den journalistisch-qualitativen Wettbewerb stärker zu akzentuieren. Die Förderung wird an diejenigen Hauszustellungsunternehmen vergeben, die unter gleichen und diskriminierungsfreien Bedingungen Zeitungen frühmorgens zustellen. Die ersten 60'000 Exemplare sind förderungswürdig. Durch den Verzicht auf Doppelspurigkeiten bei der Hauszustellung können zudem Einsparungen erzielt werden. Dieses Modell der Vertriebsförderung hat sich in Norwegen und Schweden über einen langen Erfahrungshorizont hinweg bewährt.

### *Direkte Fördermassnahmen*

<b>Direkte Förderung</b>	<b>Beschreibung</b>
<b>Operative Förderung</b>	Sie fördert diejenigen Tageszeitungen, die aufgrund der Höhe der verkauften Auflage und der Wettbewerbsposition nicht wirtschaftlich zu führen sind. Die Förderung nimmt mit der Höhe der verkauften Auflage kontinuierlich ab.
<b>Innovations- und Strukturförderung</b>	Antragsberechtigt sind diejenigen Tageszeitungen, die sich nicht in einer Marktführerschaft befinden und den Nachweis erbringen, das eingereichte Projekt nicht aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. Ein sachkundiger Beirat entscheidet nach vorgegebenen Kriterien über die eingereichten Projekte, wobei diese Förderung den Wettbewerb nicht verzerren darf. Mittels Monitoring und Medienbegleitforschung soll die medienwirtschaftliche Kompetenz des Beirates laufend erhöht werden, was wiederum in die Medienpolitik einfließen soll.

### *Fazit*

Das Drei-Säulen-Modell strebt eine ausgewogenen Förderung (indirekte und direkte Massnahmen) auf verschiedenen Ebenen an, was konzeptionell durchaus berechtigt sein kann. Da es in dieser Konstellation ein theoretisches Modell darstellt, hat es seine Praxistauglichkeit (noch) nicht bewiesen. Offensichtlich

liess sich die neue österreichische Regierung von diesem Modell nicht überzeugen, gehen ihre Förderbestrebungen doch in eine ganz andere Richtung: Ziel ist neu ein möglichst rascher Abbau sämtlicher Subventionen.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Die Vertriebsförderung ist in der Schweiz allgemein anerkannt und politisch mehrheitsfähig. Sie hat deshalb gute Chancen auf Beibehaltung bzw. auf einen vernünftigen Ausbau. Hingegen sollte sie auf die Frühzustellung ausgedehnt werden, weil dies für Tageszeitungen einem Marktbedürfnis entspricht. Allerdings würde eine ausschliessliche Förderung der Frühzustellung wie im Prognos-Modell eine völlige Umkehr der Ist-Situation bedeuten: Gefördert wird hierzulande ausschliesslich die ordentliche Postzustellung aller Zeitungen und Zeitschriften (nicht nur Tageszeitungen). Die Einführung einer operativen Presseförderung und einer Innovations- und Strukturförderung würde einen völlig neuen Ansatz darstellen und hätte politisch einen schweren Stand. Die Schweizer Verlagsbranche kann sich mit direkten Hilfen kaum anfreunden. Auch das Kahlschlag-Szenario der österreichischen Regierung entspricht nicht der helvetischen Kompromiss-Mentalität.

## **2. Das französische Modell**

Das von Prognos untersuchte französische Modell wird hiernach dargestellt, weil es in seinen Grundzügen bis in die Französische Revolution zurückreicht und europa-, ja sogar weltweit als das umfassendste Presseförderungsmodell gilt.

### *Förderungsziele*

Es sind drei Hauptziele anzutreffen:

- a) Die Sicherstellung einer möglichst weitreichenden Verbreitung zu einem möglichst günstigen Preis gilt seit Anbeginn der Förderung. Sie kommt allen Zeitungen zugute, unabhängig von deren Grösse, Bedeutung und wirtschaftlichen Position.

- b) Die Aufrechterhaltung und Verteidigung des Pluralismus strebt eine Vielfalt von Meinungen in der Öffentlichkeit an, um den verschiedenen politischen und sozio-kulturellen Strömungen eine hinreichende Plattform zu gewähren.
- c) Mit dem Schutz der Unabhängigkeit der Verlage wird in erster Linie deren wirtschaftliche Unabhängigkeit angestrebt.

### *Presseförderungsreform*

Es ist eine Reform im Gange, die sich an zwei Grundsätzen orientiert:

- a) Konzentration der Förderung auf die Tagespresse und diejenigen Zeitungen, die allgemeine politische Informationen verbreiten.
- b) Modernisierung der Presse vor dem Hintergrund der Digitalisierung

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

---

### *Indirekte Fördermassnahmen*

<b>Indirekte Förderung</b>	<b>Beschreibung</b>
<b>Postzeitungsdienst</b>	Ermässigte Posttarife für alle gedruckten Medien, wobei Tageszeitungen und politische Wochenzeitungen 1997 lediglich 28% dieses Tarifs zu zahlen hatten. 1997 betrug diese Förderung 5.2 Mia FF
<b>Bahn</b>	Tageszeitungen zahlen seit 1998 nur 30% des SNCF-Tarifs, andere Presseprodukte 88%
<b>MwST</b>	Der MwSt-Satz beträgt lediglich 2,1%, für die Zulieferindustrie gilt ein Satz von 5,5%
<b>Auslandverbreitung</b>	Förderung der Auslandverbreitung (ausserhalb EU und CH) durch staatliche Stützung des Zeitungs-Verkaufspreises
<b>Kolportagebeihilfe</b>	Kolporteurs und Zeitungszusteller geniessen seit 1996 einen vergünstigten Steuersatz. Der Staat übernimmt zur Gänze die Sozialabgaben von Kolporteurs nationaler Tageszeitungen. Andere Zeitungen können aus einem neu eingerichteten Kolportagefonds bedient werden.
<b>Steuererleichterungen</b>	Zum Schutz der Unabhängigkeit der Verlage kommt ein ganzer Strauss von steuerlichen und fiskalischen Begünstigungen zur Anwendung: Fonds zur Eigenkapitalstärkung (Risikogarantie), Befreiung von der Gewerbesteuer für Verleger und Presseagenturen, Sonderabzugsposten für JournalistInnen.
<b>Modernisierungsfonds</b>	Besteht seit 1998 und wird mit der Erhebung einer Werbesteuer von 1% gespiesen. Investitionen in neue Technologien über rückzahlbare Kredite oder Subventionen. Vergabe durch den Kommunikationsminister
<b>Multimediafonds</b>	Er stellt bedingt rückzahlbare Darlehen (bis 40%) für Online-Ausgaben von Zeitungen zur Verfügung. Beschränkung auf 50% der Kosten für Hardware, Software und Personal bzw. Maximalbetrag von 2 Mio FF pro Projekt. Vergabe durch Auswahlkommission.

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

---

### *Direkte Fördermassnahmen*

Direkte Förderung	Beschreibung
<b>Geringer Anzeigenanteil nationale und regionale - Tageszeitungen</b>	Für nationale Tageszeitungen, deren Erlös aus dem Anzeigenverkauf weniger als 25% zum Gesamterlös beiträgt, besteht ein Fonds. Es bestehen zusätzliche Kriterien: Druckauflage max. 250'000 Ex., verkaufte Auflage max. 150'000 Ex., Verkaufspreisbeschränkung, politischer oder allgemeiner Inhalt. Die Höhe der Förderungsgelder wird von einer speziellen Behörde festgelegt (Service juridique et technique de l'information et de la communication auprès du Premier Ministre). Ein ähnlicher Fonds mit ähnlich umfangreichen Konditionen besteht für regionale Tageszeitungen. Um Fördermittel zu erhalten, müssen die Presseunternehmen eine Reihe von Informationen offenlegen. Unter anderem die Jahresbilanz des vorangegangenen Geschäftsjahres.
<b>Wochenzeitungen</b>	Unter dem Titel „Aufrechterhaltung und Verteidigung des Pluralismus“ erhalten auch Wochenzeitungen auf der Basis des Kleinanzeigenanteils Förderungen proportional zur Auflage. Es gelten ähnliche Kriterien wie für Tageszeitungen.

### *Fazit*

In Frankreich sind zahlreiche indirekte und direkte Förderungen anzutreffen, wobei vor allem die indirekten Massnahmen stark ausgebaut sind. Frankreich ist offensichtlich bereit, äusserst komplexe Förderungssysteme bereitzustellen und hierfür hohe Aufwendungen zu tätigen. In der Literatur wurden keine Angaben gefunden, in welchem tatsächlichen Ausmass die französische Presse von den Förderungen profitiert, was bei dieser weitgefächerten Subventionierungspraxis auch nicht weiter verwundert. Möglicherweise ist ausser dem Steuerzahler keiner der Akteure an der Offenlegung solcher Zahlen interessiert. Bei den indirekten Förderungen wird in Kauf genommen, dass hochauflagige Titel überdurchschnittlich profitieren. Die direkten Förderungen sind in jedem Fall an die verkaufte Auflage der Zeitungen geknüpft. Besonders hoch werden die ersten 20'000 Ex. gefördert.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Indirekte Förderungen dürften in der Schweiz am ehesten politisch mehrheitsfähig sein. In diesem Sinne bietet das französische Modell einen ganzen Strauss von Auswahlmöglichkeiten. Hingegen entsprechen zentralistische Lösungen mit einem überdimensionierten Verwaltungsapparat nicht den hiesigen Gepflogenheiten. Eine grosse Mehrheit der Schweizer Verleger könnte sich mit der Rolle des Almosenempfängers (direkte Förderungen / Offenlegung der Bücher) nicht anfreunden. Bemerkenswert ist die Inkaufnahme von überdurchschnittlich hohen Förderungen für hochauflagige Titel, ein Punkt, welcher in der Schweiz laufend Anlass zu Diskussionen gibt (Kleinverleger gegen die „Grossen“ wie Coop, Edipresse, NZZ, Migros, Ringier, Tamedia usw.). Interessant erscheint auch die 20'000-er Grenze für besonders förderungswürdige Titel. Exakt diese Grenze ist für Tages- und Wochenzeitungen auch im heutigen schweizerischen Solidaritätsmodell definiert.

### 3. Das niederländische Modell

Durch das Mediengesetz von 1989 endete hier die Periode der klassischen Presseförderung. Im Gegensatz zur Vielzahl der französischen Fördermassnahmen zeichnet sich das niederländische Modell durch eine einzige und zudem zeitlich begrenzte Unterstützung aus: Die Regierung ernennt einen Beirat, welcher einem Projektfonds vorsteht. Der Beirat besteht aus vier Universitätsprofessoren (Media, Wirtschaft, Finanz), einem Kulturexperten, einem Parteienvertreter und einem Bürgermeister).

#### *Förderungsziel*

Ziel ist es, die Vielfalt der Informations- und Meinungspresse zu fördern. Das erwähnte Gesetz legt fest, dass nur wirtschaftlich lebens- und leistungsfähige Zeitungen auch dem Anspruch der Vielfalt gerecht werden können.

### *Direkte Fördermassnahmen*

Direkte Förderung	Beschreibung
<b>Projektfonds</b>	Es werden nur Projekte gefördert, die ausschliesslich das Ziel verfolgen, die Wirtschaftlichkeit von einzelnen Zeitungen über einen Förderungszeitraum hinweg zu verbessern. Die Meinungs- und Informationspresse hat dem Antrag auf Förderung einen wirtschaftlichen Nachweis zu erbringen. Gelingt innert drei bis fünf Jahren das Erreichen des vorgegebenen Ziels nicht, wird die Förderung eingestellt und die Zeitung wieder dem Markt überlassen. Jährlich werden bis zu 15 Projekte unterstützt. Rund die Hälfte davon wird erfolgreich abgeschlossen. Pro Titel fliessen jährlich Mittel bis zu einer Höhe rund 9 Mio NLG.
<b>Modernisierungsfonds</b>	In Diskussion. Schwerpunkt bildet hier die Förderung der Forschung und Entwicklung, nicht die Unterstützung einzelner Zeitungen.

### *Fazit*

Eine Variante, welche sich vom französischen Modell deutlich unterscheidet. Die Förderung ist gezielt und insbesondere zeitlich limitiert. Dadurch werden die Empfänger zu einer aktiven Marktbearbeitung gezwungen.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Ein gewisser Druck zur Erreichung der marktwirtschaftlichen Überlebensfähigkeit würde einem Teil der Schweizer Verleger sicher nicht schaden. Andererseits werden die berechtigten Interessen von nichtkommerziell orientierten Titeln (NGO's, Vereine usw.) bei dieser Vorgehensweise völlig ausgeblendet. In dieser Radikalität ist das Modell für Schweizer Verhältnisse unrealistisch.

### 4. Das schwedische Modell

Seit rund dreissig Jahren diskutieren Kommissionen in unterschiedlicher Zusammensetzung und mit differierenden Zielsetzungen das Fördersystem. Aus den langjährigen Erfahrungen können wertvolle Rückschlüsse gezogen werden.

#### *Förderungsziel*

Ausgangspunkt der Überlegungen ist der Erhalt der Vielzahl an Titeln, was als notwendige Bedingung für Meinungsvielfalt angesehen wird.

#### *Indirekte Fördermassnahmen*

<b>Indirekte Förderung</b>	<b>Beschreibung</b>
<b>Vertriebsförderung</b>	Zeitungen kommen in den Genuss einer staatlich geförderten Zustellung, wenn sie im Gegenzug auf eigene Vertriebssysteme verzichten. Wettbewerbsnachteile kleinerer Zeitungen werden dadurch neutralisiert. Die Verbreitung einer möglichst grossen Anzahl Zeitungen wird aktiv unterstützt. Die Förderungshöhe richtet sich nach der Anzahl der verteilten Exemplare. 1998 waren fünf Vertriebsunternehmen tätig, die von dieser Förderung profitierten. Vier standen im Gemeinschaftseigentum der jeweiligen Presseunternehmen, das fünfte Unternehmen gehörte der Post. Im Gegenzug wurden begünstigte Posttarife gänzlich aufgehoben.

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

---

### *Direkte Fördermassnahmen*

Direkte Förderung	Beschreibung
<b>1. Stufe: Förderung von Zeitungen mit nicht marktführender Position</b>	Förderungswürdig sind Zeitungen, die in derjenigen Stadt mit der grössten Verbreitung nicht mehr als 40% der Haushalte erreichen. Zeitungen mit grösserer Reichweite sind nicht förderungswürdig. Massgebende Grösse ist die verkaufte Auflage im Verhältnis zur Anzahl Haushaltungen.
<b>2. Stufe: Zusatzkriterien</b>	In einem zweiten Schritt werden die Zeitungen an gesetzlich festgelegten Kriterien gemessen. Sie müssen eine Mindestauflage von 2000 Ex. aufweisen, mehrheitlich im Abonnement verkauft werden und der Preis darf nicht wesentlich vom branchenüblichen Mittel abweichen. Überwiegen die Anzeigen den redaktionellen Teil, ist eine Förderung nicht möglich. Ausgeschlossen sind alle Special-Interest-Titel (Wirtschaft, Finanz, Sport, Lifestyle, Religion usw.). Voraussetzung für den Erhalt von Förderungsmitteln ist ein Zertifikat der Auflagenprüfstelle. Sie ermittelt auch den Anzeigenanteil. Die Höhe der Förderung ist das Produkt von wöchentlicher Auflage und einem gesetzlich festgelegten Betrag. Wird die 40%-Grenze überschritten, wird die Förderung im ersten Jahr der Überschreitung auf zwei Drittel, im zweiten Jahr auf ein Drittel gekürzt. Danach läuft die Förderung aus. Eine politisch zusammengesetzte Kommission befindet jährlich über die Ausschüttung an die Förderungswerber. Ihr Spielraum ist gesetzlich stark eingeschränkt. Die administrative Betreuung obliegt einem Förderungsrat. Dessen Direktor wird von drei Vollzeitbeschäftigten und von aussenstehenden Experten unterstützt. Schweden wendet für die Presseförderung jährlich insgesamt rund 900 Mio ATS auf.

### *Förderungen mit geringem Erfolg bzw. solche, die nicht eingeführt wurden*

Die ursprüngliche Befreiung von der MwSt hatte keine erkennbare Wirkung im Hinblick auf die Erhaltung von kleinauflagigen Zeitungen. Der heutige ermässigte

Steuersatz liegt bei 6% und stellt einen Kompromiss dar. Staatliche Inserate genügen der Anforderung nach Planungssicherheit über einen längeren Zeitraum nicht. Deshalb wurde diese indirekte Förderung aufgegeben. Startförderungen für Neugründungen waren ebenfalls nicht zielführend. Haupthinderungsgrund war das erforderliche Kapitalvolumen, das die Möglichkeiten der staatlichen Förderung weit überstieg. Qualitätskriterien, deren Erfüllung staatliche Förderung nach sich zieht, werden als sehr heikel erachtet. Die operativen Probleme überwiegen den Nutzen. Ebenso wenig bestehen Fördermodelle für elektronische Zeitungen.

### *Fazit*

Das schwedische Modell ist mechanisch und stark reglementiert. Dadurch sorgt es für Transparenz unter den Marktteilnehmern. Es hat einen hohen Grad an Rechtssicherheit und Transparenz. Zudem ermöglicht es mit dem graduellen Auslaufen bei Überschreiten der 40%-Grenze einen Wachstumsanreiz. Die Planungssicherheit der Förderungswerber ist gewährleistet. Sie können über mehrere Jahre hinweg mit staatlichen Mitteln kalkulieren. Es ermöglicht die zuverlässige Berechnung der Förderungshöhe der konkurrierenden Unternehmen. Damit wird Marktverzerrungen in hohem Masse entgegengewirkt.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Schweden stellt unter anderem auf eine Mindestauflage und das Vorhandensein von bezahlten Abonnements ab, was im heutigen Schweizer Solidaritätsmodell ebenfalls Berücksichtigung findet. Augenfällig ist zudem das Vertriebsförderungsmodell, welches als indirekte Förderung in etwas modifizierter Form hierzulande einen hohen Grad an Akzeptanz erreichen dürfte. Die Lokal- und Regionalpresse erhielte damit einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem attraktiven Verteilnetz. Eher unverständlich ist die schwedische Zielsetzung (Vielzahl an Titeln) unter gleichzeitigem Ausschluss von Special-Interest-Publikationen. Dies ist auf Schweizer Verhältnisse nicht übertragbar. Ebenso wenig Chancen hätte das zweistufige direkte Fördermodell. Es ist äusserst kompliziert und erfordert einen zu hohen administrativen Aufwand. Bemerkenswert ist ferner der Verzicht auf inhaltliche Qualitätskriterien. Genau dieser Ansatzpunkt wird derzeit hierzulande von gewissen Politikern als Problemlösung vorgeschlagen.

### 5. Das norwegische Modell

Norwegens Presselandschaft hat eine gewisse Ähnlichkeit mit der schweizerischen. Sie ist auch auf der regionalen und lokalen Ebene recht vielfältig. Statistisch gesehen entfallen in Norwegen pro 1000 Einwohner und Jahr knapp 600 Zeitungsexemplare, in der Schweiz sind es etwas weniger. Marktdominanz ist im Zusammenhang mit der Anzahl Zeitungsunternehmen feststellbar: Drei Unternehmen kontrollieren 54% der Gesamtauflage (Shibsted, A-pressen ASA, Orkla Media). Aktive Presseförderungs politik wird seit rund vierzig Jahren betrieben.

#### *Förderungsziel*

Hauptziel ist der Erhaltung der Titelvielfalt und die Aufrechterhaltung von Wettbewerb zwischen den Presseunternehmen.

## Anhang 11: Prognos-Untersuchung

---

### *Direkte Fördermassnahmen*

Direkte Förderung	Beschreibung
<b>1. Stufe: Abklärung der grundsätzlichen Förderungswürdigkeit</b>	Basis bildet eine Regierungsverordnung aus dem Jahre 1996. Zuständig für deren Vollzug ist die Medienbehörde, welche sich bei den zu prüfenden Kriterien „Anzeigenumfang“ und „Auflage“ auf das Institut Norsk Mediakontroll AS abstützt. Die Profitabilitätsgrenze für Tageszeitungen ohne unmittelbare lokale Konkurrenz ist bei 6'000 Exemplaren festgelegt. Grössere Monopolzeitungen werden als profitabel eingestuft. Die Verordnung sieht vor, dass nicht-marktführende Zweitzeitungen erst ab einer Auflage von 60'000 Exemplaren keiner Förderung mehr bedürfen. Weitere Kriterien sind: Mindestauflage 2'000 Exemplare, der Abonnementsanteil muss mindestens 50% der verbreiteten Auflage aufweisen, der jährliche Seitenumfang an Anzeigen darf maximal 50% betragen. Von der Förderung ausgeschlossen sind Titel, die einen operativen Bilanzgewinn (vor der Presseförderung) von mehr als 2 Mio NOK im zurückliegenden Finanzjahr aufweisen, im Vorjahr eine Dividende an die Eigentümer ausgeschüttet haben, nicht eine bestimmte Gesellschaftsform aufweisen, sich im Eigentum öffentlicher Einrichtungen befinden.
<b>2. Stufe: Höhe der Förderung</b>	In einem zweiten Schritt erfolgt die Verteilung der jährlich vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel nach einem starren Schema. Dieses knüpft die Höhe der Förderung an die Auflage und die Anzahl der Ausgaben pro Jahr sowie an einen Multiplikationsfaktor, der für städtische und ländliche Gebiete unterschiedlich hoch ist. Dieser Faktor wird jährlich nach Massgabe der finanziellen Möglichkeiten neu festgelegt. Zeitungen in Randgebieten wird ein doppelter Faktor zuerkannt. Die „Meinungspresse“ profitiert von einem etwas höheren Faktor. Die Grundformel lautet: Auflage x Ausgaben pro Jahr x Faktor = Förderung.

### *Förderungen, welche aufgegeben wurden*

Seit 1994 wird keine Vertriebsförderung mehr ausbezahlt. Bis dahin erhielten Zeitungsgemeinschaftsvertriebe einen staatlichen Zuschuss pro verteiltem Zeitungsexemplar. Die Erfahrung zeigte, dass sich dieses Modell über rund 20 Jah-

re etablierte und wirtschaftlich bewährte, weshalb diese Förderungsmittel stufenweise reduziert wurden. Mit der Einstellung der Förderung änderten die Strukturen nicht, was darauf schliessen lässt, dass der Gemeinschaftsvertrieb allen Partnern nützt. Eine indirekte Förderung über verbilligte Posttarife existiert ebenfalls nicht mehr. Hingegen erhalten Grosskunden Rabatte für regelmässig nachgefragte Postleistungen. Aufgegeben wurde auch ein Investitionsfonds, weil das Interesse daran laufend abnahm. Erklärt wird dies mit dem Abschied von der Hochzinspolitik, dem abgeschlossenen Investitionsschub seitens der Druckereien und dem Willen der Banken, den Verlegern die gewünschten Kredite zu günstigen Konditionen zu gewähren.

### *Fazit*

Zeitungen, die Förderungsmittel beantragen, müssen ihre Bilanz und die verbreitete Auflage gegenüber der Behörde offen legen. Diese Transparenz erlaubt es, das System laufend auf seine Tauglichkeit zu überprüfen. Das Modell gewährt dem Verleger eine mehrjährige Geschäftsplanung. Allen Akteuren ist die Höhe der Förderung bekannt. Das Wachstum wird nicht behindert, weil bei Grenzüberschreitungen Übergangsbestimmungen vorgesehen sind. Eine marktorientierte Steuerung des Modells lässt sich über den Multiplikationsfaktor einfach vornehmen. Bestimmte Arten von Zeitungen (z.B. „Meinungspresse“) können über einen höheren Faktor gezielt gefördert werden. Die Förderungshöhe korrespondiert mit der Auflage einer Zeitung. Damit erhalten grosse Zeitungen höhere Förderungen als kleinauflagige Titel, was einen Mangel des Modells darstellt. Medienwissenschaftler kommentieren die Erfolge des Systems zurückhaltend.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

In der Schweiz dürfte eine Medienbehörde nach norwegischem Modell auf wenig Gegenliebe stossen: Vorentwürfe zu Verfassung und Gesetz der Expertenkommission Schürmann sahen schon 1972 eine vom Bundesrat einzusetzende 11- bis 15-köpfige „Eidgenössische Pressekommission“ mit ständigem Sekretariat vor. Bekanntlich hatte dieser Vorschlag wie so manch anderer im Parlament nicht den Hauch einer Chance. Auch eine Offenlegung der Bücher ist für viele Schweizer Verleger ein rotes Tuch und gar nicht erwünscht. Interessant sind

hingegen die norwegischen Auflagelimiten: 2'000 Exemplare als Minimum (Schweiz = 1'000), maximal 60'000 Exemplare (Schweiz = keine obere Grenze). Hier ergibt sich ein Anhaltspunkt für die förderungswürdigen Auflagehöhen. Die unterschiedliche Förderungshöhe (je nach Förderungswürdigkeit) wird in Norwegen mit dem beschriebenen Multiplikationsfaktor gesteuert, was ein interessanter Ansatzpunkt für ein neues Modell sein könnte. Im heutigen Schweizer Solidaritätsmodell erfolgt die Abstufung über die Erscheinungshäufigkeit (differenzierter Grundpreis) und über die Auflagehöhe (besonders günstiger Grundpreis für Tages- und Wochenzeitungen bis 20'000 Ex. Auflage und bis 100 g Gewicht).

## Anhang 12: Die Expertise von Prof. Saxer

### *Förderungsziel*

Angestrebt wird eine vielfältige und unabhängige Presse als Zielzustand, was für eine freie Informations- und Meinungsbildung als politischer Zweck des schweizerischen Pressesystems entscheidend ist. Dieses wiederum ist für das Funktionieren des demokratischen Staates (übergeordneter Zweck) unerlässlich. Das Pressesystem wird als Mittel der staatspolitischen Optimierung eingesetzt.

### *Empfehlungen Prof. Saxer (indirekte bzw. direkte Fördermassnahmen sind möglich)*

<i>Empfehlungen</i>	<i>Beschreibung</i>
<b>Expertengremium einsetzen</b>	Prof. Saxer kommt zum Schluss, dass zuerst ein politischer Wille sich zumindest soweit erklären muss, dass er interpretierbar ist. Darauf aufbauend sind dann die konkreten Förderungsmassnahmen zu definieren. Saxer stellt sich ein Gremium vor, welches die wichtigen medienpolitischen Interessen und Positionen repräsentiert (Politiker, Behörden, Verleger). Es hat den politischen Willen zur Presseförderung in Erfahrung zu bringen und zu artikulieren. Die Lösung der weiteren Probleme (z.B. Ausgestaltung des Postzeitungsdienstes) hängt von der Qualität des politischen Willens und derjenigen seiner Ermittlung ab.
<b>Leistungsauftrag festlegen</b>	Das Gremium hat anschliessend einen Leistungsförderungs- und Leistungserhaltungsauftrag zu definieren. Dieser Auftrag ist zeitlich zu limitieren und laufend dem Leistungsvermögen der Medien anzupassen.
<b>Empfänger der Fördermassnahmen ermitteln</b>	Aufgrund einer mehrdimensionalen Typologie sind die förderungswürdigen und -bedürftigen Zeitungen und Zeitschriften zu ermitteln.
<b>Laufende Überprüfung der Fördermassnahmen</b>	Die Fördermassnahmen sind laufend zu überprüfen und allenfalls auch zu korrigieren bzw. den neusten Erkenntnissen anzupassen.

### *Fazit*

Die Empfehlungen sind nachvollziehbar und erscheinen logisch. Allerdings gehen sie nicht darauf ein, wie sie in der Praxis umgesetzt werden sollen. Der Beweis der Praktikabilität ist nicht erbracht. Prof. Saxer spricht sich auch nicht für oder gegen indirekte bzw. direkte Fördermassnahmen aus. Diesen heiklen Punkt überlässt er dem erwähnten Expertengremium.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Eine wichtige Erkenntnis schlägt auch in der Expertise Saxer durch: Der politische Wille, der Presseförderung klare Konturen zu verleihen, ist in der Schweiz nicht vorhanden. Bundesrat Ogi hat in diesem Zusammenhang vom vielzitierten Sankt-Nimmerleins-Tag gesprochen. Die Schweizerische Pressepolitik gibt sich mit wenig differenzierten Einzelvorstössen zufrieden mit dem Resultat, dass die meisten Bemühungen, auch wenn sie gut gemeint sind, im Sande verlaufen. Obwohl Prof. Saxer (1992, 92) darauf hinweist, dass das vorgeschlagene Gremium „keine grosse bürokratische Organisation“ sein müsse, darf bezweifelt werden, ob dies tatsächlich auch gelingen würde. Die Schweizer Presselandschaft ist äusserst heterogen zusammengesetzt und dem Verband Schweizer Presse gelingt es nur mit Mühe, die Anliegen seiner Mitglieder unter einen Hut zu bringen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass dieser Verband längst nicht alle Interessen der Branche vertritt (Vereine, gemeinnützige Organisationen usw. sind diesem Verband nicht angeschlossen).

### Anhang 13: Das heutige Solidaritätsmodell für die Schweiz

Die Presselandschaft zeichnet sich hierzulande durch eine ausserordentliche hohe Anzahl an Titeln aus, welche zum überwiegenden Teil über den Postkanal verteilt werden. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die kulturelle Vielfalt (viele kleinauflagige sprachregionale Titel), die geographischen Besonderheiten (zahlreiche Randregionen) und den Umstand, dass nicht nur Tageszeitungen, sondern sogar vierteljährlich erscheinende Zeitungen und Zeitschriften in den Genuss von postalischen Vorzugspreisen kommen. Darüber hinaus wird auch die Mitgliedschaftspresse als förderungswürdig erachtet. Dies führte dazu, dass bis Mitte der neunziger Jahre über 7'000 Titel in einer jährlichen Gesamtauflage von rund einer Milliarde Exemplaren gefördert wurden. Mittels Verschärfung des Zulassungskriteriums „Mindestauflage“ von ehemals 100 Ex. auf neu 1'000 Ex. wurde die Anzahl Titel fast halbiert, die erwähnte Gesamtauflage ging nur geringfügig zurück, da gleichzeitig neue und auflagenstarke Titel auf dem Markt erschienen. Subventioniert wird einzig die Verteilung im Postkanal. Das Solidaritätsmodell geht vom Abonnement und von der Erscheinungshäufigkeit eines Titels aus, wobei angenommen wird, dass Titel mit hoher Erscheinungshäufigkeit tendenziell eher förderungswürdigen Inhalt aufweisen als solche mit geringer Erscheinungshäufigkeit.

#### *Förderungsziel*

Die Sicherstellung einer möglichst weitreichenden Verbreitung zu einem günstigen Preis gilt seit Anbeginn der Förderung. Sie kommt allen Zeitungen und Zeitschriften zugute, unabhängig von deren Grösse, Bedeutung und wirtschaftlichen Position. Berücksichtigung finden auch Vereinsblätter und solche von gemeinnützigen Organisationen, die seit jeher auf eine starke Lobby im Parlament zählen können. Das Ziel entspricht dem französischen Ansatzpunkt in weiten Teilen. Einzig der Zentralstaat schlägt hier deutlich geringer durch.

## Anhang 13: Das heutige Solidaritätsmodell für die Schweiz

---

### *Indirekte Fördermassnahmen*

<i>Indirekte Förderung</i>	<i>Beschreibung</i>
<b>Postzeitungsdienst</b>	Zeitungen kommen in den Genuss einer staatlich geförderten Zustellung, wenn sie bestimmte gesetzlich definierte Kriterien erfüllen. Hauptkriterium ist das Abonnement in Verbindung mit der „Erscheinungshäufigkeit“, dem Gewicht und dem Leistungsangebot. Häufig erscheinende Zeitungen und Zeitschriften profitieren vom besten Leistungsangebot und zahlen dafür den tiefsten (gewichtsabhängigen) Preis. Die ungedeckten Kosten des Postzeitungsdienstes werden der Post vom Bund jährlich als sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten. Basis hierfür bildet ein Gesetz aus dem Jahre 1996 in seiner aktuellen Fassung vom 1.1.1998, welches im Parlament ausgiebig beraten wurde. Das ehemals bemerkenswert hohe jährliche Defizit im Bereich des Postzeitungsdienstes (1991 = -270 Mio Fr.) konnte durch die Anstrengungen aller Partner auf ein vernünftiges Mass reduziert werden, so dass der Bund heute jährlich noch rund 100 Mio Franken für die Presseförderung ausgibt.

### *Fazit*

Das Solidaritätsmodell bewährt sich seit rund 10 Jahren und ist in seiner Ausgestaltung einzigartig. Obwohl es einige Schwachpunkte aufweist, ist es politisch mehrheitsfähig und wird auch von den direkt betroffenen Verlegern mitgetragen. Es ist in seiner Konzeption noch nicht voll ausgereizt (z.B. könnten die Grundpreise je Erscheinungshäufigkeit oder die Gewichtspreise stärker differenziert werden). Der politische Mut hierzu fehlte bzw. der wirtschaftliche Leidensdruck war bisher noch zu wenig ausgeprägt. Die ständig wieder lancierten pressepolitischen Vorstösse zeigen ein Unbehagen der Politik und gleichzeitig ein gewisses Unvermögen, einer besseren Lösung zum Durchbruch zu verhelfen.

### *Erkenntnisse für ein neues Schweizer Modell*

Der Autor hat an diesem Modell massgeblich mitgearbeitet und nimmt für sich in Anspruch, dessen Vorzüge und Nachteile rund 10 Jahre nach Einführung beur-

teilen zu können. Das Solidaritätsmodell ist politisch mehrheitsfähig, was den grössten Pluspunkt darstellt. Es berücksichtigt die Anliegen aller Akteure in mehr oder weniger ausgewogener Masse und kommt (für die Schweiz nicht unwichtig!) mit relativ geringem administrativen Aufwand aus. Positiv im Hinblick auf die Akzeptanz ist auch der Umstand, dass es sich um ein indirektes allgemeines Fördermodell handelt und in seiner Ausgestaltung noch einen gewissen Spielraum offen lässt. Beispielsweise könnte die Mitgliedschaftspresse aufgrund ihrer geringen Erscheinungshäufigkeit stärker belastet werden als die besonders förderungswürdige Tages-, Lokal- und Regionalpresse, indem die Grundpreise für die jeweiligen Zeitungskategorien entsprechend angehoben werden. Negativ zu Buche schlagen die Beschränkung auf den Postzeitungsdienst (die Förderung der vom Markt verlangten Frühzustellung von Tageszeitungen bleibt unberücksichtigt) sowie der Umstand, dass es der Post aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen lediglich möglich ist, im Maximum ein ausgeglichenes Ergebnis im Bereich des Postzeitungsdienstes zu erwirtschaften. Die oft zitierte „wenig zielgerichtete Giesskannensubventionierung“ ist aus Sicht des Autors positiv zu bewerten, da sie auf einem politischen Kompromiss basiert. D.h. sie ist eine direkte Folge davon und somit vom Gesetzgeber in dieser Form gewollt oder zumindest in dieser Form akzeptiert.

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

Aus den im Teil II, Ziffer 3, und im Anhang 4 dargelegten politischen Diskussionen lässt sich zumindest ableiten, was der Gesetzgeber *nicht* will. Damit lassen sich die Realisierungschancen einer ganzen Reihe von Fördermassnahmen recht gut beurteilen. Hauptquellen hierfür sind die Vorschläge der Expertenkommission Huber aus der Mitte der siebziger Jahre sowie die parlamentarischen Beratungen aus der Mitte der neunziger Jahre.

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

<b>Lösungsansätze der Expertenkommission von Bundeskanzler Dr. K. Huber 1975 basierend auf den Vorentwürfen von Prof. Dr. Leo Schürmann 1972 (Auszug)</b>	<b>In die Praxis umgesetzt</b>
<i>Neuer Artikel in der Bundesverfassung, Art. 55 und 55bis</i>	<i>Nein</i>
<i>Presseförderungsgesetz</i>	<i>Nein</i>
<b>Fördermassnahmen</b> Förderung für Übermittlung von Presstexten, Beiträge an Dokumentation (Archiv) und Produktionskosten, Investitionshilfen, Aus- und Weiterbildung von Journalisten und Verlegern, Leserschaftsforschung, Rückvergütung der Verteilungskosten für die ersten 5000 Stück an Post und Private (Basis Posttarif bis max. 150 g), direkte Beiträge (z.B. Erneuerung Maschinenpark), Beiträge an private Verteilorganisationen, Verbilligung von Zeitungspapier, Druckaufträge der Bundesverwaltung, fiskalische Massnahmen, Abgabe von zollfreiem Benzin für Zeitungstransporte, Ausschluss von Publikationen von Vereinigungen und wirtschaftlichen Organisationen mit überwiegendem Inhalt an ihre Mitglieder, Ausschluss von Publikationen mit überwiegend unterhaltendem, wissenschaftlichen oder religiösen Inhalt, Ausschluss von Publikationen mit bloss symbolischem (nicht branchenüblichen) Abobeitrag, Konstituierung einer Eidg. Pressekommission mit 11-15 Mitgliedern. Geschätzte Gesamtsumme aller Massnahmen: rund 55 Mio Fr.	Nein. Gegen den Willen des Bundesrates sowie der vorberatenden Kommission beschloss der Nationalrat am 10. März 1986 auf den vorgeschlagenen Verfassungsartikel nicht einzutreten. Die Bedenken gegen einen Eingriff in die Pressefreiheit waren zu gross. Damit waren auch sämtlich Fördermassnahmen zugunsten der Presse vom Tisch.
<b>Finanzierung der Presseförderung</b> Fiskalische Massnahmen mit Zweckbindung (Steuern auf in- und ausländischen Zeitungen mit gezielter Rückverteilung an die Verleger via Solidaritätsfonds), Werbesteuer auf Basis der Inserateseiten (Solidaritätsabgabe), Erhebung eines Abzuschlages auch auf importierten Presseerzeugnissen	Nein. Bereits die Expertenkommission äusserte grundsätzliche Bedenken gegen jegliche Belastung der Presse.
<b>Postgesetzdebatte Nationalrat 15.12.94 Ständerat 22.03.95</b>	<b>In die Praxis umgesetzt</b>

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

---

Indirekte und allgemeine Vertriebsförderung (Post)	Ja
Solidaritätsmodell auf der Basis „Erscheinungshäufigkeit“	Ja
Finanzierungsmodell je 1/3 Bund, Verleger, Post	Ja
Bevorzugung Lokal- und Regionalpresse	Ja
Abonnement und Mitgliedschaft als Abgrenzungskriterium	Ja
Minimale förderungswürdige Auflage 1000 Ex.	Ja
Einbezug gemeinnützige Organisationen in Förderung	Ja
Besondere Bevorzugung gemeinnützige Organisationen	Nein
Ausschluss „kommerzielle Titel“	Nein
Höchstbetrag Abgeltung und Indexierung im Gesetz	Nein
Eingeschränkte Subventionen für Zeitschriften	Nein
Beschränkung der Förderung auf Auflagen bis 40'000 Ex.	Nein

### *Lösungsansätze aus pressepolitischen Einzelvorstössen*

Nachstehend werden Einzelvorstösse aus den vergangenen zehn Jahren in absteigender chronologischer Reihenfolge aufgelistet und deren Realisierungschancen beurteilt.

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

---

Politische Vorstösse	Realisierungschancen für CH
Motion SR Epiney, 23.03.01: Neuregelung der Abgeltungen für die nicht gedeckten Kosten im Post- und Telekommunikationsbereich.	<b>Nein.</b> Ist bereits im Postgesetz Art. 15 geregelt. Neuregelung somit nicht dringend.
Motion NR Grobet, 22.03.01 / 01.3130 Aufhebung der vergünstigten Posttarife für Zeitungsaufgaben über 50'000 Ex.	<b>Nein,</b> zu grobe Unterscheidung. Schliesst einen Teil der Presse aus.
Interpellation NR Fehr Hans-Jürg, 15.03.01 / 01.3087 Missbrauch der Presseförderung (gegen „Grosse“)	<b>Nein,</b> Interpellant berücksichtigt Mechanismus des Solidaritätsmodells nicht (Quersubventionen von den „Grossen“ zu den „Kleinen“)
Empfehlung SR Dettling, 21.06.00 / 00.3318 Einbezug der Frühzustellung in die Postförderung, Eliminierung des Giesskannenprinzips	<b>Ja,</b> entspricht bei Tageszeitungen einem Marktbedürfnis.
Parl. Initiative NR Fehr Hans-Jürg, 24.03.00 / 00.407 Mediengesetz für alle Medienbereiche	<b>Nein,</b> wurde bisher stets abgelehnt. Hat auch neu keine politische Chance.
Motion NR Fehr Hans-Jürg, 24.03.00 Totalrevision RTVG und Presseförderung	<b>Nein,</b> wurde bisher stets abgelehnt.

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

---

Politische Vorstösse	Realisierungschancen für CH
Interpellation NR Fehr Hans-Jürg, 24.03.00 / 00.3143 Methodenwechsel Presseförderung (ausserhalb Postgesetz)	<b>Nein</b> , Postgesetz ist für die Förderung im Postkanal richtig. Allerdings müsste Regelung auch ausserhalb Post gefunden werden (z.B. für Frühzustellung durch Privatorganisationen).
Interpellation NR Jaquet-Berger, 8.10.99 / 99.3537 Förderung der „Kleinen“ (unter 1000 Auflage)	<b>Nein</b> , wurde im Solidaritätsmodell abgelehnt (keine Bagatellsubventionen)
Motion SR Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, 20.02.97 / 97.3011 Förderung ausschliesslich für Lokal- und Regionalpresse	<b>Nein</b> , zu einseitig. Förderungswürdig ist nicht nur die Lokal- und Regionalpresse.
Interpellation NR Seiler Hanspeter, 13.12.96 / 96.3678 Subventionierung von Beförderungstaxen (indirekt gegen die „Grossen“)	<b>Nein</b> , Interpellant berücksichtigt Mechanismus des Solidaritätsmodells nicht (Quersubventionen von den „Grossen“ zu den „Kleinen“)
Frage NR Dettling, 11.03.96 / 96.5013 Förderung der „Kleinen“ (unter 1000 Auflage)	<b>Nein</b> , wurde im Solidaritätsmodell abgelehnt (keine Bagatellsubventionen)
Motion NR Chiffelle, 21.03.96 / 96.3136 Überleben von 3000 kleinen Zeitschriften (unter 1000 Auflage), 104 Mitunterzeichner	<b>Nein</b> , wurde im Solidaritätsmodell abgelehnt (keine Bagatellsubventionen)
Postulat NR Dettling, 6.10.95 / 95.3549 Förderung Lokal-, Regionalpresse plus Einbezug der Frühzustellung in die Subventionierung	<b>Ja</b> , „Kleine“ haben die Unterstützung des Parlamentes. Frühzustellung entspricht bei Tageszeitungen einem Marktbedürfnis.

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

---

<p>Motion NR Zisyadis, 21.06.95 / 95.3294</p> <p>PTT und Richtlinien der Kartellkommission (unlauterer Wettbewerb gegen „Kleine“, weil solche Titel an den Postschaltern nicht verkauft werden)</p>	<p><b>Nein</b>, unerheblich. Verkauf von Zeitungen und Zeitschriften an Postschaltern wurde zwischenzeitlich wegen ungenügender Rentabilität eingestellt.</p>
<p>Postulat NR Vollmer, 15.12.94 / 94.3553</p> <p>Zeitungstransporte, Anwendung des neuen Art. 10 Postverkehrsgesetz. Förderung der abonnierten Tages-, Lokal- und Regionalpresse. Berücksichtigung des redaktionellen Textanteils. Gegen Werbebeilagen. Für die Frühzustellung.</p>	<p><b>Ja</b>. Tages-, Lokal- und Regionalpresse ist unbestritten. Frühzustellung entspricht bei Tageszeitungen einem Marktbedürfnis. Redaktioneller Textanteil und Tarifierung der Werbebeilagen sind im Solidaritätsmodell berücksichtigt.</p>
<p>Motion NR Seiler Hanspeter, 15.12.94 / 94.3550</p> <p>Transparente Kostengliederung Postzeitungsdienst</p>	<p><b>Ja</b>. Kostentransparenz wird von der Post seit jeher angestrebt und ist auch weiterhin nötig.</p>
<p>Postulat NR Hollenstein, 16.06.94 / 94.3251</p> <p>Postgebühren für gemeinnützige Organisationen (Ziel: möglichst günstige Konditionen), 107 Mitunterzeichner</p>	<p><b>Ja</b>. Gemeinnützige Organisationen können grundsätzlich mit dem Goodwill des Parlamentes rechnen.</p>
<p>Einfache Anfrage NR Vetterli, 7.03.94 / 94.1007</p> <p>Presseförderung (Ziel: Förderung der „letzten 280 echten politischen Zeitungen“, starke Gewichtung der Erscheinungshäufigkeit)</p>	<p><b>Ja</b>. Im derzeitigen Solidaritätsmodell liesse sich die Erscheinungshäufigkeit noch stärker gewichten.</p>

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

Politische Vorstösse	Realisierungschancen für CH
<p>Einfache Anfrage NR Hollenstein, 1.03.94 / 94.1000</p> <p>Steigende Postgebühren für gemeinnützige Institutionen (Ziel: Beibehalten der Erscheinungshäufigkeit „vierteljährlich mindestens 1x“ und der Mindestauflage „100 Ex.“, „Non-profit-tax“)</p>	<p><b>Ja</b>, mit Ausnahme „Non-profit-tax“ und Mindestauflage. Letztere wurde in der Zwischenzeit auf 1000 angehoben. Im derzeitigen Solidaritätsmodell profitieren die Gemeinnützigen, jedoch nicht übermässig (Parlament will keine neuen Subventionstatbestände).</p>
<p>Einfache Anfrage NR Vetterli, 1.06.93 / 93.1037</p> <p>Förderungswürdige Zeitungen und Zeitschriften (Ziel: Förderung der „politisch meinungsbildenden Presse“, gegen Publikationen von Grossverteilern.)</p>	<p><b>Nein</b>. Die meinungsbildende Presse lässt sich kaum definieren. Das Herausbrechen von einzelnen Titeln ist problematisch.</p>
<p>Interpellation NR Vollmer, 17.12.92 / 92.3561</p> <p>Gefährdete Pressefreiheit ohne GAV</p> <p>(Ziel u.a.: Vergünstigte Posttarife nur für Verlage, die den GAV einhalten)</p>	<p><b>Nein</b>. Die Verstrickung der Presseförderung mit arbeitsrechtlichen Komponenten ist problematisch und wäre in der Praxis nur mit hohem Kontrollaufwand durchführbar.</p>
<p>Motion NR Zbinden Hans, 19.9.91 / 91.3301</p> <p>Presserechtsartikel in der Bundesverfassung.</p>	<p><b>Nein</b>. Im Parlament nicht mehrheitsfähig.</p>
<p>Motion NR Graf, 20.6.91 / 91.3216</p> <p>Postzeitungstransport (Fördermassnahmen auf die meinungsbildende Presse konzentrieren, Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen an die Post), 108 Mitunterzeichner</p>	<p><b>Nein</b>. Die meinungsbildende Presse lässt sich kaum definieren. Für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wurde in der Zwischenzeit eine Rechtsgrundlage im Postgesetz geschaffen.</p>

## Anhang 14: Lösungsansätze aus pressepolitischen Beratungen

---

Motion NR Spielmann, 19.03.91 / 91.3074 Erhaltung der Meinungspressen (Ziel: Berücksichtigung der Vereins- und Verbandspressen).	<b>Ja.</b> Die Vereins- und Verbandspressen können mit dem Goodwill des Parlamentes rechnen.
Motion SR Cottier, 24.01.91 / 91.3034 Gemeinwirtschaftliche Leistungen der PTT (gesetzliche Grundlage schaffen)	<b>Ja.</b> Ist heute im Postgesetz Art. 15 verankert.

Das heutige Solidaritätsmodell trägt einer ganzen Reihe von politischen Anliegen Rechnung

