

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

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 15. Februar 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Postgesetzes (PG) vom 30. April 1997. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

15. Februar 2007

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Andreas Gross

Übersicht

Die Vielfalt der Presse ist ein Anliegen, welches die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates schon seit Ende der 1990er-Jahre beschäftigt. Die Kommission ist überzeugt, dass aus demokratie- und staatspolitischer Sicht ein vielfältiger Pressemarkt von enormer Bedeutung ist. Der vielfältige Pressemarkt ist jedoch gerade auf lokaler und regionaler Ebene gefährdet. Insbesondere die Kleinverleger kämpfen um ihr Überleben. Eine Vorlage der SPK des Nationalrates für die Schaffung eines Medienartikels in der Verfassung hat jedoch im Ständerat keine Gnade gefunden. Somit besteht auch heute noch keine verfassungsmässige Grundlage für die gezielte direkte Unterstützung von Titeln der Lokal- und Regionalpresse.

Die noch bis Ende 2007 bestehende, im Postgesetz vorgesehene Verbilligung der Posttaxen ist die einzige Form indirekter staatlicher Presseförderung, welche insbesondere für Kleinverlage von grosser Bedeutung ist. Im Hinblick auf eine verfassungsmässige Grundlage für eine direkte Presseförderung, welche einen gezielteren Einsatz der finanziellen Mittel ermöglicht hätte, hat die Bundesversammlung dieses System der indirekten Förderung bis Ende 2007 befristet.

Da nun aber die Verfassungsgrundlage für eine direkte Förderung nicht vorhanden ist, muss notgedrungen auf das alte System zurückgegriffen werden. Ende 2005 wurde die Öffentlichkeit jedoch darüber informiert, dass der Bundesrat eine Motion der Räte, welche die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Weiterführung der Verbilligung der Transportkosten verlangte, nicht umsetzen will. Die SPK des Nationalrates erarbeitete deshalb selber die notwendigen gesetzlichen Grundlagen, im Bewusstsein, dass ein System der indirekten Presseförderung nie sehr zielgerichtet sein kann, jedoch viele Kleinverleger darauf angewiesen sind.

Es wird hier konkret vorgeschlagen, das bisherige System weiterzuführen, wonach die Post für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften distanzunabhängige Vorzugspreise zu gewähren hat, wofür sie durch den Bund mit maximal 60 Millionen Franken pro Jahr entschädigt wird. Die Post wird verpflichtet, das bisherige Tarifsysteem beizubehalten. Zusätzlich wird neu vorgesehen, dass der Bund der Post pro Jahr 20 Millionen Franken zur Verfügung stellt, mit welchen die Post zusätzliche Vergünstigungen für die Beförderung kleinauftragiger Titel vornehmen soll.

Die vorgeschlagene Bestimmung orientiert sich somit am alten System und behebt auch nicht alle Mängel desselben. Will man den Kleinverlegern jedoch garantieren, dass sie auch nach 2007 von Vergünstigungen profitieren können, so gibt es nur diesen Weg. Allerdings werden im vorliegenden Bericht auch Ideen für ein alternatives, vermehrt auf der Vergünstigung der Frühzustellung basierendes Modell präsentiert. Die Umsetzung desselben würde jedoch längere Zeit beanspruchen. Es kann deshalb nur für die Zukunft ins Auge gefasst werden. Die hier präsentierte Vorlage wird unter diesen Umständen bis Ende 2014 befristet.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Artikel 15 des Postgesetzes (SR 783.0) sieht vor, dass die Post für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften Vorzugspreise zu gewähren hat. Der Bund leistet der Post für die daraus entstehenden ungedeckten Kosten eine jährliche Abgeltung von 80 Millionen Franken. Diese Bestimmung ist befristet bis Ende des Jahres 2007.

Das System der indirekten Presseförderung durch Posttaxenverbilligung wurde in den 1990er-Jahren gesetzlich verankert und war immer wieder Kritik ausgesetzt. Neben gescheiterten Bemühungen, punktuelle Verbesserungen am System anzubringen, gab es auch Versuche, durch die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine direkte Presseförderung einen völligen Systemwechsel vorzunehmen. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat die entsprechende Vorlage ausgearbeitet (BBl 2003 5357), welche im Nationalrat Zustimmung fand (Amtl. Bull. 2003 N 1438), nicht aber im Ständerat (Amtl. Bull. 2004 S 553).

Somit war der Versuch gescheitert, das System der indirekten Presseförderung mittels Posttaxenverbilligung durch ein System der direkten Förderung abzulösen. Im Hinblick auf diese Ablösung hatte man jedoch die indirekte Presseförderung im Postgesetz befristet. Diese Vorlage soll nun die Grundlage dafür schaffen, dass zumindest die indirekte Presseförderung via Posttaxenverbilligung weitergeführt werden kann, da ansonsten insbesondere Kleinverleger ab 2008 mit ernsthaften Schwierigkeiten zu rechnen hätten.

Im Folgenden soll kurz auf die Entstehungsgeschichte der Posttaxenverbilligung sowie auf die Bemühungen für die Schaffung einer Grundlage für eine direkte Presseförderung bzw. für eine Verbesserung des Systems der indirekten Presseförderung eingegangen werden.

1.1 Die Entstehungsgeschichte von Artikel 15 des Postgesetzes

Das noch bis Ende 2007 gültige Tarifmodell «Erscheinungshäufigkeit» wurde ursprünglich vom Bundesrat am 1. Februar 1991 in Kraft gesetzt. Gemäss diesem Modell sollen gewisse Presseerzeugnisse bezüglich der Versandkosten bevorzugt behandelt werden. Im Vordergrund stand dabei das Kriterium der «Erscheinungshäufigkeit», in der Absicht, insbesondere die Tageszeitungen sowie die Lokal- und Regionalzeitungen zu fördern.

Wurden die ungedeckten Kosten des Postzeitungsdienstes vorerst aus den Fernmeldeerträgen der damaligen PTT-Betriebe querfinanziert, so war dies nach Erlass des Fernmeldegesetzes im Jahre 1992 nicht mehr möglich. Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 20. April 1994 der Bundesversammlung eine Botschaft zur Revision des Postverkehrsgesetzes unterbreitet, wonach eine Rechtsgrundlage für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Postzeitungsdienst geschaffen werden sollte (BBl 1994 II 873). Die entsprechende Revision des Postverkehrsgesetzes trat 1996 in Kraft.

Dieses System der indirekten Presseförderung wurde per 1. Januar 1998 weitgehend unverändert in das neue Postgesetz und in die Verordnung zum Postgesetz (VPG, SR 783.01) übernommen.

1.2 Die Vorlage der SPK des Nationalrates vom 2. Juli 1999 für einen Presseartikel in der Bundesverfassung

Ende der 1990er-Jahre wurde in der SPK des Nationalrates die bereits in den 1970er Jahren geführte Diskussion betreffend Schaffung eines Medienartikels in der Bundesverfassung wieder aufgenommen. Mit einem Presse- oder Medienartikel sollte eine Förderung der Pressevielfalt mit verschiedenen Instrumenten ermöglicht werden.

In Umsetzung einer Kommissionsinitiative gab die SPK des Nationalrates am 2. Juli 1999 eine Vorlage in die Vernehmlassung, welche zwei neue Verfassungsbestimmungen vorsah: Ein allgemeiner Artikel zur Medienpolitik sollte dem Bund die Kompetenz geben, die Qualität der journalistischen Arbeit sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung und Forschung im Bereich der Medien zu fördern. Ein spezifischer Presseartikel sollte dem Bund die Kompetenz verleihen, die Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse zu fördern. Dazu sollte er Bestimmungen erlassen können, welche die Verbreitung von Presserzeugnissen fördern und die Informations- und Meinungsvielfalt schützen, wenn sie durch Vormachtstellungen bedroht ist.

Die Vernehmlassung zeigte jedoch, dass die wenigsten der vorgeschlagenen Massnahmen auf Akzeptanz stiessen. Als eine der wenigen einigermaßen konsensfähigen Massnahmen erwies sich die Förderung der Verbreitung von Presseerzeugnissen (insbesondere die Vorzugstarife der Post).

Die SPK beauftragte eine Subkommission, die verbliebenen, wenig umstrittenen Massnahmen weiterzuverfolgen und eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

1.3 Die Studie Ecoplan vom 31. Juli 2001

Unabhängig von den Arbeiten der SPK hatte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom Bundesrat den Auftrag erhalten, die Wirksamkeit der Zeitungstransportvergütungen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang erteilte das UVEK dem Büro Ecoplan einen Auftrag. Ecoplan legte am 31. Juli 2001 den Bericht «Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post» vor. Die Studie bezeichnete die bestehenden Instrumente zur Förderung sowohl der Lokal- und Regionalpresse als auch der überregionalen Tages- und Wochenpresse als unzureichend. Die Verfasser vertraten die Ansicht, dass eine nachhaltige Förderung der Lokal- und Regionalpresse nur über eine direkte Förderung erzielt werden kann.

1.4

Der Vernehmlassungsentwurf für eine Änderung der Postverordnung vom 27. März 2002

Auf der Basis von Artikel 15 des Postgesetzes unterbreitete der Bundesrat am 27. März 2002 einen Entwurf für eine Verordnungsänderung, welche punktuelle Verbesserungen am bestehenden Giesskannensystem und Einsparungen bringen sollte. Konkret war vorgesehen, Presseerzeugnisse mit einer Auflage von über 300 000 nicht mehr zu Sondertarifen zuzustellen und die Förderung auf Presseerzeugnisse zu beschränken, die mindestens wöchentlich erscheinen. Die Regional- und Lokalpresse hingegen sollte durch Erhöhung des Grundpreisrabattes und die bedingungslose Gewährung des Sondertarifs vermehrt gefördert werden.

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung schlecht aufgenommen, worauf der Bundesrat auf diese Revision der Postverordnung verzichtete. Kritisch eingestellt waren u.a. der Verband Schweizer Presse und auch die gemeinnützigen Organisationen.

1.5

Kürzung der Subventionen von 100 auf 80 Millionen Franken im Rahmen des Entlastungsprogramms 03

Nach Scheitern der Änderung der Postverordnung schlug der Bundesrat der Bundesversammlung im Rahmen der Botschaft über die Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes (02.067 EP 03, BBl 2002 6965) vom 30. September 2002 eine Änderung des Postgesetzes vor, welche die Kostenbeiträge des Bundes an die Posttaxenverbilligung von 100 auf 80 Millionen Franken reduzierte und diese Subvention bis 31. Dezember 2007 befristete, in der Annahme, dass dannzumal «neue Bestimmungen über die Presseförderung» vorliegen würden, welche von der SPK des Nationalrates erarbeitet würden. Das bisher geltende System wurde weitgehend beibehalten; der Gesetzestext wurde nur durch den gekürzten Betrag und die Befristung ergänzt. Die Einsparungen sollten durch moderate Preiserhöhungen der Post und die Aufnahme einer Obergrenze von 500 000 Abonnenten für die Subventionsberechtigung in der Postverordnung erreicht werden.

Die eidgenössischen Räte stimmten dieser Änderung von Artikel 15 des Postgesetzes in der Wintersession 2002 zu (Amtl. Bull. 2002 N 1742 ff., Amtl. Bull. 2002 S 1152ff.). Die Änderungen wurden auf das Jahr 2004 hin wirksam.

1.6

Die Vorlage der SPK des Nationalrates vom 3. Juli 2003 für eine Verfassungsgrundlage für eine direkte Presseförderung (03.448)

Parallel zu den Diskussionen über die Kürzung der Bundessubventionen an die Posttaxenverbilligung bereitete die SPK des Nationalrates eine Verfassungsgrundlage für eine direkte Presseförderung vor, welche nach 2007 das System der Posttaxenverbilligung ablösen sollte. Am 3. Juli 2003 unterbreitete die Kommission ihrem Rat einen Entwurf für eine neue Verfassungsbestimmung betreffend Medienpolitik (BBl 2003 5357). Der Bund sollte mit dieser Bestimmung die Kompetenz zur Förderung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien erhalten. Neu sollte er über

die Kompetenz verfügen, Medienerzeugnisse, welche bestimmte Kriterien erfüllen, direkt zu unterstützen.

Während die Vorlage im Nationalrat am 23. September 2003 noch mit 78 zu 53 (Amtl. Bull. 2003 N 1438) Stimmen Unterstützung fand, beschloss der Ständerat am 4. Oktober 2004 Nichteintreten (Amtl. Bull. 2004 S 553). In der Differenzbereinigung schloss sich der Nationalrat dem Nichteintretensbeschluss an (Amtl. Bull. 2005 N 417).

1.7 Die Motion der SPK des Ständerates vom 17. August 2004 für die Aufrechterhaltung eines Systems der Verbilligung der Verteilungskosten (04.3433)

Nach dem Beschluss für Nichteintreten auf die Vorlage der SPK des Nationalrates stimmte der Ständerat einstimmig einer Motion seiner Kommission zu, welche eine Fortführung der Verbilligung der Posttaxen bei Optimierung des Systems verlangte (Amtl. Bull. 2004 S 559). Der Nationalrat stimmte der Motion am 17. März 2005 mit 74 zu 62 Stimmen zu (Amtl. Bull. 2005 N 422).

Text der Motion:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Entwurf für gesetzliche Grundlagen für die Förderung der Vielfalt der Presse mittels der gezielten Beteiligung an den Verteilungskosten zu erarbeiten. Die Mängel des bis Ende 2007 geltenden Systems sind zu beheben und die verschiedenen Anbieter einzubeziehen. Dabei ist insbesondere die Bedeutung der Presse für die demokratische Meinungsbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu beachten.

Am 21. Dezember 2005 wurde in einer Pressemitteilung mitgeteilt, dass der Bundesrat nach Prüfung mehrerer Varianten (vgl. Ziff. 1.8.2.2) den Räten keine Vorschläge zur Umsetzung der Motion unterbreiten, sondern deren Abschreibung beantragen werde. Damit hat der Bundesrat einen Auftrag der Bundesversammlung gemäss Artikel 120 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes nicht ausgeführt. Für die Bundesversammlung bzw. für deren Organe stellte sich die Frage, wie sie auf diese Missachtung des Motionsrechts reagieren sollte.

1.8 Die Ausarbeitung einer Vorlage zur Beteiligung an den Verteilungskosten durch die SPK des Nationalrates

1.8.1 Beschluss zur Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative

Zur gleichen Zeit lag eine parlamentarische Initiative von Rudolf Joder (SVP, BE) auf dem Tisch der SPK des Nationalrates (05.413 Pressevielfalt als Element für die demokratische Meinungsbildung). Die Initiative verlangt ebenfalls eine Verbilligung der Posttaxen, wobei die Post nicht durch den Bund entschädigt würde.

Die SPK überlegte deshalb, wie angesichts der Mitteilung des Bundesrates, wonach dieser die Motion Presseförderung nicht umzusetzen gedenkte, vorzugehen sei. Da

zeitlicher Handlungsdruck besteht (die Subventionierung der Posttaxenverbilligung läuft Ende 2007 aus), beschloss sie an ihrer Sitzung vom 23. Februar 2006, selber mittels einer Kommissionsinitiative die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, damit insbesondere die Kleinverleger auch nach 2007 mit einer Verbilligung der Posttaxen rechnen können. Nach Zusicherung, dass auch sein Vorschlag im Rahmen der Umsetzung der Kommissionsinitiative geprüft würde, zog Herr Joder seine Initiative zugunsten der Kommissionsinitiative zurück.

Die SPK des Ständerates stimmte an ihrer Sitzung vom 6. März 2006 mit 9 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung dem Beschluss ihrer Schwesterkommission auf Ergreifung einer Kommissionsinitiative zu. Die SPK des Nationalrates beauftragte in der Folge eine Subkommission¹ mit der Erarbeitung der Vorlage.

1.8.2 Die Arbeiten der Subkommission Presseförderung

1.8.2.1 Kenntnisnahme vom Modell Verleger/Post

Die Subkommission Presseförderung liess sich an ihrer ersten Sitzung vom 27. Juni 2006 von Vertretern der Post und des Verbandes Schweizer Presse über deren Modell zur Weiterführung der indirekten Presseförderung informieren. Die Verleger und die Post schlugen ein zweistufiges Modell vor. Danach sollen in einem ersten Schritt distanzunabhängige Tarife für alle abonnierten Zeitungen und Zeitschriften gewährt werden. In einem zweiten Schritt sollen zusätzliche Vergünstigungen für kleinauflagige Titel vorgesehen werden.

Dem Modell liegt ein neues, zwischen der Post und den Verlegern ausgehandeltes Tarifmodell zu Grunde, welches auf den Kriterien «distanzunabhängig» und «kostenorientiert» beruht. Berechnungen der Post haben ergeben, dass die Zusatzkosten für die Verteilung in dünnbesiedelten Gebieten zu Einheitstarifen etwa 58 Millionen Franken pro Jahr betragen. Zusätzlich sollen für die spezifische Förderung kleinauflagiger Titel gemäss vom Bundesrat festzulegenden pressepolitischen Kriterien 20 Millionen Franken bereit gestellt werden. Der Bund würde die Post somit jährlich mit 80 Millionen Franken für ihre Aufwände entschädigen.

1.8.2.2 Kenntnisnahme von den vom Bundesrat geprüften Varianten

Im Weiteren liess das UVEK auftragsgemäss der Subkommission ein Papier zukommen, in dem die vom Bundesrat diskutierten Varianten präsentiert wurden. Der Bundesrat hat fünf Varianten diskutiert:

1. Verzicht auf die Ausarbeitung einer Vorlage: Der Bundesrat bleibt aufgrund der bisher erfolglosen Bemühungen zur Verbesserung der gewünschten Wirkungen des Systems und angesichts der finanzpolitischen Lage bei der Auffassung, die indirekte Presseförderung sei Ende 2007 ersatzlos auslaufen zu lassen.

¹ Engelberger (Präs.), Fluri, Gross Andreas, Joder, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Roth-Bernasconi, Schibli, Weyeneth

2. Festschreibung eines Einheitstarifs ohne Subventionen: Der Einheitstarif für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften mit Genehmigungspflicht soll auch künftig im Postgesetz festgeschrieben werden. Auf eine Subvention wäre hingegen zu verzichten und die heutigen Tarife müssten in etwa beibehalten werden. Diese Variante entsprach somit der Forderung der parlamentarischen Initiative Joder.
3. Festschreibung des Einheitstarifs ohne Abgeltung, jedoch mit eingeschränkter Geltung nur für die politische Presse: Auch hier sollte ein Einheitstarif im Postgesetz vorgeschrieben werden, wobei nur die politische Presse davon profitieren sollte. Die Kriterien wären entsprechend neu zu definieren.
4. Festschreibung eines Einheitstarifs mit einer Abgeltung von 20 Millionen Franken: Wie bei Variante 2 und 3 wäre der Einheitstarif gesetzlich vorgeschrieben worden, wobei die Post mit 20 Millionen Franken jährlich entschädigt würde. Post und Verleger müssten je ebenfalls 20 Millionen beisteuern, damit die von der Post geltend gemachten 60 Millionen Franken ungedeckten Kosten gedeckt würden.
5. Festschreibung des Einheitstarifs mit ausgewählter Zusatzverbilligung und Bundessubventionen von 80 Millionen Franken gemäss dem Modell der Verleger/Post mit daraus resultierendem neuen Tarifsystem.

Bei der Beurteilung der Varianten kam der Bundesrat zum Schluss, es gebe keine mehrheitsfähige Lösung, die zudem die erhofften Wirkungen zur Förderung der Pressevielfalt entfalte und trotzdem in die Sparaufträge des Parlaments passe. Angesichts des klaren Sparauftrags könne er eine neue Giesskannensubvention nicht verantworten, zumal die zusätzlichen Mittel wegen der Schuldenbremse bei einer anderen Aufgabe eingespart werden müssten. Der Bundesrat entschied deshalb, das System der indirekten Presseförderung müsse Ende 2007 auslaufen (Variante 1). Weil die flächendeckende Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften nach wie vor zur postalischen Grundversorgung gehöre und damit die Versorgung nicht gefährdet sei, kann der Schritt gemäss Auffassung des Bundesrates verantwortet werden.

1.8.2.3 Erarbeiten von Varianten in der Subkommission

Die Subkommission hat nach Kenntnisnahme dieser verschiedenen zur Diskussion stehenden Varianten beschlossen, durch Sekretariat und Verwaltung verschiedene Vorschläge ausarbeiten zu lassen: zum einen sollte das Modell der Verleger und der Post weiterverfolgt werden, zum anderen sollten aber auch Varianten ausgearbeitet werden, welche eine andere Finanzierung vorsehen. Es wurde beschlossen, auch noch eine Stellungnahme der Vertreter der Mitgliederpresse (ig-Mitgliederpresse) einzuholen.

1.8.2.4 Kenntnisnahme der Vorschläge der ig-Mitgliederpresse

An ihrer Sitzung vom 22. August 2006 hörte die Subkommission vorerst Vertreter der ig-Mitgliederpresse an. Diese schlugen vor, das bisherige Tarifsystem zumindest

während einer bestimmten Übergangsfrist weiterzuführen. Zahlreiche Non-Profit-Organisationen profitieren gemäss dem heutigen System von für sie sehr wichtigen verbilligten Taxen. Im Weiteren stimmen die Vertreter der ig-Mitgliederpresse dem Vorschlag der Verleger und der Post zu, zusätzlich spezielle Vergünstigungen für die kleinauflagige Presse vorzusehen. Eine Entschädigung der Post erachten sie dann als angebracht, wenn die undgedeckten Kosten der Post die Gewinne aus dem Universaldienst übersteigen würden.

1.8.2.5 Entscheid für die Weiterführung des bisherigen Systems unter Einbezug der zusätzlichen Förderung kleinauflagiger Titel

Auf dem Tisch der Subkommission lagen somit verschiedene Vorschläge. Die grosse Mehrheit der Subkommissionsmitglieder war sich über die Rahmenbedingungen einig:

1. Damit die Verleger eine gewisse Planungssicherheit haben, soll versucht werden, das System der Posttaxenverbilligung ab 1. Januar 2008 nahtlos weiterzuführen.
2. Der Post sollen nicht zusätzliche finanzielle Auflagen gemacht werden.
3. Die kleine Mitgliederpresse soll weiterhin von verbilligten Tarifen profitieren können.
4. Neu sollen kleinauflagige Titel der Regional- und Lokalpresse gemäss dem Vorschlag der Verleger und der Post zusätzlich gefördert werden.

Diese Rahmenbedingungen führten die Subkommission zum unter Ziff. 2.2 dargestellten Modell, welches sich eng an die heutige Regelung anlehnt. Die Subkommission ist nicht mit allen Folgewirkungen dieses Systems glücklich und hat auch nach innovativeren Lösungen gesucht. So wird als störend empfunden, dass weiterhin auch die auflagenstarke Mitgliederpresse nicht gemeinnützig tätiger Organisationen von Vergünstigungen profitiert. Allerdings wurde rasch klar, dass es zum einen schwierig wäre, in der kurzen Frist ein System mit neuen Kriterien zu entwickeln, und zum anderen, dass der Miteinbezug der Grosskunden erst das Fördern der Kleinkunden möglich macht.

Ein weiterer Vorwurf, welcher dem System der Posttaxenverbilligung zu Recht gemacht werden kann, ist die Vernachlässigung der immer wichtigeren Frühzustellung. Hier hat die Subkommission immerhin eine Variante erarbeitet. Allerdings ist sie skeptisch bezüglich der fristgerechten Verwirklichung derselben und möchte sie insbesondere als Gedankenanstoss pro futuro verstanden wissen.

1.8.3 Beratung der Vorlage in der SPK und Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens

Die SPK hat an ihrer Sitzung vom 20. Oktober 2006 den von der Subkommission erarbeiteten Vorentwurf für einen Erlass beraten. Sie hat dem Vorentwurf mit 19 zu 2 Stimmen zugestimmt und die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens beschlossen.

1.8.4

Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse und Verabschiedung zu Händen des Rates

Die Kommission nahm an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2007 Kenntnis vom Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, bevor sie die Vorlage mit 15 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung definitiv zu Händen des Rates verabschiedete.

Die Vorlage fand in der Vernehmlassung ein positives Echo: Von 99 Teilnehmern äusserten sich 80, darunter 18 Kantone, zwei Parteien (CVP, SP) und 11 Kleinverleger grundsätzlich zustimmend zur Vorlage. Die SPK hat allerdings auch davon Kenntnis genommen, dass diese Zustimmung häufig von einer gewissen Skepsis begleitet ist. Etliche Vernehmlassungsteilnehmer gaben an, dem Projekt nur mangels Alternativen und wegen des zeitlichen Handlungsbedarfs zugestimmt zu haben. Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass das unter Ziff. 2.4 in diesem Bericht für die Zukunft skizzierte Modell auf Interesse bei verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmern stiess.

Auf ausdrückliche Ablehnung stiess die Vorlage bei neun Vernehmlassungsteilnehmern, darunter vier Kantone (BS, AI, AG, NE), die SVP und die économie suisse. Die Argumente für die Ablehnung waren sowohl finanzpolitischer wie auch wirtschaftspolitischer Natur. So wurde die Höhe der Subvention als unverantwortlich bezeichnet. Es wurde argumentiert, Presseförderung sei keine staatliche Aufgabe, führe zu Wettbewerbsverzerrungen und zu unerwünschter Strukturerhaltung.

Neun weitere Vernehmlassungsteilnehmer stimmen der Vorlage unter Vorbehalten zu. Die Post, der Verband Schweizer Presse und die Presse Suisse kritisieren das von der SPK der Basisvergünstigung zugrunde gelegte Tarifmodell. Sie lehnen die vorgeschlagene Orientierung am Status quo ab und verlangen mehr Spielraum bei der Tarifgestaltung. Das heutige Preisniveau sei auf die Dauer nicht haltbar. Schon nur die Abschaffung der Treueprämie habe zwingenden Anpassungsbedarf bei den Tarifen zur Folge. Das von der Post und den Verlegern vorgeschlagenere flexiblere Tarifsystem sei deshalb zu bevorzugen. In der Stellungnahme der Presse Suisse ist allerdings auch darauf hingewiesen, dass das Tarifmodell intern kontrovers diskutiert werde. Dies und die grosse Anzahl Vernehmlassungsteilnehmer, welche sich ausdrücklich für die Beibehaltung des heutigen Preisniveaus ausgesprochen haben, sind für die SPK Grund genug, an der Garantie der heutigen Endpreise festzuhalten, zumal der Bund ja nach wie vor einen namhaften Betrag zur Verfügung stellt.

Fünf Vernehmlassungsteilnehmer (ZH, LU, BS, BL, FDP) fordern eine Befristung der Bestimmung, falls sie beschlossen werde. Die Vorlage sei als Übergangslösung zu betrachten; eine bessere Lösung müsse gesucht werden. Die FDP nennt eine Frist von fünf Jahren. Die Kommission teilt die Auffassung dieser Vernehmlassungsteilnehmer, dass die Vorlage eine Übergangslösung darstellt. Damit ein Druck entsteht, eine bessere Lösung zu suchen, aber dennoch auch genügend Zeit besteht für Erfahrungen mit dem hier vorgeschlagenen System, soll eine Befristung von sieben Jahren vorgesehen werden.

In der Vernehmlassung kontrovers beurteilt wurden erwartungsgemäss die Förderungskriterien sowohl bezüglich der Gewährung distanzunabhängiger Preise wie auch der Zusatzförderung. Was die Gewährung distanzunabhängiger Preise betrifft, so ist die Kommission nach wie vor der Ansicht, dass Artikel 38 der Postverordnung möglichst nahtlos weitergeführt werden soll, weil eine alle Interessen befriedigende

Neufassung einer Quadratur des Zirkels gleichkommt. Auch die von ihr skizzierten Voraussetzungen für die Zusatzförderung erachtet sie nach wie vor als tauglich. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass 14 Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die SP, der Verband Schweizer Presse und acht Kleinverleger den Einbezug von Kopfblättern ablehnen, da ihnen vor allem auch an einer Eigentümergeviertel gelegen ist. Die Kommission sieht, dass insbesondere Verlage auflagenstarker Zeitungen, welche in einer Region eine Zeitung im Kopfblattsystem lancieren, eine Gefährdung von Kleinverlagen bedeuten könnten. Sie hat deshalb zusätzlich in Ziff. 2.2.2 dieses Berichtes festgehalten, dass ab einer zu bestimmenden Gesamtauflage der Hauptzeitung in einem Kopfblattsystem erscheinende Titel nicht als förderungswürdig zu betrachten seien.

Nur wenige Stellungnahmen sind zu den Vorschlägen der Minderheiten eingegangen.

1.8.5 Stellungnahme der Finanzkommission

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2006 wurde die Finanzkommission des Nationalrates zu einer Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf eingeladen. Die Finanzkommission hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2007 behandelt. Sie lehnt die Vorlage mit 12 zu 11 Stimmen bei einer Enthaltung ab. Die Mehrheit verweist auf den «Giesskanneneffekt», von dem die grossen Verlage proportional mehr profitieren würden als die kleinen. Sie vertritt die Meinung, dass eine Vielfalt der Zeitungsartikel nicht mit materieller Vielfalt der Presse gleichgesetzt werden kann. Eine Neuauflage lässt sich für sie zudem wegen der Finanzlage des Bundes nicht vertreten. Nach Ansicht der Minderheit der Finanzkommission stellt die Beibehaltung des bisherigen Systems kurzfristig die einzige Möglichkeit dar, die Lokal- und Regionalpresse auch weiterhin zu unterstützen. Insbesondere begrüsst die Minderheit den Vorschlag, zusätzliche Vergünstigungen für die Beförderung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen mit kleiner Auflage einzuführen.

Die SPK hat an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2007 Kenntnis genommen vom Mitbericht der Finanzkommission, hielt jedoch einstimmig an Eintreten fest.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die Anforderungen an die indirekte Presseförderung

In den Beratungen zur Motion 04.3433 (Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten) haben sich folgende Punkte herauskristallisiert, welche in einem Modell der indirekten Presseförderung mittels Verbilligung der Verteilungskosten insbesondere berücksichtigt werden sollten:

- Zum Schutz der Berg- und Randregionen und der auflageschwächeren Titel der Lokal- und Regionalpresse soll der Einheitstarif im Gesetz festgeschrieben werden.
- Der Tarif soll weiterhin vom UVEK genehmigt werden.

- Die Mitgliedschaftspresse soll auch weiterhin von der Vergünstigung profitieren (Ausnahme: die auflagenstarken Titel der Mitgliedschaftspresse, also insbesondere die Zeitungen von Migros, Coop, TCS).
- Die Treueprämien, welche Kleinverlegern den Einstieg in die Frühzustellung erschweren, sollen wegfallen.

Ebenfalls ist im Motionstext davon die Rede, verschiedene Anbieter miteinzubeziehen. Dies könnte insbesondere im Hinblick auf zusätzliche Möglichkeiten der Frühzustellung interessant sein. Am einfachsten und effektivsten wäre es, wenn der Bund Verlage unabhängig davon, ob sie die Frühzustellung und/oder die ordentliche Tageszustellung beanspruchen, direkt entschädigen würde. Dazu fehlt jedoch die Verfassungsgrundlage eindeutig: Diese zu schaffen war die Absicht der Vorlage 03.448 der SPK des Nationalrates, welche im Ständerat scheiterte. Eine andere Möglichkeit wäre, dass der Bund zwar nach wie vor die Entschädigung für die Verbilligung der Zustellung den Postanbietern zukommen lässt, jedoch nebst der Post auch private Zustellfirmen berücksichtigen würde. Diesfalls müssten sie sich neu einer Konzessionspflicht – vergleichbar mit der Konzessionspflicht für die Beförderung von Paketen oder Briefen über 100 g – unterstellen.

Dies würde allerdings ein völlig neues System darstellen, wobei noch etliche Fragen offen sind. So muss zum Beispiel geklärt werden, ob und zu welchen Bedingungen sich private Anbieter finden, die an einer solchen Frühzustellung interessiert sind. Hier wird deshalb vorerst am System der Posttaxenverbilligung festgehalten. Dieser Ansatz hat allerdings den Nachteil, dass weiterhin nur die ordentliche Tageszustellung durch die Post subventioniert wird, deren Anteil an der gesamten zugestellten Menge abonniert Zeitungen und Zeitschriften kleiner wird. Deshalb wurde als Variante auch eine Lösung erarbeitet, welche neben der Posttaxenverbilligung auch ein System mit zusätzlichen Anbietern, welche auch Frühzustellung anbieten könnten, vorsieht (vgl. Ziff. 2.4).

2.2 Die Grundzüge des gewählten Modells

2.2.1 Ausgestaltung des Modells auf Gesetzesstufe

Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften profitieren heute aufgrund von Artikel 15 des Postgesetzes von Vorzugspreisen, wobei ein wesentliches Element dieser Vorzugspreise darin besteht, dass sie distanzunabhängig ausgestaltet werden. Die Tarife werden aufgrund der im Gesetz genannten und in der Postverordnung spezifizierten Kriterien festgelegt. Da mit diesem System auch grossauflagige Titel subventioniert werden, wurde es oft als «Giesskannensystem» kritisiert. Allerdings hat das System gerade aufgrund des Einbezugs auch grossauflägiger Titel eine gewisse Stabilität garantiert. Gross- und Kleinverleger wie auch die Mitgliedschaftspresse sind mit den daraus resultierenden Tarifen zufrieden; für gewisse Kleinverleger bilden die vergünstigten Taxen sogar ein wichtiges Element ihrer wirtschaftlichen Weiterexistenz.

Es wird hier deshalb vorgeschlagen, dieses System der Verbilligung der Posttaxen basierend auf Einheitspreisen für alle abonnierten Zeitungen und Zeitschriften vorläufig, d.h. bis längstens Ende 2014, beizubehalten. Die Post soll gesetzlich zur Gewährung distanzunabhängiger Tarife auf heutigem Niveau verpflichtet werden, wobei bei der zukünftigen Tarifierung die allgemeine Teuerung berücksichtigt werden darf. Die heutigen Tarife werden somit im Wesentlichen weitergarantiert,

was für die Verleger eine grosse Planungssicherheit bringt. Dies ist ein grosser Vorteil gegenüber dem Modell Verleger/Post, welches auf einem neuen, wenig transparenten Tarifmodell basiert. Aufgrund von ersten Berechnungen der Post dazu musste nämlich festgestellt werden, dass gerade die Vertreter der kleinauflagigen Mitgliedschaftspresse die grossen Verlierer des Modells Verleger/Post sind: Einerseits mussten den grossen Verlegern Zugeständnisse gemacht werden, damit sie an Bord bleiben und nicht vertragliche Tarife bevorzugen (bereits 2005 musste die Post den grossen Verlegern mit Tarifiereduktionen in der Höhe von mehreren Millionen Franken entgegen kommen), andererseits sollen Spezialvergünstigungen an Kleinverleger garantiert werden. Indem das im bisherigen System geltende Kriterium «Gewicht» wegfällt, sind es kleinauflagige Blätter von Verbänden, Parteien und Non-Profit Organisationen, welche zum Teil mit massiven Preisaufschlägen zu rechnen haben. Diese Organe tragen aber auch ihren Teil zur politischen Meinungsvielfalt bei und sollten nicht die Verlierer eines neuen Systems sein. Sie sind darauf angewiesen, dass die heutigen Zustellpreise nicht markant steigen.

Um die Bedeutung der Mitgliedschaftspresse innerhalb des Systems der indirekten Presseförderung besser abschätzen zu können, wurden bei der Post die Zahlen betreffend den Anteil der Mitgliedschaftspresse an der Förderungssumme von 60 Millionen Franken pro Jahr für die flächendeckende Zustellung zum Einheitstarif nachgefragt. In der Antwort der Post vom 22. September 2006 kam zum Ausdruck, dass die Titel der Mitgliedschaftspresse gar nicht eindeutig von den übrigen Titeln abgegrenzt werden können. Je nach Definition variiert der Anteil an der Förderungssumme gewaltig: Bei einer eng gefassten Definition der Mitgliederpresse auf die rund 60 Titel, welche sich in der ig-Mitgliederpresse zusammengeschlossen haben, gehen 1,02 Millionen Franken an die Mitgliederpresse. Wird die Definition der Mitgliederpresse auf alle Titel der Bereiche allgemeine Mitgliedschaftspresse, Religion, Musik, Sport, Politik sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt, dann gehen 31 Millionen Franken an die Mitgliederpresse.

Für die Gewährung der distanzunabhängigen Preise gemäss heutigem System soll die Post mit jährlich höchstens 60 Millionen Franken entschädigt werden. Dieser Betrag entspricht in etwa den von der Post geltend gemachten ungedeckten Kosten für die distanzunabhängige Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften.

Dieses System der Einheitspreise soll aber noch durch ein Element der spezifischen Presseförderung ergänzt werden, für dessen Kosten ebenfalls der Bund aufkommt. Analog zum Vorschlag der Verleger und der Post soll nämlich gesetzlich festgehalten werden, dass kleinauflagige Titel zusätzlich gefördert werden sollen. Dies mit dem Ziel der Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse. Durch diesen zusätzlichen Passus wird man dem eigentlichen Ziel der Presseförderung gerecht. Der Bund stellt dafür der Post jährlich einen festen Betrag von 20 Millionen Franken zur Verfügung – ein im internationalen Vergleich namhafter Betrag, mit welchem grosse Effekte erzielt werden können. So stellte beispielsweise Österreich 2002 von einem System der indirekten Presseförderung auf ein System der direkten Presseförderung um. Seither stehen dort – wie etwa auch in Portugal – jährlich rund 12 Millionen Euro für die direkte Presseförderung zur Verfügung. Zudem gilt die Vorgabe des Einheitstarifs ohne Abgeltung unverändert weiter. Im schwedischen Modell, welches verschiedene Anbieter einbezieht, steht eine jährliche Summe von etwa 9 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung.

Weggelassen wurde die im bis Ende 2007 geltenden Gesetzestext noch vorgesehene sogenannte «Treueprämie». Der zweitletzte Satz von Artikel 15 Absatz 1 sah vor,

dass die Post zu berücksichtigen hat, welcher Anteil der Auflage ihr zur Beförderung übergeben wird. Konkret wurde das so gehandhabt, dass eine Ermässigung des Einzelzustellpreises erfolgte, wenn mindestens 50% der Auflage der Post zur Zustellung übergeben wurde. Gerade für Kleinverleger hat sich diese «Treueprämie» zum Teil als goldene Fessel erwiesen; nahm es ihnen doch den Spielraum bezüglich der Verteilung eines Teils ihrer Auflage durch private Zusteller in der Frühzustellung.

2.2.2 Ausgestaltung der Verordnung

In der Verordnung müssen zum einen die heute geltenden Kriterien für die allgemeine Gewährung distanzunabhängiger Vorzugspreise übernommen werden. Zum anderen muss auch festgelegt werden, welche kleinauflagigen Titel in den Genuss der Zusatzförderung kommen. Hier kann auf den Vorschlag der Verleger und der Post abgestützt werden.

Wohl wissend, dass die heute geltenden Kriterien für die Gewährung von Vorzugspreisen in Artikel 38 der Postverordnung durchaus kritisiert werden können, sollen sie beibehalten werden. Dies im Interesse der Planungssicherheit der direkt Betroffenen und des Gelingens einer nahtlosen Weiterführung der Presseförderung nach 2007. Frühere Versuche, die Kriterien in der Postverordnung zu ändern, sind insbesondere am Widerstand der Betroffenen gescheitert, so zum Beispiel im Jahre 2002 (vgl. oben Ziff. 1.4). Es soll hier deshalb auf eine schwierige, erfahrungsgemäss kaum zielführende Übung zur Änderung der Verordnung verzichtet werden. Nur so kann es gelingen, dass Gesetz und Verordnung fristgerecht auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten können.

Im Postgesetz wird zudem neu festgehalten, dass zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse zusätzliche Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen vorgesehen werden sollen. Der Bundesrat muss nun in einer Verordnung festlegen, welche Presseerzeugnisse in den Genuss dieser zusätzlichen Ermässigungen kommen sollen.

Die Kriterien sind vor dem Hintergrund des Ziels der Presseförderung – die Erhaltung einer vielfältigen Presselandschaft in den Regionen – zu beurteilen. Es wird hier gemäss dem Modell Verleger/Post vorgeschlagen, dass zusätzliche Ermässigungen an abonnierte Tages- und Wochenzeitungen zu gewähren sind, die kumulativ folgende Vorgaben erfüllen:

- vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
- mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
- nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
- einen durchschnittlichen publizistischen Anteil von mindestens 50 Prozent des Gesamtumfangs aufweisen;
- nicht zur Mitgliedschafts- oder Fach- und Spezialpresse gehören;
- nicht in öffentlichem Eigentum stehen, bzw. von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
- keine Gratispublikationen sind;

- eine von Seiten einer unabhängigen, anerkannten Prüfstelle beglaubigte Auflage zwischen 1000 und 40'000 Exemplare pro Ausgabe aufweisen;
- nicht in einem Kopfblattsystem erscheinen, dessen Hauptzeitung eine zu bestimmende Auflage überschreitet.

In den Genuss der Vergünstigung soll mit dieser Definition in erster Linie die regionale und lokale Tagespresse kommen. Nicht profitieren sollen Gratispublikationen und Publikationen mit Geschäftszwecken sowie die Organe der Mitgliedschafts- oder Fach- und Spezialpresse. Die Auflagengrösse wurde unter Berücksichtigung spezifischer lokaler Verhältnisse, zum Beispiel im Tessin, festgelegt.

In der Kommission zu Diskussionen Anlass gab die Frage, wieweit auch Blätter, welche in einem Kopfblattsystem erscheinen, von Ermässigungen profitieren sollen. Die Kommission ist der Ansicht, dass aus pressepolitischer Sichtweise eine Produkte- und nicht unbedingt eine Verlagervielfalt erwünscht sei. Allerdings hat die Kommission aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse anerkannt, dass in einem Kopfblattsystem erscheinende Titel, welche von einem Verlag mit einer auflagenstarken Hauptzeitung lanciert werden, der zudem mit grossen überregionalen Inseratekombis arbeitet, die Existenz einer bestehenden Regionalzeitung gefährden können. Damit würde das Gegenteil des angestrebten Ziels – die Erhaltung der Produktvielfalt – erreicht. In der Verordnung wird deshalb festzuhalten sein, dass in einem Kopfblattsystem erscheinende Titel nur dann Ermässigungen erhalten, wenn die Hauptzeitung eine bestimmte Auflage nicht überschreitet.

In der Verordnung wird auch das Verfahren zur Erteilung der Zusatzermässigungen zu regeln sein. Der Bundesrat muss festlegen, welche Kosten seitens der Post geltend gemacht resp. zur Ermittlung der abzugeltenden ungedeckten Kosten angerechnet werden können.

2.2.3 Auswirkungen auf die Presseerzeugnisse

Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass alle Presseerzeugnisse von den bisherigen Tarifen profitieren können. Im Gegensatz zum Modell Verleger / Post hat auch die kleinauflagige Mitgliedschaftspresse keine massiven Preisaufschläge zu gewärtigen. Die kleinauflagige Lokal- und Regionalpresse wird zudem von einer zusätzlichen, beachtlichen Vergünstigung profitieren können.

Mit der hier vorgeschlagenen Aufteilung, wonach einerseits der Einheitspreis pro Titel garantiert werden soll und andererseits kleinauflagige Titel zusätzlich entschädigt werden sollen, wird der Kreis der Profiteure aufgeteilt. Vom Einheitspreis profitieren alle abonnierten Zeitungen und Zeitschriften gemäss den heute geltenden Definitionen und Abgrenzungen. Dazu gehören z.B. auch Illustrierte, die grossen Tageszeitungen, aber auch die Mitgliedschafts-, Spezial- und Fachpresse. Ihnen allen wird gesetzlich garantiert, dass ihre Produkte in allen Landesteilen zum gleichen Preis verteilt werden.

Nun entspricht dieser Einbezug selbst grossauflagiger Titel nicht dem Ziel der Presseförderung. Allerdings muss hier festgehalten werden, dass dieser Einbezug eine betriebswirtschaftlich wichtige Funktion erfüllt. Die Grosskunden der Post mit ihren Volumina leisten einen bedeutenden Beitrag zur Deckung der Fixkosten der Zeitungslogistik. Diese Grosskunden könnten es sich durchaus leisten, auf eigene oder andere Verteiler umzusteigen, falls ihnen die Post nicht günstige Konditionen

bietet. Würden die Grosskunden jedoch aussteigen, hätte dies ein höheres Preisniveau für die Posttaxen zur Folge.

Sehr spezifisch ist in diesem Modell hingegen die Zusatzverbilligung für den Versand kleinauflagiger Titel. Durch die hier vorgeschlagenen Kriterien hat man genau diejenigen Produkte im Visier, welche Ziel der Presseförderung sind: die kleinauflagigen Regional- und Lokalblätter.

2.3 Der Vorschlag der Minderheit I: Gewährung von distanzunabhängigen Tarifen durch die Post ohne Entschädigung durch den Bund

2.3.1 Die Argumente der Minderheit

Im Vorschlag der Minderheit I wird keine Abgeltung durch den Bund für die Gewährung distanzunabhängiger Preise vorgesehen. Es wird von der Überlegung ausgegangen, dass der Bund nicht ein Unternehmen auf Vorrat finanzieren sollte, welches ihm gehört. Zwar sei die Post gesetzlich zur flächendeckenden postalischen Grundversorgung verpflichtet und habe daher verschiedene Auflagen zu erfüllen. Im Gegenzug geniesse die Post jedoch einen weitreichenden Monopolschutz zur Finanzierung der Grundversorgung (90 Prozent des Briefgeschäfts sind im Monopol) und geniesse gegenüber privaten Anbietern umfangreiche Privilegien (Steuerbefreiung in der Grundversorgung, Ausnahmen vom Nachtfahrverbot etc.), die sich als geldwerte Wettbewerbsvorteile auswirken. Aufgrund des vom Gesetzgeber festgelegten Finanzierungskonzepts trage die Post zudem kein Risiko (vgl. Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22. Mai 2002; BBl 2002 5027 ff.).

Die Post erarbeitete in den letzten beiden Geschäftsjahren alleine mit der Grundversorgung einen Gewinn von über 700 Millionen Franken (vgl. Tätigkeitsbericht 2005 von PostReg, S. 17). Darin enthalten ist auch die Zustellung abonniert Zeitungen und Zeitschriften. Angesichts dieser Resultate sei es der Post möglich und zumutbar, diese Einheits- und Vorzugspreise für die Zustellung abonniert Zeitungen und Zeitschriften zu finanzieren. Dafür würden auch die Konzernergebnisse von jeweils über 800 Millionen Franken in den letzten beiden Geschäftsjahren sprechen.

Generell sei die Frage zu stellen, wie weit im Zusammenhang mit der Gewährung von distanzunabhängigen Preisen von «Verlusten» gesprochen werden könne: Jeder gesamtschweizerisch tätige private Anbieter müsse bei der Preisgestaltung für den Vertrieb seiner Produkte eine Mischrechnung machen mit den Kosten, welche er in dicht besiedelten Gebieten finanzieren muss und solchen in weniger dicht besiedelten Gebieten.

Im Weiteren sei festzuhalten, dass der schweizerische Gesetzgeber der Post bezüglich der Gewährung distanzunabhängiger Preise heute mehr Spielraum biete als andere europäische Länder: Während die schweizerische Post gemäss Artikel 14 des Postgesetzes den Einheitstarif nur im Bereich der reservierten Dienste gewährleisten muss, ist dieser in mehreren europäischen Ländern nicht nur für Dienstleistungen in Monopolstellungen vorgeschrieben. Indem hier vorgeschlagen wird, dass die Post Einheitstarife für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften zu gewähren hat, werde somit im Prinzip nur ein Schritt Richtung europäischer Standards zum Schutze der flächendeckenden postalischen Grundversorgung gemacht. So kennen z.B. Belgien, Dänemark, Ungarn, Österreich, Portugal oder Schweden

auch für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften die Auflage des Einheits-tarifs.

Hingegen ist die Minderheit I der Auffassung, dass die spezielle Förderung der kleinauflagigen Titel durchaus durch den Bund entschädigt werden könne, da es sich hier um eine gezieltere Presseförderung handelt.

2.3.2 Die Einwände der Kommissionsmehrheit

Der Vorschlag der Minderheit entspricht den Forderungen der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Rudolf Joder (05.413 Pressevielfalt als Element für die demokratische Meinungsbildung). Bereits anlässlich der Vorprüfung dieser Initiative wurde darauf hingewiesen, dass sich die Post in einem Liberalisierungsprozess befindet. Vor diesem Hintergrund ist es widersprüchlich, der Post einerseits zusätzliche rechtliche Rahmenbedingungen aufzuerlegen und andererseits von ihr Marktfähigkeit zu verlangen. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Post zur Posttaxenverbilligung ohne Bundesentschädigung verpflichtet werden kann, darf es keine Rolle spielen, ob die Post Gewinne macht oder nicht. Eine erfolgreiche Geschäftspolitik sollte nicht mit zusätzlichen gesetzlichen Auflagen bestraft werden. Dadurch würde ein völlig falsches politisches Signal gesendet.

Es wird hier deshalb vorgeschlagen, dass der Bund die Post sowohl für die Gewährung der Einheitstarife wie auch für die zusätzliche Vergünstigung kleinauflagiger Titel entschädigen soll. Dabei soll die Post für die von ihr ausgewiesenen Verluste aufgrund der Gewährung von Einheitstarifen bis zu einem Höchstbetrag von 60 Millionen Franken pro Jahr entschädigt werden. Für die Verbilligung der Taxen für kleinauflagige Titel stellt der Bund wie in Hauptvariante 3 jährlich einen festen Betrag von 20 Millionen Franken zur Verfügung.

2.4 Ein Modell für die Zukunft?

Wie oben bereits dargelegt, ist es insbesondere für die Tageszeitungen von Bedeutung, auch auf Angebote der Frühzustellung zurückgreifen zu können. Solche meistens von privaten Anbietern erbrachten Angebote werden mit dem System der Posttaxenverbilligung nicht erfasst. Die Kommission hat deshalb auch eine Variante erarbeitet, welche die Vergünstigung von Angeboten zur Frühzustellung ermöglichen soll. Die Umsetzung dieser Variante bringt aber mehr Ungewissheiten mit sich als die Fortführung des bisherigen Systems der Posttaxenverbilligung. Die Kommission möchte deshalb die Variante als Modell für die Zukunft verstanden wissen.

Die Probleme des heutigen Modells der indirekten Presseförderung und sämtlicher bisher verfolgter Lösungsansätze sind vielschichtig. Die zwei wichtigsten Schwachpunkte sind die folgenden: Einerseits bewirken diese Modelle faktisch gar keine spürbare Förderung der demokratiepolitisch wichtigen Titel (Giesskannensubvention). Andererseits erfassen die Modelle nur die ordentliche Tageszustellung der Post. Dies ist angesichts der Tatsache, dass für die Existenz dieser Titel zunehmend entscheidend ist, dass auch sie möglichst viele Abonnenten über die Frühzustellung erreichen können, verhängnisvoll.

Ein wirksames Presseförderungsmodell hingegen muss die ganze Auflage eines Titels, unabhängig von der Zustellart, erfassen. Die Förderung muss also sowohl für den Auflagenteil gelten, der über die ordentliche Tageszustellung der Post (ggf. später auch durch ein Konkurrenzunternehmen) verteilt wird, als auch für denjenigen, dessen Distribution über die Frühzustellung erfolgt. Den Verlagen muss bei der Verteilung ihrer Titel möglichst viel Wahlfreiheit zustehen, denn sie sind existentiell auf eine möglichst günstige Distribution angewiesen.

Notwendig ist damit ein Systemwechsel innerhalb des Modells der indirekten Presseförderung. Sinnvoll scheint bei dieser Ausgangslage eine neue gesetzliche Grundlage, welche die Presseförderung ausschliesslich auf die demokratiepolitisch wichtigen Titel konzentriert und die Zustelltaxen unabhängig von der Zustellart verbilligt. Diese Verbilligung wird als Ergänzung gesehen zu der Gewährung von disanzunabhängigen Preisen durch die Post. Anstatt für die zusätzlichen Vergünstigungen für den Versand kleinauflagiger Titel der Post 20 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen, wird dieses Geld generell für bezugsberechtigte Verteilorganisationen bereit gehalten, welche Preisermässigungen für die aus pressepolitischen Gründen zu fördernden abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse anbieten.

Obwohl dies schon im Modell der direkten Presseförderung bemängelt wurde, muss natürlich auch in diesem Fall der Bundesrat in der Verordnung den Kreis der Berechtigten bezeichnen. Eine ernst zu nehmende Gefahr einer unzulässigen staatlichen Einflussnahme lässt sich dabei allerdings kaum nachweisen. Würde man analog zum Modell der Post im Bereich «Sonderförderung Regional- und Lokalpresse» verfahren, so wären ca. 120 Titel der Regional- und Lokalpresse mit einer Auflage von mindestens 1000 und maximal 40 000 Exemplaren förderungsberechtigt. Mittels einer staatlichen Abgeltung von 15–20 Millionen Franken kann man diesen Titeln über die Verbilligung der Zustelltaxen einen substanziellen Beitrag zukommen lassen.

Wichtig ist dabei, dass die Verlage in der Wahl ihrer Distributionspartner frei sind und ihre Auflage für die Distribution auch aufteilen können auf Frühzustellung und ordentliche Tageszustellung. Die einzelnen Distributionsanbieter partizipieren entsprechend der durch sie beförderten beglaubigten Auflage an der Subvention. Konsequenz dieses neuen Modells ist, dass die Subvention nicht mehr ausschliesslich an die Post ausbezahlt wird und auch nicht direkt an die Verlage geht (fehlende Verfassungsgrundlage). Die Subvention wird künftig durch eine staatliche Stelle verwaltet, welche auch die Einhaltung der Subventionsbedingungen überwacht. Die erforderlichen Stellenprozente müssen mit der Vorlage geschaffen und finanziert werden.

Eine dieser Subventionsbedingungen muss sein, dass nur Distributionsanbieter zum Bezug von Presseförderungsgeldern berechtigt sind, die sich der Konzessionspflicht durch das UVEK unterstellt haben. Mit der Unterstellungspflicht wird sichergestellt, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten und nur seriöse Postfirmen berücksichtigt werden, was von der Postregulation (PostReg) als Regulatorbehörde überwacht wird. Die Verlage müssen sich auf verlässliche Distributionsanbieter stützen können, welche auch für gute Arbeitsbedingungen stehen.

Der Bundesrat muss die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe regeln (Förderungskriterien, Konzessionierung, Bezugsverfahren etc.).

Konkret könnte das Postgesetz folgendermassen geändert werden:

Art. 15

(wie von der Kommission mit dieser Vorlage vorgeschlagen, ohne die in den Absätzen 3 und 6 zusätzlichen Vergünstigungen für die Lokal- und Regionalpresse)

¹ ...

² ...

³ *Streichen*

⁴ ...

⁵ ...

⁶ *Streichen*

Art. 15a (neu) Preismässigungen für die Beförderung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse

¹ Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse gewähren die Verteilorganisationen Preismässigungen für die Beförderung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse.

² Der Bund entschädigt die bezugsberechtigten Verteilorganisationen für die Preismässigungen mit jährlich 20 Millionen Franken. Die Abgeltung wird den Verteilorganisationen jährlich nachschüssig pro befördertes Exemplar nach Massgabe der von unabhängiger Stelle beglaubigten Auflage ausgerichtet. Sie sind verpflichtet, den berechtigten Titeln die Preismässigungen vollumfänglich zukommen zu lassen.

³ Bezugsberechtigt sind Verteilorganisationen der Tages- oder Frühzustellung, die eine Konzession für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse vorweisen können.

⁴ Der Bundesrat regelt namentlich die Förderkriterien, die Konzessionierung, die unabhängige Beglaubigung der Auflage, die Bezugsberechtigung sowie das Bezugsverfahren.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Postgesetz vom 30. April 1997

Art. 15 Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften

Gemäss Beschluss der eidgenössischen Räte vom 13. Dezember 2002 ist der aktuelle Artikel 15 des Postgesetzes bis spätestens am 31. Dezember 2007 in Kraft. Dann fällt die Bestimmung ersatzlos weg. Die hier vorgeschlagenen Bestimmungen sollen neu ab 1. Januar 2008 gelten. Sie sind zu befristen, bis eine bessere Lösung zur indirekten Presseförderung durch Ermässigung der Beförderungskosten gefunden ist, längstens bis zum 31. Dezember 2014. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte es möglich sein, eine gesetzliche Grundlage für eine dauerhafte Presseförderung mittels Verbilligung der Transportkosten gefunden zu haben, welche zum Beispiel auch die

Vergünstigung der Frühzustellung unter Einbezug verschiedener Anbieter einbezieht.

Die Minderheit IV der Kommission möchte auf diese Befristung verzichten. Es soll nicht erneut ein Zeitdruck geschaffen werden. Die Minderheit IV erachtet es als sinnvoller, zuerst die Entwicklung des Pressemarktes während zwei bis drei Jahren zu verfolgen, um dann zu entscheiden, welche Lösung den vielleicht dannzumal schon wieder ganz anderen Voraussetzungen am besten entspricht.

Die Minderheit V möchte nur die Entschädigung für die Gewährung distanzunabhängiger Preise befristen. Die Spezialförderung kleinauftragiger Titel sei pressepolitisch auch langfristig sinnvoll.

Art. 15 Abs. 1

Absatz 1 legt fest, dass die Post Vorzugspreise für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften zu gewähren hat. Die Garantie von distanzunabhängigen Preisen stellt dabei das Kernelement der Vergünstigungen dar.

Art. 15 Abs. 2

Absatz 2 legt fest, nach welchen Kriterien die Post die Vorzugspreise zu gestalten hat. Die Kriterien werden in der Postverordnung präzisiert. Es werden somit die gleichen Kriterien übernommen wie im bisher geltenden System. Die Tarife sollen denn auch auf dem heutigen Niveau gehalten werden.

Art. 15 Abs. 3

Diese Bestimmung verpflichtet die Post zur Gewährung zusätzlicher Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen. Die Ermässigungen sollen nur solchen Presseerzeugnissen gewährt werden, welche sich im Rahmen einer vom Bundesrat festzulegenden Auflagengrösse bewegen. In der Verordnung des Bundesrates sind auch die übrigen Kriterien festzulegen, welche erfüllt sein müssen, um in den Genuss der Ermässigungen zu kommen. Es wird hier auch explizit das Ziel festgehalten, welches mit diesen Ermässigungen verfolgt werden soll, nämlich die Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse.

Art. 15 Abs. 4

Die aufgrund der Absätze 1–3 festgelegten Preise sind vom UVEK zu genehmigen.

Art. 15 Abs. 5

Der Bund übernimmt die Kosten, welche der Post aus der Gewährung von distanzunabhängigen Vorzugspreisen gemäss den Absätzen 1 und 2 entstehen. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung jährlich mit dem Budget einen Zahlungskredit zur Deckung der effektiven Kosten. Dabei wird gesetzlich ein Höchstbetrag von 60 Millionen Franken vorgesehen. Die Minderheit II möchte, dass eine Entschädigung von *mindestens* 60 Millionen Franken vorgesehen wird, damit Spielraum für eine allenfalls später nötige Erhöhung bleibt.

Art. 15 Abs. 6

Der Bund stellt jährlich einen festen Betrag von 20 Millionen Franken zur Verfügung zur Ermässigung der Taxen für die Beförderung kleinauflagiger Titel gemäss Absatz 3. Der Betrag von 20 Millionen Franken ist jährlich als Zahlungskredit ins Budget einzustellen. Die Minderheit III möchte, dass eine Entschädigung von *mindestens* 20 Millionen Franken vorgesehen wird, damit Spielraum für eine allenfalls später nötige Erhöhung bleibt.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die jährlichen direkten Kosten für den Bund betragen höchstens 80 Millionen Franken.

Zudem entstehen jährliche Verwaltungskosten durch die Kontrolle der von der Post festgelegten Preise.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Das bisherige System der Posttaxenverbilligung hat zur Zufriedenheit der Direktbetroffenen funktioniert.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das System der Posttaxenverbilligung hat im Jahre 2004 zu einer Verwaltungsbeschwerde eines Verlagshauses geführt, dessen Presseerzeugnis im Ausland gedruckt wurde. Die Post erhob zu dieser Zeit einen Zuschlag pro verteiltes Exemplar, wenn die Herstellung oder die Herausgabe der Zeitung oder Zeitschrift im Ausland erfolgte. Die Frage wurde in der Folge auch vom deutschen Wirtschaftsminister und von der EU-Kommission aufgegriffen. Die Beschwerde gegen die Post wurde am 20. Oktober 2005 von der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Reko INUM) gutgeheissen. Seither erhebt die Post den Zuschlag auf im Ausland produzierte Titel nicht mehr.

Allerdings erhebt die Post immer noch einen Zuschlag auf im Ausland *herausgegebene* Titel. Dies hat bisher noch zu keinen Beschwerden Anlass gegeben.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der hier vorgeschlagene Artikel 15 des Postgesetzes basiert auf Artikel 92 der Bundesverfassung, wonach das Post- und Fernmeldewesen Sache des Bundes ist. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung hat der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Dabei sind die Tarife nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen.

6.2

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat wird gestützt auf die Bestimmungen die Kriterien für die Förderung in der Postverordnung festzulegen haben.

6.3

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Laut Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jeder der beiden Kammern. Die hier jährlich vorgesehenen Ausgaben von bis zu 80 Millionen Franken liegen deutlich über der Limite der Ausgabenbremse.

Es handelt sich hier auch nicht um eine Fortführung der bis Ende 2007 vorgesehenen Subventionen: Der Beschluss der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 bedeutete nicht eine provisorische Befristung mit der Absicht, die Bestimmung später in dauerndes Recht überzuführen, sondern das System der Posttaxenverbilligung sollte vielmehr abgeschafft werden und durch ein ganz anderes ersetzt werden. Der nun hier vorliegende Entwurf für einen neuen Artikel 15 PG hat ab 2008 neue wiederkehrende Ausgaben von höchstens 80 Millionen Franken jährlich zur Folge. Die Ausgabe ist deshalb mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte zu bewilligen. Der jährliche Aufwand muss dann als nicht der Ausgabenbremse unterstehender Aufwandkredit im Budget eingestellt werden.

6.4

Erlassform

Die Dienstleistungen der Post, wozu auch die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften gehört, werden im Postgesetz geregelt (Art. 1 PG). Es wird zudem eine Leistung des Bundes vorgesehen, wofür gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e der Bundesverfassung eine gesetzliche Grundlage notwendig ist.

Mit Artikel 15 des Postgesetzes wird noch kein Geld gesprochen: Die effektive jährliche Kreditbewilligung erfolgt im Rahmen eines in einem einfachen Bundesbeschluss (normalerweise im Voranschlag) enthaltenen Zahlungskredites.