

03.448

Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 3. Juli 2003

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

3. Juli 2003

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Charles-Albert Antille

Übersicht

In den 90er Jahren häuften sich Meldungen über Fusionen und Einstellungen von Presseerzeugnissen. In einem Bericht des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 2001 wird diese Entwicklung unter den Begriffen «Titelsterben» und «publizistische Konzentration» mit Zahlen eindrücklich belegt. In den vergangenen sechs Jahren hat sich die Zahl der Tageszeitungen von 120 auf unter 100 reduziert, die Zahl der Vollredaktionen gar von 60 auf 40 (vgl. «Tages-Anzeiger», 11.7.2002, S. 63). In Fachkreisen wird spekuliert, dass es im Jahr 2010 in der Schweiz gerade noch neun grosse Verlagshäuser mit jeweils mehreren Titelgruppen geben wird. Insbesondere auf regionalpolitischer Ebene ist eine Monopolbildung im Medienwesen zu beobachten.

Aus staats- und demokratiepolitischer Perspektive ist dieses Ungenügen des Marktes zur Herstellung eines publizistischen Wettbewerbs und einer medienpolitischen Vielfalt problematisch und äusserst bedenklich. Für eine eigenständige, unabhängige Meinungs- und Willensbildung sind vielfältige, hochwertige und in einem gewissen Wettbewerb zueinander sich befindende Medien notwendig, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Im föderalistischen System der Schweiz üben die Gliedstaaten viele Kompetenzen aus. Umso besorgniserregender ist es, wenn gerade auf dieser politischen Ebene die demokratische Kontrolle der kantonalen Macht aufgrund eines eingeschränkten öffentlichen Diskurses in den Medien beeinträchtigt wird. Es soll deshalb die verfassungsrechtliche Basis geschaffen werden, damit Massnahmen zur Förderung der Vielfalt insbesondere der regionalen Presse ergriffen werden können. Ziel der Vorlage ist der Schutz demokratiegerechter Öffentlichkeiten auf allen staatlichen Ebenen.

Die Schweiz kennt bis heute nur eine indirekte Presseförderung durch die Verbilligung der Posttaxen beim Versand von Zeitungen und Zeitschriften. Diese indirekten Subventionen basieren auf Artikel 15 des Postgesetzes, dessen Verfassungsgrundlage doch ziemlich weit hergeleitet werden muss. Nun soll eine explizite Verfassungsgrundlage geschaffen werden, welche zielgerichtete Massnahmen erlaubt. Zusammen mit dem Verfassungsartikel betreffend Radio und Fernsehen entsteht somit die Grundlage für eine zusammenhängende Medienpolitik aus staatspolitischer Perspektive. Entsprechende Bestimmungen könnten dereinst in einem Medienvielfalts-gesetz zusammengefasst werden. Es wird hier davon ausgegangen, dass das heute unbefriedigende System der indirekten Unterstützung durch Verbilligung der Posttaxen durch eine direkte Subventionierung von Presseerzeugnissen, welche bestimmte Kriterien erfüllen, abgelöst werden soll. Die im vorliegenden Bericht bereits skizzierten Kriterien für den Erhalt von Subventionen sind relativ leicht zu überprüfen, und der Vollzug wird dadurch nicht allzu kompliziert. Es wurde bewusst darauf verzichtet, Kriterien aufzustellen, welche den Inhalt der Presseerzeugnisse betreffen. Es geht in keiner Weise und nicht im Entferntesten um eine staatliche Kontrolle der Medien, sondern um den Erhalt der Pressevielfalt.

Der Ersatz der indirekten Presseförderung via Posttaxenverbilligung durch eine direkte Subventionierung bestimmter Zeitungen und Zeitschriften soll nicht heissen, dass regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie die Vorgabe distanzunabhängiger Tarife sowie die Unterstützung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen wegfallen. Die neue Verfassungsbestimmung bietet im Gegenteil auch ein Dach für diese Abgeltungen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Pressepolitik: Eine lange Geschichte

Die Bemühungen für eine schweizerische Pressepolitik reichen in die 70er Jahre zurück. Bereits 1972 lieferte der damalige Nationalrat Leo Schürmann dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Textvorschläge für zwei Verfassungsartikel und für ein Presseförderungsgesetz ab. Das Departement hatte ihn mit der Erarbeitung dieser Grundlagen beauftragt, nachdem die Entwicklung im schweizerischen Pressewesen seit 1968 zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen und externen Eingaben geführt hat. Auf der Grundlage von Schürmanns Vorarbeiten publizierte die Expertenkommission für eine Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung («Kommission Huber») 1975 den Bericht «Presserecht – Presseförderung». Die Kommission Huber hat eine Vielzahl von Förderungsmassnahmen vorgeschlagen, damit die Presse weiterhin ihre staatspolitische Funktionen wahrnehmen kann. In der Vernehmlassung bei den Direktbetroffenen stiessen jedoch diese Massnahmen auf wenig Gegenliebe, nicht zuletzt auch aufgrund ihrer Verknüpfung mit inhaltlichen Auflagen an die Presseorgane. (Bericht «Presserecht – Presseförderung» der Expertenkommission für eine Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung, Bern, EJPD, 1975).

Die Ideen der Kommission Huber wurden später teilweise wieder aufgenommen. So von der parlamentarischen Initiative Muheim (78.232). Die mit der Prüfung der Initiative beauftragte Kommission hat einen Vorschlag für einen neuen Artikel 55^{bis} der Bundesverfassung betreffend Presseförderung ausgearbeitet (BBl 1980 II 189). Auf den Aussagen der Kommission Huber baute auch der Bericht der parallel zur parlamentarischen Kommission arbeitenden Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption vom 31. März 1982 auf. Im Bericht wurden verschiedene Varianten für einen neuen Verfassungsartikel präsentiert (Medien-Gesamtkonzeption, Bern, EJPD 1982). Der Bundesrat unterbreitete in der Folge dem Parlament einen Zusatzbericht zur parlamentarischen Initiative 78.232 mit einem eigenen Vorschlag für einen Artikel 55^{bis} BV (BBl 1983 III 799). Der Nationalrat trat jedoch weder auf den Entwurf seiner Kommission noch auf den Alternativvorschlag des Bundesrates ein (Amtl. Bull. N 1986 105).

Auch im Rahmen der Vorarbeiten für die Reform der Bundesverfassung 1998 wurde die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Pressepolitik, mit welcher die Qualität und die Vielfalt der Presse gefördert werden kann, erkannt. Die Verfassungskommission des Nationalrates hat diese Frage diskutiert, verzichtete allerdings dann auf konkrete Vorschläge, da dies den Rahmen einer sich auf unumstrittene Neuerungen beschränkenden Verfassungsreform gesprengt hätte. Es wurde vielmehr der Weg der Partialrevision vorgeschlagen, welchen die Staatspolitische Kommission des Nationalrates in der Folge eingeschlagen hat.

1.2

Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 2. Juli 1999

Am 2. Juli 1999 verabschiedete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates einen Vorentwurf für einen Bundesbeschluss über Medien und pressepolitische Massnahmen. 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. 92^{bis} 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.¹

Ein spezifischer Presseartikel (Art. 92^{ter} BV) sollte dem Bund die Kompetenz verleihen, die Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse zu fördern.²

Mit der Ergänzung der Bundesverfassung wollte die Kommission insbesondere zwei Ziele erreichen: Die regionale Vielfalt der Zeitungslandschaft sowie die Qualitätssicherung im gesamten Medienbereich. Die beiden Verfassungsbestimmungen wurden relativ konkret formuliert, das heisst, die Massnahmen zur Umsetzung der Ziele wurden bereits auf Verfassungsebene genannt.

Die zu dieser Vorlage durchgeführte *Vernehmlassung* zeigte jedoch, dass nur die wenigsten der vorgeschlagenen Massnahmen auf breite Akzeptanz stiessen. Zum einen wurde der gesetzgeberische Handlungsbedarf überhaupt in Frage gestellt, zum anderen wurden die vorgeschlagenen Massnahmen kritisiert. Was den Medienartikel betraf, so wurde insbesondere die Bestimmung betreffend die Förderung der Qualität der journalistischen Arbeit negativ beurteilt. Es wurde hervorgehoben, die Beurteilung der Qualität der journalistischen Arbeit sei eine sehr subjektive Angelegenheit, und es sei nicht Aufgabe des Staates, sondern der Medien selbst, diese Qualitätsbeurteilung vorzunehmen. Im Presseartikel stiess insbesondere 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.

¹ Im Weiteren war eine Transparenzvorschrift vorgesehen, wonach die Verlage und Veranstalter verpflichtet werden sollten, die Beteiligungen an ihren Unternehmen offen zu legen. Schliesslich sollte eine Stelle geschaffen werden, welche Beobachtungs- und Beurteilungsfunktionen wahrnehmen sollte.

² Dazu sollte er Bestimmungen erlassen können, welche die Verbreitung von Presseerzeugnissen fördern und die Informations- und Meinungsvielfalt schützen, wenn sie durch Vormachtsstellungen bedroht ist. Zudem war ein Mediationsorgan vorgesehen, welches Streitigkeiten zwischen Privaten im Bereich der Presse schlichten sollte.

1.3

Ein neuer Versuch: Auftrag an die Subkommission «Medien und Demokratie»

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates 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 Kommission die Subkommission «Medien und Demokratie»³ mit der Erarbeitung einer neuen konsensfähigeren Vorlage unter Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse.

Die Subkommission verschaffte sich in einem ersten Schritt einen Überblick über die aktuelle Situation, indem sie Vertreter von Kantonen und Experten anhörte. Sie besprach sich auch mit Nationalrat Hans-Jürg Fehr, welcher inzwischen unabhängig von den Arbeiten der Staatspolitischen Kommission eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte (00.407 Presseförderung). Nationalrat Fehr forderte mit dieser Initiative eine gesetzliche Neuregelung der Presseförderung mit dem Ziel der Verhinderung regionaler Monopole. Die bisher praktizierte Presseförderung in Form von verbilligten Transporttaxen der Post sollte durch zielgerechtere und effizientere Methoden ersetzt werden. In der Diskussion mit Nationalrat Fehr zeigte sich, dass dieser ähnliche Ziele verfolgte wie die Subkommission. In Zusammenarbeit mit Herrn Fehr erarbeitete die Subkommission einen Entwurf für ein präzises Mandat, auf dessen Grundlage sie aufbauen wollte.

Die SPK erteilte der Subkommission am 1. März 2001 den Auftrag, gemäss diesem Mandat weiterzuarbeiten. Das Mandat 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 bedarf. Dies setzt Pluralität und einen gewissen publizistischen Wettbewerb voraus. Ziel einer auszuarbeitenden Vorlage sollte deshalb die Stärkung demokratiegerechter Öffentlichkeiten sein. Die Subkommission wurde beauftragt, die folgenden vier 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. 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.

³ Mitglieder: Gross Andreas (Präsident), Antille, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Eberhard, Engelberger, Joder, Leuthard, Weyeneth

An derselben Sitzung vom 1. März 2001 nahm die SPK auch die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Hans-Jürg Fehr (00.407 Presseförderung) vor. Da die Forderungen seiner Initiative mit der Stossrichtung des Mandats der SPK an die Subkommission «Medien und Demokratie» übereinstimmten, zog Nationalrat Fehr seine Initiative zugunsten der auszuarbeitenden Kommissionsinitiative zurück.

1.4 Die Arbeiten der Subkommission «Medien und Demokratie»

1.4.1 Von der Subkommission eingeholtes Expertenwissen

Die Subkommission setzte sich zum Ziel, eine Vorlage auszuarbeiten, welche breitere Unterstützung finden sollte als die erste. Sie suchte deshalb nach neuen Wegen und wandte sich hierzu an verschiedene Experten. Eine zentrale Erkenntnis dieser Anhörungen bestand darin, dass im Pressebereich zurückhaltend, mit weichen Mitteln gesteuert werden sollte. Die Experten setzten weitgehend auf selbstregulatorische Massnahmen, allerdings zum Teil unter staatlicher Vermittlung.

Professor *Roger Blum* von der Universität Bern diagnostizierte eine Überregulierung des Radio- und Fernsehbereichs und eine Unterregulierung in den Bereichen der Presse und des Internets. Ein Ausgleich wäre seiner Ansicht nach sinnvoll, wobei er es als sehr schwierig beurteilte, diesen zu finden. Die Funktion der Politik sah er in erster Linie darin, die Selbstregulierung der Medienbranche zu unterstützen (Festlegen von Minimalstandards, Mitfinanzierung von Selbstregulierungsorganen wie Ombudsstellen oder Presserat). Im Weiteren sollten seiner Ansicht nach die Medienkunde und Medienerziehung in den Schulen gefördert werden. Förderung sei auch bei der Aus- und Weiterbildung der Medienschaffenden sowie bei der Forschung angesagt.

Für eine stärkere Selbstregulierung durch gesetzliche Vorgaben plädierte auch Professor *Otfried Jarren* von der Universität Zürich. Seiner Ansicht nach sollte ein (Selbst-) Regulierungsnetzwerk unter staatlicher Moderation gebildet werden. Bezüglich der Rolle des Staates im Konzept der regulierten Selbstregulierung stellte Jarren zwei Möglichkeiten dar, die sich untereinander nicht ausschliessen. Erstens bestehe die Möglichkeit der rechtlichen Vorgaben bezüglich der Ergebnisse oder des Verfahrens. Die Prozesssteuerung beinhalte Verfahrensvorschriften oder Vorschriften über die einzubeziehenden Akteure. Zweitens bestehe die Möglichkeit der Implementation einer Behörde: Ein Selbstregulierungsakteur überwacht das Verfahren der Selbstregulierung entweder direkt, oder es werden bestimmte Transparenzvorschriften aufgestellt. Dabei handelt es sich entweder um eine staatliche Instanz oder um einen neuen Akteur, der in einer gemeinsamen Aktion zwischen der Wirtschaft und dem Staat ausgehandelt und eigenständig institutionalisiert wird. Gemäss Otfried Jarren funktioniert Selbstregulierung nur, wenn die Branche dazu bereit ist. Im Pressebereich sei aber diese Bereitschaft nicht sehr ausgeprägt. Seines Erachtens führt deshalb der einzige Weg über Rahmenvorschriften und Anreizsysteme. So könnte man beispielsweise die Subventionierung der Presse mit gewissen Auflagen kombinieren. Die Branche solle aber staatsunabhängig bleiben und nur dort an staatliche Entscheide gebunden werden, wo sie staatliche Hilfe in Form von Privilegien oder Geld möchte.

Konkret empfahl Jarren zum Beispiel folgende Massnahmen:

1. Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie Forschung mit dem Ziel der Zertifizierung von Ausbildungseinrichtungen und Ausbildungen;
2. Transparenzgebote bei Medienunternehmen (Offenlegung von Eigentums- und Leitungsstrukturen. Verpflichtung auf Festlegung von publizistischen Grund- oder Leitsätzen und zu deren Publikation. Pflicht zum Erlass von Redaktionsstatuten. Pflicht zur Etablierung eines Qualitätsmanagementsystems);
3. Etablierung von Ombudsstellen;
4. Etablierung einer Stiftung «Media Watch», die übergreifende Reflexionsaufgaben wahrnimmt.

Josef Trappel von der Prognos AG in Basel hat als Experte die österreichische Regierung in ihren Reformbemühungen zur Überwindung regionaler Medienmonopole beraten. Er hielt grundsätzlich fest, dass die These, wonach Wettbewerb ein optimales Mass an Vielfalt zur Folge habe, äusserst zweifelhaft sei. Vielmehr würde der Medienmarkt tendenziell in einem Ausmass verzerrt, das den demokratiepolitischen Vielfaltsanforderungen zuwiderläuft. Diese Marktinsuffizienzen würden ein medienpolitisches Handeln rechtfertigen, das einerseits auf deren Ausgleich zugunsten kleinerer Marktteilnehmer Bedacht zu nehmen, andererseits die Ausübung von (Meinungs)macht durch die Medien mit kontinuierlicher leistungsbezogener Kontrolle zu begleiten hätte. Trappel plädierte für ein Konzept der Umkehrung der Beweislast: Aggregierte und konzentrierte Medienunternehmen hätten ihrerseits kontinuierlich den Nachweis zu erbringen, dass aus ihrer Tätigkeit ein hohes Mass an Vielfalt resultiert und gleichzeitig kein Missbrauch der wirtschaftlichen Macht stattfindet. Was die konkrete Situation in der Schweiz betrifft, hat gemäss Trappel die bestehende Form der Posttaxenverbilligung nichts mit aktiver, zielgerichteter Medienpolitik zu tun, sondern diese sei letztlich sogar kontraproduktiv. Trappel vertrat die Meinung, dass das aktuelle Kartellrecht nicht ausreiche. Zur Gewährleistung der gewünschten Pressevielfalt bedürfe es auch einer publizistischen-qualitativen Prüfung, nicht nur einer ökonomisch-quantitativen. Internen Pluralismus, etwa sichergestellt durch die Erstellung von Redaktionsstatuten erachtete Trappel als eine ganz wichtige Voraussetzung für die gewünschte Meinungsvielfalt. Das Transparenzgebot würde er nicht nur auf die Eigentumsverhältnisse beziehen, sondern auch auf Informationen darüber, was das entsprechende Medium in Bezug auf die Meinungsvielfalt täglich leistet.

Um sich über die Auswirkungen der Entwicklungen in der Werbebranche auf die Medien kundig zu machen, wurde schliesslich ein Media-Planer angehört. Herr *Andy Lehmann* von der mediahaus seefeld ag hielt fest, dass in den 90er Jahren das gesamte Werbevolumen in den Medien konstant und stark zugenommen hätte, wobei allerdings die Printmedien auf Kosten der elektronischen Medien sukzessive Marktanteile verloren haben. Eine Reduktion von Werbeinvestitionen sei bei den «Zwischen-Kampagnen», das heisst den überregionalen Kampagnen zu verzeichnen. Nationale und lokale Kampagnen seien hingegen beliebter. Dies könne bei überregionalen Printmedien und Lokalradios mit grösseren Sendegebieten zu existenziellen Problemen führen. Mediale Zusammenschlüsse wie zum Beispiel die «Südostschweiz» oder die «Mittelland-Zeitung» seien Reaktionen auf die ungünstige Positionierung zwischen lokaler und nationaler Zeitung gewesen. Andy Lehmann

vertrat schliesslich die Meinung, dass die Verleger durchaus mehr Einnahmen aus Abonnements statt aus der Werbung erzielen könnten, da in der Schweiz Zeitungen zu wenig kosten würden.

1.4.2 Einbezug Direktbetroffener

Um eine mehrheitsfähige Vorlage ausarbeiten zu können, hat die Subkommission das Gespräch mit den Direktbetroffenen gesucht. So hat sie insbesondere auch Vertreter von Kantonen angehört, da es ja vor allem dieser politische Raum ist, welcher von der Pressekonzentration am meisten betroffen ist. Die Anhörung der Spezialisten aus den Kantonen Aargau, Bern und Jura hat ergeben, dass tatsächlich Handlungsbedarf auf Bundesebene besteht. In all diesen Kantonen fehlt eine Pressepolitik zur Verhinderung von Monopolen. In Aargau und Bern würden zwar entsprechende Verfassungsaufträge bestehen, allerdings ist beidenorts die gesetzliche Umsetzung nicht gelungen.

Am 4. Juli 2001 hörte die Subkommission eine Delegation des Verbandes Schweizer Presse an. Der Delegation gehörten Walter Fuchs (Toggenburger Nachrichten), Matthias Hagemann (Basler Zeitung), Eva Keller (Verband Schweizer Presse), Giacomo Salvioni (Bellinzona), Marco E. de Stoppani (Neue Zürcher Zeitung), Guido Weber (Stadtblatt Winterthur) und Fabien Wolfrath (L'Express) an. Im Weiteren nahm Hugo Triner, Verleger des Boten der Urschweiz, an der Anhörung teil. Der Verband beurteilte die aktuelle Situation als nicht besorgniserregend, da seiner Ansicht nach in der Schweiz die Meinungsvielfalt im weltweiten Vergleich auf hohem Qualitätsniveau gewährleistet sei. Es wurde auf die hohe Zeitungsdichte in der Schweiz hingewiesen. 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 Zeitungen. Würde an diesem System etwas geändert, dann wären vor allem die kleinen Zeitungen betroffen, wurde argumentiert. Auch eine direkte Subvention an einzelne Verlage konnten sich die Verbandsvertreter damals vorstellen, wobei solche Modelle in der verbandsinternen Diskussion erst andiskutiert worden seien.

Ein Vertreter des Verbandes stellte zwar einen überregionalen Konzentrationsprozess hin zum Medienzentrum Zürich fest. Er warnte jedoch vor Massnahmen zur Erhaltung der Meinungsvielfalt in den Regionen. Die mittleren Verlage in den Regionen sollten nicht noch durch staatliche Auflagen behindert werden, sich zu stärkeren Einheiten zusammenzuschliessen, um sich gegen die Zürcher Übermacht zu wehren.

Gegen das aktuelle System der Posttaxenverbilligung wandte sich Hugo Triner, der Verleger des Boten der Urschweiz. Er würde direkte Subventionen, welche kleineren Verlagen auch die Frühzustellung ermöglichen würden, vorziehen.⁴

Die Vertreterin der Mediengewerkschaft comedia und der Vertreter des Schweizerischen Verbandes der Journalisten und Journalistinnen (SVJ) betonten in der Anhörung vom 4. Juli 2001 vor der Subkommission die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe zur Beeinflussung der regionalen Pressemärkte. Sie nannten dabei als mögliche Massnahmen die verstärkte Fusionskontrolle, die Gewährung direkter oder indirekter Subventionen und insbesondere die Förderung der Aus- und Weiterbildung der Journalisten und Journalistinnen.

1.4.3 Neue Ausgangslage aufgrund der Diskussionen über mögliche Budgetkürzungen bei der Posttaxenverbilligung

Die Subkommission ist bei ihren Arbeiten immer vom Standpunkt ausgegangen, dass die 100 Millionen Franken, welche der Bund auf der Basis des Postgesetzes zur Verbilligung der Posttaxen ausgibt, sinnvoller verwendet werden sollten. Diese 100 Millionen Franken beschäftigten auch die Finanzkommission des Nationalrates. Bereits anlässlich der Beratungen des Voranschlags 2001 hatte die Finanzkommission eine nähere Prüfung dieser Ausgaben verlangt. Der Bundesrat hatte jedoch schon von sich aus im Rahmen seiner periodischen Überprüfung von Subventionen dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Auftrag erteilt, die Wirksamkeit der Zeitungstransportvergütungen zu überprüfen und bei Bedarf Änderungen der Rechtsgrundlagen vorzuschlagen. Das UVEK hat dazu externe Aufträge vergeben, 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. An einer gemeinsamen Sitzung mit der Subkommission 8 der Finanzkommission mit der Subkommission «Medien und Demokratie» vom 2. Mai 2001 wurden erste Ergebnisse dieser Studie präsentiert.

Die Studie von ECOPLAN kam zum Schluss, dass eine nachhaltige Förderung der Lokal- und Regionalpresse nur über eine direkte Förderung erzielt werden kann. Die bestehenden Instrumente würden sich als unzureichend erweisen, wenn es sowohl um die Förderung der Lokal- und Regionalpresse als auch der überregionalen Tages- und Wochenpresse geht. So würden Publikationen in den Bereichen Religion, Musik und Sport, Politik, Arbeitgeber/Arbeitnehmer sowie die Mitgliedschaftspresse im geltenden System ebenfalls als förderungswürdige Presseerzeugnisse betrachtet. Es wurde deshalb eine Revision der Postverordnung geprüft. Dabei wurde jedoch

⁴ Auch verschiedene Zeitungs- und Zeitschriftenartikel belegen die unterschiedlichen Positionen der Verleger. Während die grossen Verleger sich vehement für das bisherige System der Posttaxenverbilligung 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 von Presseerzeugnissen bei Erfüllung bestimmter Kriterien erarbeitet (vgl. Klartext Nr. 3 2002). Andere Kleinverleger sind jedoch äusserst skeptisch gegen jegliche staatliche Pressepolitik (vgl. Urs Gossweiler, Verleger der «Jungfrau-Zeitung», in der NZZ vom 5. Juni 2002).

festgestellt, dass eine stärkere Förderung der Lokal- und Regionalpresse damit nur beschränkt möglich wäre.

An der gemeinsamen Sitzung mit der Subkommission 8 der Finanzkommission des Nationalrates zeigte sich, dass es an der SPK als Legislativkommission liegt, Lösungen für eine nachhaltige Presseförderung aufzuzeigen. Um die Koordination mit der Finanzkommission sicherzustellen, delegierte diese Nationalrat Patrice Mugny in die Subkommission «Medien und Demokratie» der SPK. Als Bindeglied zwischen den beiden Kommissionen konnte aufgrund seiner Doppelmitgliedschaft auch Nationalrat Hermann Weyeneth fungieren.

In der Folge geriet die Posttaxenverbilligung von 100 Millionen Franken durch den Bund immer mehr unter Beschuss und es wurden Kürzungen bereits im Hinblick auf das Budget 2002 gefordert. Die SPK teilte zwar die Kritik an diesem System. Allerdings war sie der Ansicht, dass das Geld nicht eingespart, sondern wirkungsvoller eingesetzt werden sollte. Die Kommission teilte diese Ansicht dem Bundesrat in einem Brief vom 8. September 2001 mit. Der Bundesrat sah denn auch in seinem Budget für 2002 keine Kürzung der Posttaxenverbilligung 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 30 Millionen einsparen. In der Nationalratsdebatte vom 4. Dezember 2001 wurde dieser Sparantrag mit 112:43 Stimmen abgelehnt. Es wurde argumentiert, dass nicht in einer kurzfristigen Aktion bestehende Verträge gebrochen werden sollten, sondern dass nach einer langfristigen Lösung für die Presseförderung gesucht werden sollte. Es wurde jedoch auch von den Gegnern und Gegnerinnen der Kürzung festgehalten, dass das bestehende System nicht befriedige und nach einer besseren Lösung gesucht werden müsse (AB 2001 N 1707 ff.).

1.4.4 Kurzfristige Verbesserung des Systems der indirekten Presseförderung – Erarbeitung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für ein neues System

In der Subkommission «Medien und Demokratie» herrschte Einigkeit darüber, dass die Presseförderung *langfristig auf eine solide verfassungsrechtliche Basis* gestellt werden müsse. Sie setzte sich die Erarbeitung dieser Verfassungsgrundlage zum Ziel. Da dieses Projekt auf Verfassungsebene und insbesondere auch dessen gesetzliche Konkretisierung jedoch mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte, unterstützte die Subkommission das UVEK in seinen Bemühungen nach der Suche einer *kurzfristigen sinnvolleren Lösung* durch eine Änderung der Postverordnung. Sie diskutierte mit dem Generalsekretär ausführlich über die mögliche Stossrichtung dieser Verordnungsänderung: Primäres Anliegen der Subkommission war, dass die «grosse» Mitgliedschaftspresse nicht mehr gefördert werden sollte. Besonders berücksichtigt werden sollte hingegen die regionale und lokale Presse (Auflage bis 30 000 Exemplare). Die zu unterstützenden Presseerzeugnisse sollten zudem mindestens wöchentlich erscheinen. Im Weiteren wurde ein redaktioneller Mindestanteil von 50 Prozent vorgeschlagen.

In der ganzen Diskussion um die Verbilligung der Posttaxen darf zudem nicht vergessen gehen, dass der Beitrag des Bundes von 100 Millionen Franken nicht integral

für die eigentliche Presseförderung verwendet werden kann. Wie dem Bericht von ECOPLAN entnommen werden kann, verstecken sich in den 100 Millionen Franken noch weitere Unterstützungsbeiträge. So wird das Geld zudem verwendet für:

1. regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie die Vorgabe distanzunabhängiger Tarife
2. die Unterstützung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen
3. die Unterstützung von Publikationen, welche aufgrund eines gesetzlichen Auftrages herausgegeben werden

Die Subkommission erachtet diese Unterstützungsmassnahmen allesamt als berechtigt. Allerdings gehören sie nicht in den Bereich der Presseförderung. Sinnvollerweise sollten in speziellen Gesetzesbestimmungen unabhängig von der Presseförderung klare rechtliche Grundlagen für diese Abgeltungen geschaffen werden.

Am 27. März 2002 schickte der Bundesrat einen Entwurf für eine Teilrevision der Postverordnung in die Vernehmlassung. Der Entwurf berücksichtigte die Anliegen der Subkommission «Medien und Demokratie» weitgehend, mit Ausnahme des Erfordernisses des redaktionellen Mindestanteils von 50 Prozent. Die Aufnahme dieses Erfordernisses als Voraussetzung für die Subventionsberechtigung hätte dazu geführt, dass kaum mehr eine Zeitung die Förderkriterien hätte erfüllen können. Konkret schlug der Bundesrat folgende Anpassungen der Postverordnung vor:

1. Einführung einer Maximalauflage von 300 000 Exemplaren. Presseerzeugnisse mit einer höheren Auflage sollen nicht mehr zu Sondertarifen zugestellt werden.
2. Beschränkung der Förderung auf Presseerzeugnisse, die mindestens wöchentlich erscheinen.
3. Verbesserte Förderung der Regional- und Lokalpresse (Auflage bis 30 000) durch Erhöhung des Grundpreisrabattes und die bedingungslose Gewährung des Sondertarifs.

Insbesondere durch das Kriterium der wöchentlichen Erscheinungsweise kann die Anzahl der geförderten Titel massiv reduziert werden. Die dadurch frei werdenden Mittel kommen einerseits der Regional- und Lokalpresse zugute, wobei andererseits immerhin noch 30 Millionen Franken eingespart werden können, was dem Antrag der Finanzkommission des Nationalrates in der Budgetdebatte vom Winter 2001 entspricht.

Die Reaktionen auf diesen Vorschlag zeigten, wie schwierig es ist, am bestehenden System etwas zu ändern. Insbesondere der Verband Schweizer Presse zeigte sich sehr kritisch und sprach von einer «Hauruck»-Aktion (vgl. «Der Bund» vom 24. April 2002). Gewehrt haben sich auch gemeinnützige Organisationen, deren Anliegen im Revisionsvorschlag nicht berücksichtigt worden waren. Aufgrund des schlechten Vernehmlassungsergebnisses verzichtete der Bundesrat deshalb an seiner Sitzung vom 3. Juli 2002 auf eine Revision der Postverordnung. Im Jahre 2003 sollen noch keine Kürzungen der 100 Millionen Bundesbeiträge vorgenommen werden. Aufgrund des Spardruckes sah sich der Bundesrat hingegen gezwungen, der Bundesversammlung einen Entwurf für eine Änderung des Postgesetzes vorzulegen, wodurch bereits ab 2004 Einsparungen von 20 Millionen Franken vorgenommen

werden können. Die Einsparungen von 20 Millionen sollen wie folgt umgesetzt werden:

1. Keine Subventionen mehr für Grosspublikationen (über 500 000 Abonnemente)
2. Tarifierhöhungen für die übrigen Presseorgane mit Ausnahme der Regional- und Lokalpresse (bis zu 30 000 Abonnemente und mindestens wöchentliche Erscheinungsweise)
3. Im Übrigen soll das heutige System unverändert bleiben. Insbesondere wird das Kriterium der Erscheinungshäufigkeit nicht verschärft. Weiterhin sollen jene Presseerzeugnisse, die mindestens vierteljährlich erscheinen, von der Presseförderung profitieren können.

Diese Regelung im Postgesetz 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 erarbeitet wird, abgelöst werden. Die eidgenössischen Räte stimmten diesem Vorschlag des Bundesrates in der Wintersession 2002 zu (AB 2002 N 1742 ff. 2002 S 1152 ff.).

Somit ist auch seitens des Bundesrats klar zum Ausdruck gebracht worden, dass er das bisherige System der indirekten Presseförderung mittels Posttaxenverbilligung nur noch als Übergangslösung betrachtet. Für die Staatspolitische Kommission bedeutet das, dass das Projekt der Erarbeitung einer Verfassungsgrundlage für eine neue Pressepolitik rasch vorangetrieben werden muss, damit sobald wie möglich mit der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen begonnen werden kann. Gelingt es nicht, die Grundlage für das neue System zu legen, dann riskiert die Pressebranche jeglicher staatlicher – auch der indirekten – Unterstützung verlustig zu gehen.

1.4.5 Erarbeitung einer Verfassungsbestimmung und Skizze eines Massnahmenpakets

Bei ihren Vorarbeiten für eine Ergänzung der Bundesverfassung ging die Subkommission von der Auffassung aus, dass auf der Basis des heutigen Postgesetzes keine langfristig befriedigende Lösung gefunden werden kann. Wie die Studie von ECOPLAN kam sie zum Schluss, dass das System der indirekten Förderung durch eine direkte Förderung abgelöst werden soll. Mitte Mai 2002 einigte sich die Subkommission auf der Basis eines Entwurfs des Bundesamtes für Justiz auf einen Verfassungstext, welcher als Grundlage für die direkte Presseförderung dienen soll. In der Folge ging es darum, die Massnahmen zu skizzieren, mit denen der neue Verfassungsartikel dereinst umgesetzt werden könnte. Im Vordergrund stand dabei die Definition der Kriterien für die Unterstützungswürdigkeit von Presseerzeugnissen. Dabei ging es noch nicht um die Erarbeitung konkreter Gesetzesbestimmungen, sondern darum, den Betroffenen sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die mögliche Stossrichtung der Umsetzung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels aufzuzeigen. Die unter Ziffer 2.4.1 dargelegten Kriterien sind denn auch als Vorschläge der Staatspolitischen Kommission zu verstehen, welche für den Gesetzgeber dereinst eine Grundlage bilden können. Die Details der Gesetzgebung werden jedoch zum gegebenen Zeitpunkt noch eingehend diskutiert werden müssen.

1.4.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Angesichts der Umstrittenheit früherer Vorlagen für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Medienpolitik beauftragte die Staatspolitische Kommission den Bundesrat mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu ihrem Vorentwurf vom 5. September 2002.

Wie der Bericht des UVEK vom Juni 2003 zu den Ergebnissen der Vernehmlassung zeigt, fand der neue Versuch der Staatspolitischen Kommission für eine Verfassungsbestimmung betreffend Medienpolitik eine deutlich bessere Aufnahme als der Vorentwurf von 1999. Die Stossrichtung des Vorentwurfs (Schaffen einer neuen Verfassungsbestimmung sowie Wechsel von der indirekten zur direkten Medienförderung) wurde von der Mehrheit der Kantone und der politischen Parteien eher positiv, von der Medienbranche tendenziell eher negativ aufgenommen.

Grundsätzlich *positive Aufnahme* fand die neue Verfassungsbestimmung bei der Mehrzahl der Kantonsregierungen (16), bei den Parteien (CVP, SP, Grüne, CSP, EVP, EDU; mit Vorbehalten: FDP und LPS), bei den Vertretern der elektronischen Medien, den Gewerkschaften, den Non-profit-Organisationen, bei verschiedenen kleineren Verlagen, den Konsumentenorganisationen (mit Vorbehalten), der Medienwissenschaft und der Post.

Negativ aufgenommen wurde die neue Bestimmung vom Verband Schweizer Presse und verschiedenen ihm angeschlossenen Verlagen, von 5 Kantonsregierungen, von der SVP sowie von den Unternehmerverbänden.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage: Die Entwicklungen auf den regionalen Pressemärkten

Zeitungsfusionen oder Zusammenschlüsse zu publizistischen Einheiten machten in den 90er Jahren wiederholt von sich reden und waren primärer Anlass für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts und Erlassentwurfs. Das genaue Ausmass der Pressekonzentration und des Zeitungssterbens wurde vom Bundesamt für Statistik erfasst und im April 2001 in einem Bericht veröffentlicht. Der Bericht fasst die Entwicklung mit den Begriffen «Titelsterben» und «publizistische Konzentration» zusammen.

Zum Thema «*Titelsterben*» führt der Bericht folgendes aus: «Der Begriff des Titelsterbens fasst die Entwicklung der Titelzahl in den vergangenen zwanzig Jahren am treffendsten zusammen. Diese Zahl ist während des untersuchten Zeitraums massiv zurückgegangen. Sie umfasst 1999 (201 verschiedene Blätter) noch drei Viertel der 1980 gezählten Titel (266).» (BFS Aktuell: Entwicklung der Pressevielfalt 1980–1999. Neuchâtel 2001, S. 7).

Verschiedene Blätter, die redaktionell zusammenarbeiten, bilden eine publizistische Einheit. Unter diesem Begriff werden in der Literatur alle im Inhalt mehr oder weniger verschiedenen Zeitungen zusammengefasst, die über einen gemeinsamen Mantel, also über einen gemeinsamen aktuellen überlokalen Teil verfügen. Das Bundesamt für Statistik hat nun festgestellt, dass in den letzten zwanzig Jahren die Anzahl der Titel pro Einheit zunehmend gestiegen ist: von durchschnittlich

1,23 Titel pro publizistische Einheit 1980 auf 1,36 Titel 1999. Dieses Phänomen wird unter dem Begriff «*publizistische Konzentration*» zusammengefasst. Immer mehr Titel teilen sich die Mantelseiten, die Pressevielfalt ist dementsprechend immer stärker eingeschränkt. (BFS Aktuell, S. 10).

Interessant ist nun die Frage, welche Presseerzeugnisse von diesen Entwicklungen besonders betroffen sind. Der Bericht des Bundesamts für Statistik hält dazu fest: «Von den Fusionen und Einstellungen sind in erster Linie Blätter mit geringer Auflage (weniger als 10 000 Exemplare) betroffen. Sie haben seit 1980 einen Drittel ihrer Titel eingebüsst. Es dürfte sich vor allem um Lokal- oder Regionalzeitungen handeln.» (BFS Aktuell, S. 7).

Genauere Angaben über die Entwicklung der regionalen Pressemärkte liefert Prof. Roger Blum von der Universität Bern (vgl. «Mediensystem», Skript zur Vorlesung SS 01). Er hat die Situation bezirkweise analysiert. Dabei unterscheidet er folgende Kategorien:

1. *Monopol*: In einem Bezirk herrscht ein Monopol, wenn eine der einbezogenen Zeitungen über 60 Prozent der Haushalte erreicht und alle anderen Zeitungen nur eine marginale Position erreichen (in der Regel unter 15 Prozent, im Einzelfall 30 Prozent).
2. *Quasi-Monopol*: In einem Bezirk herrscht ein Quasi-Monopol, wenn eine der einbezogenen Zeitungen mindestens 45 Prozent der Haushalte erreicht, die nächstgrössere aber mindestens 20 Prozent weniger.
3. *Prädominanz*: In einem Bezirk ist eine Zeitung prädominant, wenn sie nicht die Hälfte der Haushalte erreicht, aber die nächstgrössere mindestens 10 Prozent weniger Reichweite aufweist.
4. *Wettbewerb*: In einem Bezirk herrscht Wettbewerb, wenn mehrere Zeitungen, mindestens zwei, eine ähnliche Stärke aufweisen.

Die Analyse der 185 Bezirke der Schweiz im Jahr 2000 hat ergeben, dass 41 (22,2 %) als Monopolbezirke, 66 (35,6 %) als Quasimonopolbezirke und 39 (21,1 %) als Prädominanzbezirke zu bezeichnen sind, während nur in 39 Bezirken (21,1 %) medienpolitischer Wettbewerb herrscht.

2.2 **Ziel der Vorlage: Demokratiegerechte Öffentlichkeiten**

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates ist das Thema «Presseförderung» mit einer staatspolitischen Sichtweise angegangen. Die Presseförderung ist in diesem Blickwinkel nicht Selbstzweck, sondern es geht um die Frage, welche Funktionen die Presse und die Medien im Allgemeinen in einem demokratischen und insbesondere auch in einem direktdemokratischen System zu erfüllen haben. Als Ziel wurde deshalb der *Schutz bzw. die Wiederherstellung demokratiegerechter Öffentlichkeiten* definiert. Es wird davon ausgegangen, dass für eine eigenständige, unabhängige Meinungs- und Willensbildung vielfältige, hochwertige und in einem gewissen Wettbewerb sich befindende Medien notwendig sind. Jegliche politische Macht bedarf der Kontrolle durch eine vielfältige Öffentlichkeit, weil sonst die Gefahr zu gross ist, dass politische Macht missbraucht wird.

Die Kommission befürwortet also einen publizistischen Wettbewerb und eine medienpolitische Vielfalt. Wettbewerb hat sich im Bereich der Printmedien als gute Voraussetzung für eine hohe Qualität des politischen Diskurses erweisen. Es geht um die Diskursvielfalt, und diese kann unter Umständen durch zwei kleinere Zeitungen besser gewährleistet werden, als durch eine grosse, so genannte Forumszeitung.

Wie aber bereits im Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 2. Juli 1999 dargelegt wurde und von der Statistik eindrücklich bestätigt wird, gelingt es dem Markt nicht immer, den gewünschten Wettbewerb herzustellen. Der Medienspezialist Josef Trappel spricht in diesem Zusammenhang von Marktinsuffizienzen (vgl. Ziff. 1.3.1). Das Tageszeitungsmonopol ist in vielen Regionen Tatsache. Der Basler Einzelfall ist in der Schweiz weitgehend zum Normalfall geworden. Auch die Hoffnung, wonach das Aufkommen neuer lokaler Medien, d.h. lokaler Radio- und Fernsehstationen, eine Wiederbelebung der Konkurrenz bewirken würden, hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil verstärkten die elektronischen Medien in der Regel das Monopol im Bereich der Presse. So sind Multimediaverlage entstanden, welche Zeitung, Radio und Fernsehen besitzen. Kommt hinzu, dass das Medium «Zeitung» besser geeignet ist, politische Abläufe tief greifend genug darzustellen, als dies die schnelllebigen elektronischen Medien zu tun vermögen. Eine Vielzahl von Lokalradios und Lokalfernsehen stellt deshalb keine Alternative zu einer vielfältigen Presselandschaft dar.

Auch die im Vernehmlassungsentwurf für eine Revision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) von Dezember 2000 vorgesehene Liberalisierung im Lokalradiobereich birgt die Gefahr einer Ausdehnung der Monopolisierung. Im Entwurf sind deshalb unter dem Titel «Massnahmen gegen die Medienkonzentration» zwei Antimonopol-Bestimmungen vorgesehen, die allerdings aufgrund des Geltungsbereichs der RTVG nur für die elektronischen Medien gelten würden.

Angesichts der Bedeutung einer pluralistischen Medienlandschaft für die Demokratie sollte die Frage der Monopolbildung jedoch nicht nur im Bereich der elektronischen Medien thematisiert werden. Prof. Roger Blum hat zu Recht eine frappante Unterregulierung des Pressebereichs gegenüber dem Bereich der elektronischen Medien festgestellt (vgl. Ziff. 1.3.1). Es ist deshalb dringend notwendig, dass die verfassungsrechtliche Grundlage dafür geschaffen wird, dass auch im Bereich der Presse entsprechende Massnahmen erarbeitet werden können. Eine solche Bestimmung würde es dann erlauben, eine zusammenhängende Medienpolitik zu machen und für alle Medien geltende Bestimmungen in einem Medienvielfaltsgesetz zu erlassen.

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 nationale Gesetzgeber muss hier aus einer bundespolitischen Verantwortung für das Funktionieren der Demokratien auf den verschiedenen staatlichen Ebenen aktiv werden. Im Vordergrund stehen also die regionalen, das heisst insbesondere kantonalen Medienmärkte. Auf gesamtschweizerischer Ebene gibt es eine Vielfalt und einen funktionierenden Wettbewerb der Medien, sowohl innerhalb der Mediensektoren wie zwischen ihnen.

2.3

Eine neue Verfassungsbestimmung betreffend die Medienpolitik

Presseförderung wird heute in der Schweiz nur indirekt auf der Grundlage von Artikel 15 des Postgesetzes (SR 783.0) betrieben. Dort ist vorgesehen, dass die Post Vorzugspreise für abonnierte Zeitungen, vor allem für die Regional- und Lokalpresse, sowie für abonnierte Zeitschriften gewährt. Diese gemeinwirtschaftliche Leistung der Post wird vom Bund mit jährlich 100 Millionen Franken abgegolten. In Artikel 11 der Postverordnung sind die Kriterien für die Gewährung der Vorzugstarife aufgelistet (SR 783.01). In der Praxis ist es so, dass heute eine Vielzahl von Presseerzeugnissen – insgesamt 3000 Titel – gefördert werden. Von den Vorzugstarifen profitieren nicht nur die das Tages- und Lokal- bzw. Regionalgeschehen kommentierende politische Presse, sondern auch Publikationen in den Bereichen Religion, Musik und Sport sowie die Mitgliedschaftspresse (vgl. Studie ECOPLAN, S. 5).

Die Verfassungsmässigkeit dieser indirekten Presseförderung auf der Basis von Artikel 15 des Postgesetzes ist nicht über jeden Zweifel erhaben. In der Botschaft über die Änderung des Postverkehrsgesetzes vom 20. April 1994 (BB1 1994 II 881) wird insbesondere Artikel 55^{bis} Absatz 4 der damaligen Verfassung als Grundlage genannt. Diese Bestimmung ist in Artikel 93 Absatz 4 der geltenden Verfassung wiederaufgenommen worden und sieht vor, dass im Rahmen des Radio- und Fernsehartikels auf die Stellung und Aufgaben anderer Medien, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist.

Handlungsbedarf besteht also in zweierlei Hinsicht: Soll erstens die Presse auch in Zukunft Unterstützung in irgendeiner Form erhalten, dann ist diese Unterstützung auf eine solide verfassungsrechtliche Basis zu stellen. Zweitens befriedigt die aktuelle Praxis der Gewährung der Vorzugspreise auf der Grundlage von Artikel 11 der Postverordnung in keiner Weise. Sie entspricht nicht einmal dem in Artikel 15 des Postgesetzes verankerten Ziel der indirekten Presseförderung, nämlich der Förderung der Regional- und Lokalpresse. Langfristig soll dieses System deshalb durch eine direkte Presseförderung abgelöst werden, deren verfassungsrechtliche Grundlage mit dem vorliegenden Erlassentwurf geschaffen wird. Das bisherige System der indirekten Presseförderung ist nicht nur im Vollzug kompliziert, sondern für Aussenstehende auch wenig transparent. Es ist deshalb nach einem neuen System mit transparenten Kriterien für eine direkte Förderung zu suchen.

Der vorliegende Entwurf für einen neuen Artikel 93a der Bundesverfassung widmet sich allgemein der Medienpolitik. Er erlaubt somit nicht nur Massnahmen zur direkten oder indirekten Presseförderung, sondern eine umfassende Medienpolitik mit dem Ziel des Schutzes demokratiegerechter Öffentlichkeiten. Mit dieser Bestimmung erhalten aber auch regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie distanzunabhängige Tarife sowie die Förderung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen oder die Abgeltung der Erbringung gesetzlicher Informationsaufträge eine explizite Verfassungsgrundlage. Diese Massnahmen, dies zeigt auch die Studie von ECOPLAN, werden heute bereits auf der Basis des Postgesetzes ergriffen. Ein grosser Teil der 100 Millionen Bundessubventionen wird heute für diese Zwecke verwendet. *Es ist hier klar festzuhalten, dass regionalpolitisch begründete Förderungsmassnahmen wie die Vorgabe distanzunabhängiger Tarife sowie die Unterstützung von Publikationen gemeinnütziger Organisationen durch den Ersatz der indirekten durch eine direkte Presseförderung nicht unter den Tisch*

fallen sollten. Solche Massnahmen sollten vielmehr auf der Basis des neuen Artikel 93a BV im Postgesetz und in einem zu schaffenden Medienvielfaltsgesetz festgehalten werden. In der Verfassungsbestimmung wird deshalb bewusst neben dem ersten Ziel der demokratischen Meinungsbildung auch das Ziel des gesellschaftlichen Zusammenhalts erwähnt.

2.4 Skizzierung der Massnahmen zur Umsetzung der Verfassungsbestimmung

2.4.1 Ersatz der indirekten Presseförderung im Postgesetz durch eine direkte Subvention einzelner Presseerzeugnisse

Ist einmal die verfassungsrechtliche Basis geschaffen, so werden die konkreten Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien bzw. zur Unterstützung gemeinnütziger Organisationen auf gesetzlicher Ebene zu verankern sein. Wird – wie hier vorgeschlagen – von einer indirekten Presseförderung durch Posttaxenverbilligung zu einer direkten finanziellen Unterstützung gewisser Presseerzeugnisse übergegangen, so müssen dort ebenfalls die Kriterien für die Förderungswürdigkeit definiert werden. Dies wird in einem nicht einfachen politischen Aushandlungsprozess stattfinden müssen. Damit Volk und Stände sich eine Vorstellung über die zukünftige Medienpolitik machen können, wenn sie über die neue Verfassungsbestimmung abstimmen, ist es jedoch angezeigt, bereits hier diese Kriterien zu skizzieren, wobei es sich erst um ein vorläufiges Konzept handeln kann. Dem Gesetzgeber werden somit die Absichten des Verfassungsgebers mit auf den Weg gegeben.

Aus Sicht der Kommission kommen etwa die folgenden Kriterien als Voraussetzung für die Gewährung einer direkten finanziellen Unterstützung in Frage:

1. Subventioniert werden sollten Presseerzeugnisse, welche von den Empfängern und Empfängerinnen explizit abonniert werden, also keine Gratiszeitungen. Will ein Verein, dass seine Mitgliedschaftszeitung subventioniert wird, dann muss diese zusätzlich zum Mitgliederbeitrag in einem Abonnement angefordert werden können. Der Abonnementspreis sollte einen gewissen Betrag nicht unterschreiten. Subventioniert werden sollten also nur Presseerzeugnisse, deren Empfängerinnen und Empfänger bewusst bereit sind, einen bestimmten, nicht nur symbolischen Preis dafür zu bezahlen.
2. Das Presseerzeugnis sollte in einer bestimmten Regelmässigkeit erscheinen (z.B. mindestens 25 mal im Jahr). Damit wird sichergestellt, dass die Zeitung oder Zeitschrift in einer bestimmten Regelmässigkeit erscheint und somit überhaupt eine Alternative zu einem Monopolblatt darstellen kann.
3. Der redaktionelle Anteil sollte im Jahresdurchschnitt einen bestimmten Anteil nicht unterschreiten (z.B. mindestens 30 %).
4. Das zu unterstützende Presseerzeugnis sollte mit einem bestimmten minimalen eigenem Aufwand an redaktionellem Personal hergestellt werden. Zudem sollte ein bestimmter minimaler Aufwand für die Weiterbildung des Personals ausgewiesen werden (vgl. Ziff. 2.4.3).

5. Das Presseerzeugnis sollte über ein Redaktionsstatut verfügen. Die Unabhängigkeit vom Verlag sollte gewährleistet sein.
6. Im Presseerzeugnis sollten die Besitzverhältnisse sowie die Beteiligungen an anderen Medienunternehmen offen gelegt werden (Transparenzgebot).
7. Die Auflage eines zu subventionierenden Presseerzeugnisses sollte eine bestimmte Anzahl nicht unterschreiten (z.B. mindestens 2000 Exemplare) und eine bestimmte Anzahl nicht überschreiten (z.B. nicht höher sein als 40 000 Exemplare). Eine relativ niedrige Schwelle von bspw. 2000 soll es kleinen Verlagen ermöglichen, in einer Monopolregion überhaupt eine Alternativzeitung zu lancieren. Durch die Kumulation mit dem Erfordernis der Erscheinungsweise in bspw. mindestens 25 Ausgaben pro Jahr wird garantiert, dass mit dieser Schwelle Produkte unterstützt werden, die tatsächlich zur Meinungsbildung in der Tagespolitik beitragen können. Allzu klein sollte die Schwelle nicht angesetzt werden, da sonst nicht überlebensfähige Produkte unterstützt würden. Beim Vorschlag für die Obergrenze von 40 000 orientierte sich die Kommission an einem Vorschlag der Kleinverleger.
8. Wer Subventionen beziehen will, sollte sich einer Presseombudsstelle unterstellen. Solche Ombudsstellen können zum Beispiel pro Sprachregion eingerichtet werden, sei es von den Verbänden oder vom Bund.
9. Presseerzeugnisse, welche Unterstützung wollen, sollten ihre Rechnung offenlegen. Übersteigt ihr Umsatz eine bestimmte, im Gesetz festzulegende Grösse, dann erhält das Produkt keine Subventionen, auch wenn es die übrigen Kriterien erfüllt. Damit soll verhindert werden, dass grosse Monopolzeitungen unterstützt werden.

Die hier genannten neun Kriterien müssten in ihrer Gesamtheit erfüllt sein, damit ein Presseerzeugnis unterstützt wird. Die Kommission geht davon aus, dass dadurch vor allem Zeitungen, welche im regionalen oder lokalen Bereich in Konkurrenz zu anderen Presseerzeugnissen treten wollen, das Bestehen auf dem Markt erleichtert wird. Wie die Verlage die gewährten Mittel einsetzen werden, wird ihnen überlassen. Für einige wird es vielleicht sinnvoll sein, sich einen privaten Frühzustellungsdienst zu leisten, um so für die Leserschaft interessanter zu werden.

Bei der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzgebung werden die Kriterien noch einmal vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung überprüft werden müssen. Allenfalls werden noch weitere Kriterien dazukommen, andere werden vielleicht wegfallen. So wird zum Beispiel die Frage der Beteiligung an anderen Medienunternehmen noch geprüft werden müssen: Soll von einer Subventionierung ausgenommen werden, wer in der gleichen Region massgeblich an einem anderen Medium beteiligt ist? Oder ist es im Sinne einer Medienvielfalt gerade sinnvoll, wenn sich Presseunternehmen an Lokalradios beteiligen? Dies ist eine der offenen Fragen, die bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung noch zu klären sein wird. Hier geht es vorerst darum, Leitplanken für diese Gesetzgebung zu setzen.

Ist die Gesetzgebung einmal gemacht, werden die dereinst gewählten Kriterien einer regelmässigen Überprüfung unterzogen werden müssen. Die entsprechende Gesetzgebung wird deshalb sinnvollerweise mit einer Evaluationsklausel versehen werden, welche die Überprüfung zu einem bestimmten Zeitpunkt vorsieht.

2.4.2 Beurteilung kartellrechtlicher Massnahmen

Wieweit das Kartellrecht im Bereich der Medien tatsächlich greift, ist aufgrund der jüngeren Entwicklungen fragwürdig. Soll jedoch das geltende Kartellrecht nicht noch zahnloser gemacht werden, dann sollte auf die in der Botschaft des Bundesrates über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001 vorgeschlagene Aufhebung des speziell tiefen Schwellenwertes für die Meldepflicht von Zusammenschlüssen zwischen Medienunternehmen verzichtet werden (vgl. BBl 2002 2022).

2.4.3 Förderung der Aus- und Weiterbildung

Das hier vorgeschlagene Konzept für die Förderung der Medien- und insbesondere der Pressevielfalt steht und fällt mit dem Vorhandensein von gut ausgebildeten, sich ihrer staatspolitischen Verantwortung bewussten Journalisten und Journalistinnen. Es reicht nicht aus, durch eine direkte Presseförderung eine Vielzahl von Titel in allen Regionen zu garantieren, sondern diese müssen auch mit qualitativ befriedigenden Beiträgen zum tagespolitischen Geschehen in der Region gefüllt werden. Es braucht deshalb ein zusätzliches Engagement des Bundes bei der Ausbildung der Medienschaffenden, aber auch bei der direkt anwendbaren Forschung.

3 Erläuterung der Verfassungsbestimmung

3.1 Bundesbeschluss über die Medienpolitik

3.1.1 Verfassungsartikel

Art. 93a Medienpolitik

Der Bund fördert die Vielfalt und 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.

3.1.2 Das Verhältnis von Artikel 93 und Artikel 93a BV

Mit einem neuen Artikel 93a BV, der sich an Artikel 93 BV (Radio und Fernsehen) anschliesst, sollen grundlegende Zielsetzungen der Medienpolitik in der Verfassung verankert werden.

Obwohl in Artikel 93 BV die elektronischen Medien bereits geregelt sind, spricht Artikel 93a BV von «Medien» schlechthin. Auf diese Weise wird unterstrichen, dass sich die Vielfaltssicherung auf die gesamte Medienlandschaft bezieht. Gerade mit Blick auf die Regionen zeigt es sich, dass für eine umfassende Beurteilung der Vielfalt öffentlich kommunizierter Meinungsäusserungen Print- und elektronische Medien (inkl. die neuen Medien wie Internet) in ihrer Gesamtheit massgeblich sind. Für die Regulierung von Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen bleibt dagegen weiterhin in erster Linie Artikel 93 BV massgebend. In diesem Bereich

formuliert die Verfassung einen eigentlichen Leistungsauftrag, und dem Bund kommt eine weitergehende Regelungsbefugnis zu, als sie in Artikel 93a BV vorgeesehen ist. Zu erwähnen ist ferner, dass bei der Gestaltung der elektronischen Medien «auf die Stellung und Aufgaben anderer Medien, vor allem der Presse», Rücksicht zu nehmen ist (Art. 93 Abs. 4 BV).

3.1.3 Verfassungsgrundlage für medienpolitische Förderungsmassnahmen

Medienpolitische Förderungsmassnahmen erfordern eine verfassungsrechtliche Grundlage. Eine solche besteht heute bereits für Radio und Fernsehen im Rahmen von Artikel 93 BV. Für die übrigen Medien lassen sich einzelne Massnahmen auf bestehende Verfassungsartikel stützen, so etwa die Unterstützung der journalistischen Ausbildung auf Artikel 63 Absatz 2 BV (Berufsbildung und Hochschulen) und Artikel 66 Absatz 2 BV (Ausbildungsbeihilfen).

Für andere – auch finanzielle – Förderungsmassnahmen soll in Artikel 93a BV eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Förderungskompetenzen werden dem Bund in verschiedenen weiteren Verfassungsbestimmungen eingeräumt, beispielsweise in Artikel 63 (Berufsbildung und Hochschulen), Artikel 64 (Forschung), Artikel 68 (Sport), Artikel 69 (Kultur) und Artikel 70 (Sprachen).

3.1.4 Zielsetzung: Förderung einer vielfältigen Medienlandschaft

Artikel 93a BV ist aber mehr als eine kompetenzbegründende Förderungsnorm. Er formuliert grundlegende Zielsetzungen der Medienpolitik. Der Bestimmung liegt die Überzeugung zugrunde, dass den Medien bei der Etablierung demokratischer Öffentlichkeit und im Rahmen der politischen Willensbildung eine zentrale Rolle zukommt. Die Medien sollen die gesellschaftliche Vielfalt wiederspiegeln und in der Lage sein, neue und wichtige Probleme zu thematisieren.

Die fortschreitende, durch die rasante Entwicklung bei den elektronischen Medien noch weiter verstärkte Medienkonzentration könnte diesen Erwartungen zunehmend zuwiderlaufen. Der Konzentrationsprozess wirkt sich insbesondere im regionalen und lokalen Bereich auf die allen Personen zustehenden Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und der Medienfreiheit (Art. 17 BV) aus. Grundrechte können nicht nur durch staatliche Eingriffe, sondern auch durch gesellschaftliche Entwicklungen bedroht sein. Artikel 35 BV anerkennt dies ausdrücklich und verpflichtet die staatlichen Behörden, dafür zu sorgen, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zum Ausdruck kommen (Abs. 1) und, sofern sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden (Abs. 3). Der demokratisch-institutionelle Gehalt der Kommunikationsgrundrechte besteht in der Möglichkeit, sich jederzeit gründlich über unterschiedliche Positionen zu politischen und gesellschaftlich relevanten Fragen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene informieren und äussern zu können. Diese Freiheit ist die Voraussetzung für eine wirksame Wahrnehmung der demokratischen Mitwirkungsrechte.

3.1.5

Mögliche Förderungsmaßnahmen

Artikel 93a BV ermächtigt die staatlichen Behörden, bei Bedarf Förderungsmaßnahmen zu treffen, damit die Medienlandschaft mit Blick auf den demokratischen Meinungsbildungsprozess möglichst reichhaltig bleibt und die Medien die Informations- und Dialogbedürfnisse der Öffentlichkeit offen, breit und kompetent abdecken können. Die Förderung konzentriert sich auf die Erhaltung, Stärkung oder Wiederherstellung der *Vielfalt* des Medienangebots und der *Unabhängigkeit* der einzelnen Medien.

Die *Vielfalt* betrifft primär die Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Medienerzeugnissen wählen zu können (*externe Pluralität*). Eine zielgerichtete finanzielle Unterstützung einzelner Medien, die von der Erfüllung gesetzlich festgelegter Kriterien abhängt, kann zu einem breiteren Angebot beitragen. Aber auch Förderungsmaßnahmen zur Sicherung oder Verbesserung der journalistischen Qualität, etwa die Unterstützung anerkannter Ausbildungszentren, können die Vielfalt stärken.

Förderungsmaßnahmen sind in jedem Falle nur dann und nur so lange zulässig, wie sie effektiv geeignet sind, zur Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien beizutragen. Dies gilt namentlich auch für finanzielle Unterstützungen. Die Pressefreiheit (Art. 17 BV) ist zu beachten. Vorschriften oder Unterstützungskriterien, die in irgend einer Weise eine inhaltliche Wertung implizieren könnten, sind unzulässig, wenn sie nicht den von der Verfassung festgelegten Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV) entsprechen. Die explizite Nennung der *Unabhängigkeit* als Förderungsziel unterstreicht zusätzlich, dass Artikel 93a BV die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Pressefreiheit stärken und nicht etwa relativieren soll.

Die Förderung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien soll kein Selbstzweck sein, sondern in Anerkennung der Bedeutung der Medien für die *demokratische Meinungsbildung* und den *gesellschaftlichen Zusammenhalt* erfolgen (Art. 93a BV, 2. Satz). Mit der Nennung der *demokratischen Meinungsbildung* wird angezeigt, dass primär Medien, die sich mit *politischen und gesellschaftlichen Fragen* auseinandersetzen und deren Angebot eine gewisse Regelmässigkeit aufweist, gefördert werden sollen. Darunter könnte auch die Abgeltung distanzunabhängiger Zustelltarife für die Presse fallen. Die Förderungsziele gelten für die nationale, regionale und lokale Ebene, wobei die Massnahmen auf bestimmte Ebenen konzentriert werden können, wenn vor allem dort Handlungsbedarf besteht. Wichtige Beiträge für den *gesellschaftlichen Zusammenhalt* erbringen nicht nur die Medien im engeren Sinne, sondern auch *gemeinnützige, nichtgewinnorientierte Organisationen* mit ihren Publikationen. Zudem bestehen gewisse gesetzliche Informationspflichten. Solche Publikationen und Mitteilungen, die heute von den verbilligten Zustelltarifen profitieren, könnten unter Artikel 93a BV weiterhin finanziell unterstützt werden. In welcher Weise und in welchem Umfang dies geschehen soll, muss der Gesetzgeber festlegen.

