

zu 06.425

**Parlamentarische Initiative
Presseförderung mittels Beteiligung
an den Verteilungskosten**

**Bericht vom 15. Februar 2007 der Staatspolitischen Kommission
des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. Februar 2007

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 15. Februar 2007 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates betreffend die parlamentarische Initiative «Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Februar 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Entlastung des Bundeshaushalts 2002 folgte das Parlament dem Vorschlag des Bundesrates, per Ende 2007 Artikel 15 des Postgesetzes (PG) aufzuheben (BBl 2002 6965). Entgegen seinem damaligen Beschluss und gegen den Willen des Bundesrates überwies das Parlament im März 2005 die Motion der SPK-S, «Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten» (04.3433), die den Parlamentsbeschluss von 2002 rückgängig machen wollte.

Am 21. Dezember 2005 entschied der Bundesrat nach Diskussion mehrerer Varianten zur Umsetzung der Motion der SPK-S, an seinem bisherigen Standpunkt festzuhalten und auf die Ausarbeitung einer Vorlage zu verzichten. Stattdessen sollte dem Parlament gestützt auf Artikel 122 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes innerhalb der gesetzlichen Frist die Abschreibung der Motion beantragt werden.

Daraufhin beschloss die SPK-N am 23. Februar 2006 mittels Kommissionsinitiative (06.425) die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs im Sinne der Motion 04.3433. Am 6. März 2006 stimmte die SPK-S dem Beschluss zu. Der von einer Subkommission erarbeitete Vorentwurf der SPK-N zu einem neuen Artikel 15 PG sieht ein zweistufiges Fördermodell vor. Die Post soll verpflichtet werden, Zeitungen und Zeitschriften zu distanzunabhängigen Vorzugspreisen zuzustellen, wobei das heutige Tarifmodell beizubehalten ist. Dafür soll der Bund die Post mit max. 60 Millionen Franken pro Jahr abgelten. Regional- und Lokalpresse sollen gegen eine fixe Abgeltung von 20 Millionen Franken pro Jahr an die Post zusätzlich gefördert werden.

Das UVEK (PostReg) führte im Auftrag der SPK-N vom 20. Oktober 2006 bis zum 10. Januar 2007 das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage durch. Am 2. Februar 2007 lehnte die FK-N die Vorlage der SPK-N mehrheitlich ab. Am 15. Februar 2007 ergänzte die SPK-N ihre Vorlage um eine Befristung auf 7 Jahre und präziserte den erläuternden Bericht bezüglich des Einbezugs von Kopfblättern. Die im Übrigen unveränderte Vorlage unterbreitete sie gleichentags dem Nationalrat und räumte gleichzeitig dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme ein.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Der Bundesrat anerkennt die wichtige Funktion der Medien und namentlich der Presse für die demokratische Willensbildung. Die bisherigen Erfahrungen mit dem System der indirekten Presseförderung sind jedoch ernüchternd. Eine im Auftrag des UVEK erstellte Studie der Firma Ecoplan kam schon 2001 zum Schluss, es handle sich um eine wenig wirksame *Giesskannensubvention*. Die Mängel des Systems wurden in den letzten Jahren mehrfach diskutiert und sind allgemein bekannt; mehrfache Optimierungsversuche sind gescheitert. Bundesrat und Parlament waren sich 2002 anlässlich des Beschlusses zur Aufhebung der Subvention einig: Das an und für sich demokratiepolitisch berechtigte Anliegen der Förderung der kleinauflagen Regional- und Lokalpresse lässt sich mit einem Modell der indirekten Presseförderung nicht erreichen. Die Vernehmlassungseingaben zum Entwurf der SPK-N lassen

befürchten, dass es bei einer Neuauflage des Systems sogar noch zu einer weiteren Ausdehnung des Begünstigtenkreises kommen könnte. Damit würde die Wirkung der heutigen Giesskannensubvention noch mehr verwässert.

Wie der Blick ins europäische Umfeld zeigt, wird das System der indirekten Presseförderung zum Auslaufmodell. Mehrere europäische Staaten haben es in den letzten Jahren ersatzlos abgeschafft oder durch ein System der direkten Presseförderung ersetzt. Einzig Belgien und Frankreich pflegen zurzeit noch ein vergleichbares Konzept. Allerdings liegt dort der erforderliche redaktionelle Mindestanteil viel höher als in der Schweiz. Kein anderes Land in Europa, auch keines mit direkter Presseförderung, wendet zudem im Verhältnis einen so hohen Betrag dafür auf wie die Schweiz.

Auch wenn Artikel 15 PG ersatzlos ausläuft, bleibt die flächendeckende Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften als Teil des Grundversorgungsauftrags der Post im ganzen Land gesichert. Dasselbe gilt *auch* für die *Finanzierung der Grundversorgung* (inkl. flächendeckender Zeitungsdistribution). Die Post trägt kein Finanzierungsrisiko. Das von Bundesrat und Parlament im Rahmen der Gesamtschau Post 2002 beschlossene Finanzierungskonzept der Grundversorgung gilt unverändert: Die Post muss die Grundversorgung über Dienstleistungserträge und Rationalisierungen finanzieren. Sollten diese Instrumente dereinst nicht mehr ausreichen, kann bei den privaten konzessionierten Postanbietern eine Gebühr zur Finanzierung der ungedeckten Kosten der Grundversorgung erhoben werden. Erst als Ultima Ratio müsste zum Instrument der staatlichen Abgeltung gegriffen werden. Die Post erreichte in den Jahren 2004 bzw. 2005 Konzernergebnisse von 837 bzw. 811 Millionen Franken; die Ergebnisse aus der Grundversorgung betragen 777 bzw. 711 Millionen Franken (inkl. Beförderung abonyierter Zeitungen und Zeitschriften). Für das Geschäftsjahr 2006 ist mit ähnlich guten Resultaten zu rechnen. Auch die mittelfristigen Aussichten für die Finanzierung der Grundversorgung sind unter anderem aufgrund des hohen Monopolschutzes (90 % der Briefe fallen unter das Monopol) nach wie vor gut. Daraus lässt sich schliessen, dass die Grundversorgung auch ohne Presseförderungssubvention sehr solide finanziert ist.

Dieses gesamtheitliche Finanzierungskonzept der postalischen Grundversorgung macht Sinn. Insbesondere die gemeinsame Verarbeitung von Briefen und Zeitungen bringt erhebliche Verbundvorteile. Gleichzeitig ist eine exakte Kostenzurechnung zu einem dieser beiden Bereiche sehr anspruchsvoll. Es ist deshalb problematisch, ein Teilsystem herauszubrechen und einer staatlichen Abgeltung zuzuführen, wie das bisher mit dem System der indirekten Presseförderung getan wurde.

Ob das Auslaufen der indirekten Presseförderung zu Tarifierhöhungen bzw. zur Einführung distanzabhängiger Tarife führt, wird u.a. von der Entwicklung des Wettbewerbs abhängen, der durch den Wegfall der Subvention begünstigt würde. Obwohl bereits seit mehreren Jahren Anbieter auch in der Schweiz in den Markt der ordentlichen Zeitungszustellung hätten eintreten können, ist das bisher nicht geschehen. Im Rahmen der Evaluation des Schweizer Postmarktes 2005 erklärten die Experten dies mit der Wirkung der Subvention als Markteintrittsbarriere. Wenig wahrscheinlich ist die Einführung distanzabhängiger Tarife. Solche wären heute bereits im Paketgeschäft oder im Briefgeschäft über 100 g möglich. Für die Mitgliedschaftspresse mit kleinen Auflagen könnten die Tarife steigen, weil diese Produkte allenfalls neu teurere Brieftarife bezahlen müssen. Ebenso denkbar ist aber, dass eine Belebung des Wettbewerbs dies verhindern würde. Eine solche scheint schon in Anbetracht dessen möglich, dass die Mitgliedschaftspresse selbst in

ihren Vernehmlassungsantworten eine Zustellung zweimal wöchentlich als ausreichend betrachtet. Sollte der Wettbewerb in einer Anfangsphase zudem zu wenig spielen, könnte die Post nicht einfach die Tarife erhöhen. Sie müsste als marktmächtige Anbieterin dem Preisüberwacher die Kalkulationen unter Berücksichtigung des gesamten Zeitungsgeschäfts – nicht nur der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften – offenlegen. Beim Wegfall der Presseförderungssubvention können somit zwar Tarifierhöhungen nicht ausgeschlossen werden, doch besteht ein *erprobter Mechanismus zur Verhinderung von ungerechtfertigten Tarifanpassungen*.

Es sei auch darauf verwiesen, dass Presseerzeugnisse von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz profitieren. Dies allein gilt in mehreren Ländern bereits als Modell der indirekten Presseförderung. Nicht zu vergessen ist zudem, dass Verlage und gemeinnützige Organisationen im Rahmen der allgemeinen Tarifierungsregeln neu vom Instrument der Grosskundenrabatte Gebrauch machen könnten.

2.2 Finanzielle Erwägungen

Das Parlament hat die indirekte Presseförderung im Rahmen des Massnahmenpakets zur Entlastung des Bundeshaushalts 2002 per Ende 2007 gestrichen, da wirkungsschwache Giesskannensubventionen schon damals nicht mehr in das finanzpolitische Umfeld passten. Die finanzpolitische Lage hat sich seither – trotz des erfreulichen Rechnungsabschlusses 2006 – nicht grundlegend verändert. In den kommenden Jahren steht ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf von mindestens 5 Milliarden an. Um das erklärte Ziel der Schuldenbremse, nämlich die nominelle Stabilisierung der Bundesschulden, erreichen zu können, ist es in den kommenden Jahren nötig, strukturelle Überschüsse in dieser Höhe zu erzielen. In Rechnung zu ziehen ist zudem die auf die demografische Entwicklung zurückzuführende wachsende Belastung im Bereich der Sozialversicherungen. Der Bundesrat hat aus diesen Gründen eine Aufgabenüberprüfung an die Hand genommen, die es erlauben soll, die Staatsquote bis 2015 zu stabilisieren und Handlungsspielraum für künftige Herausforderungen zu schaffen. Erste Entlastungen sollen bereits ab 2008 erzielt werden. Im Vorschlag 2008 bzw. in den Finanzplanjahren 2009 und 2010 sind deshalb zusätzliche Einsparungen von 700 bzw. 950 und 1200 Millionen Franken vorgesehen, welche zumindest teilweise auch herkömmliche Budgetkürzungen erfordern werden.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat die Neuauflage der Presseförderungs-subvention von 80 Millionen Franken pro Jahr für finanzpolitisch äusserst bedenklich, umso mehr als selbst viele befürwortende Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen, dass eine wirkungsschwache Giesskannensubvention wieder eingeführt würde. Die entsprechenden Mehrausgaben in der Höhe von 80 Millionen Franken pro Jahr müssten aufgrund der Schuldenbremse in anderen Aufgabenbereichen vollständig kompensiert werden. Es kann nicht argumentiert werden, es werde einfach eine bisherige Massnahme weitergeführt; im Finanzplan 2008–2010 sind keine Mittel für die Presseförderung eingestellt. Der Wille des Parlamentes war bei der Aufhebung von Artikel 15 PG klar: Die indirekte Presseförderung sollte abgeschafft und gegebenenfalls durch ein Modell der direkten Presseförderung ersetzt werden.

Das von der SPK-N vorgeschlagene Modell scheint auf den ersten Blick bestechend, insbesondere weil es vorgibt, mit den bisherigen Mitteln in der Höhe von 80 Millionen Franken pro Jahr die Wirkung des alten Presseförderungs-systems verbessern zu können. Es scheint nicht nur möglich, den Vorzugstarif festzuschreiben, sondern zusätzlich auch gezielt die Lokal- und Regionalpresse zu fördern, und dies alles unter Beibehaltung der bisherigen Tarife. Wie die durchgeführte Vernehmlassung zeigt, bietet die Vorlage aber lediglich eine Scheinlösung. Zwar spricht sich die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer im Grundsatz für die Vorlage aus. Die Vernehmlassungsantworten zeigen aber mit aller Deutlichkeit, dass der schwierige Teil der Aufgabe erst noch bevorsteht. Die bereits aus den früheren Presseförderungs-vorlagen bekannten divergierenden Haltungen zum Kreis der Förderungsberechtigten bestehen unverändert.

So besteht nach wie vor kein Konsens darüber, welche Publikationen als demokratiepolitisch wichtig und damit förderungswürdig gelten. Stark kontrovers ist etwa der Einbezug der Mitgliedschafts-, aber auch der Fach- und Spezialpresse. Umstritten bleibt ebenso der Einbezug der grossen, allgemein als nicht förderungswürdig betrachteten Mitgliederpresse. Stark gegenläufige Grundsatzpositionen zeigen sich bezüglich der Förderkriterien sowohl bei der Basis- wie auch bei der Zusatzförderung. Umstritten sind namentlich die Kriterien Auflagenhöhe, Erscheinungshäufigkeit und redaktioneller Anteil. Kontrovers ist auch der von der SPK-N vorgesehene Einbezug von Kopffblatt- bzw. Verbundsystemen in die Zusatzförderung.

Neun Vernehmlassungsteilnehmer lehnen die Vorlage integral ab, weitere neun stimmen ihr nur unter Vorbehalt oder teilweise zu. Der Bundesrat teilt die vorgebrachte Meinung, es sei angesichts der schwierigen Finanzsituation der öffentlichen Hand nicht zu verantworten, eine abgeschaffte, unnötige Giesskannensubvention wieder einzuführen, die noch dazu Kompensationen bei anderen Bundesaufgaben erzwingt. Ein entsprechendes Unbehagen äussern selbst viele zustimmende Vernehmlassungsteilnehmer. Zahlreich sind auch die Aussagen, die Zustimmung erfolge nur mangels Alternativen und aufgrund des Zeitdrucks.

Selbst das Element der Zusatzförderung für die kleinauflagige Regional- und Lokalpresse mit mindestens wöchentlicher Zustellung krankt an einem wesentlichen Mangel. Gerade für diese Pressetitel wird die Frühzustellung immer mehr zur wesentlichen Überlebensfrage. Der Vorschlag der SPK-N schliesst aber genau diese Frühzustellung, wie auch den Einbezug Dritter, von der Presseförderung aus. Angesichts dessen erstaunt wenig, dass das von der SPK-N ohne jede Rechtswirkung skizzierte Modell der Zukunft, welches die Verbilligung der Zustelltaxen unabhängig von der Zustellart vorsieht, in der Vernehmlassung auf grosses Interesse stiess. Aus demokratiepolitischen Gründen müssten bei Aufrechterhaltung der indirekten Presseförderung tatsächlich Wege gesucht werden, welche die Frühzustellung in die Presseförderung einschliessen und zudem Wettbewerbsanreize bieten. Der Bundesrat bleibt aber bei seiner grundsätzlichen Auffassung, es sei überflüssig, in diesem Bereich eine neue Staatsaufgabe mit entsprechendem Verwaltungsapparat aufzubauen. Er ist nach wie vor überzeugt, dass der sofortige Wegfall der indirekten Presseförderung weder für die heutigen Akteure noch für die Grundversorgung entscheidende negative Auswirkungen zeitigt. Daran ändert auch die nach dem Vernehmlassungsverfahren durch die SPK-N eingefügte zeitliche Befristung von sieben Jahren nichts.

2.4

Antrag des Bundesrates

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Bundesrat, auf die Vorlage nicht einzutreten.