



22.423

**Parlamentarische Initiative  
Für eine unabhängige Presse sind die Beträge zur indirekten Presseförderung anzupassen**

**Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates**

vom 2. Juli 2024

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Postgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

2. Juli 2024

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Philipp Kutter

---

## Übersicht

***Mit dieser Vorlage schlägt die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) einen befristeten Ausbau der indirekten Presseförderung für den Erhalt der Medienvielfalt in der Schweiz vor. Die Massnahmen schaffen für die Verlage vorübergehend einen finanziellen Handlungsspielraum, welcher für die digitale Transformation genutzt werden kann. Danach wird die indirekte Presseförderung gänzlich aufgehoben.***

### ***Ausgangslage***

*Unabhängige, vielfältige Medien erfüllen eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. Die Pressevielfalt ist aber gerade auf lokaler und regionaler Ebene gefährdet. Die wirtschaftliche Situation der Medien verschlechtert sich zunehmend. Die KVF-N schlägt vor diesem Hintergrund mit dem vorliegenden Bericht eine Änderung des Postgesetzes (SR 783.0) vor. Der befristete Ausbau der indirekten Presseförderung stellt ihres Erachtens eine geeignete mittelfristige Übergangslösung für den Erhalt der Medienvielfalt dar.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Die indirekte Presseförderung soll ausgebaut und auf sieben Jahre befristet werden. Zum einen sollen die jährlichen Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln für die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften der Regional- und Lokalpresse von heute 30 auf 45 Millionen erhöht werden. Diese Massnahme entlastet die Verlage finanziell, um den Umbruch als Folge der Digitalisierung abzufedern. Zum anderen soll neu auch die Frühzustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse unter der Woche gefördert werden. Dafür soll der Bund vorübergehend jährlich 30 Millionen Franken aus allgemeinen Mitteln zur Verfügung stellen. Nach der Übergangsphase von sieben Jahren werden alle Massnahmen zur indirekten Presseförderung aufgehoben.*

# Bericht

## 1 Entstehungsgeschichte

Nationalrätin Christine Buillard-Marbach (Die Mitte, FR) reichte am 18. März 2022 die parlamentarische Initiative 22.423 («Für eine unabhängige Presse sind die Beiträge zur indirekten Förderung anzupassen») ein. Diese verlangt eine dahingehende Änderung von Artikel 16 Absatz 7 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0), um mittels Erhöhung der indirekten Presseförderung eine ermässigte Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften während einer Übergangsphase von sieben Jahren sowie die Zustellung von Mitgliedschafts- und Stiftungspresse während eines befristeten Zeitraums zu garantieren. Weiter verlangt die Initiative eine Ergänzung des PG um drei neue Artikel 19a, 19b und 19c, durch welche die indirekte Presseförderung neu um einen Beitrag an die Frühzustellung während der Woche insbesondere für kleine, regionale Zeitungsverlage erweitert wird.

In der Begründung der Initiative wird betont, dass die geforderte Unterstützung für lokale und regionale Zeitungsverlage ein unbestrittener Teil des Medienpaketes gewesen sei, das in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 abgelehnt (45.42% Ja-Stimmen) wurde.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 14. Februar 2023 vor und beschloss mit 15 zu 9 Stimmen, dieser Folge zu geben. Die Schwesterkommission des Ständerates (KVF-S) stimmte diesem Beschluss an ihrer Sitzung vom 3. April 2023 mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

An ihrer Sitzung vom 5. September 2023 diskutierte die KVF-N über das weitere Vorgehen. Sie legte die Eckwerte der Vorlage fest, mit welcher die parlamentarische Initiative umgesetzt werden soll. Demnach soll der Erlassentwurf entlang des Initiativtextes, jedoch ohne Berücksichtigung dessen schriftlichen Begründung erarbeitet werden (siehe Kap. 2.3). Vor diesem Hintergrund beauftragte die Kommission die Verwaltung, eine Änderung von Artikel 16 Absatz 7 PG sowie eine Ergänzung um drei neue Artikel 19a, 19b und 19c PG auszuarbeiten.

Die KVF-N hat an ihrer Sitzung vom 14. November 2023 den von der Verwaltung erarbeiteten Vorentwurf für einen Erlass beraten. Sie ist oppositionslos auf den Vorentwurf eingetreten und hat ihn in der Gesamtabstimmung mit 14 zu 10 Stimmen angenommen. Anschliessend hat sie die Durchführung einer Vernehmlassung beschlossen.

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) ist bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Mit dem Erlass wird eine umfangreiche Ausweitung der indirekten Presseförderung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen (+55 Millionen Franken) zugunsten der Printmedien vorgeschlagen. Die Vernehmlassung dauerte vom 20. November 2023 bis am 1. März 2024 (siehe Kap. 2.4).

An ihrer Sitzung vom 29. April 2024 nahm die Kommission Kenntnis vom Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Nach Kenntnisnahme eines Zusatzberichts der Verwaltung zu einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der indirekten Presseförderung hat die KVF-N an ihrer Sitzung vom 2. Juli 2024 den Entwurf erneut beraten und zwei Änderungen gegenüber dem Erlassentwurf der Vernehmlassung beschlossen: Die Kommission möchte von der vorübergehenden Erhöhung der indirekten Presseförderung zugunsten der Mitgliedschafts- und Stiftungspreise absehen (Art. 16 Abs. 7 Bst. b PG). Zudem möchte die Kommission nach der Übergangsphase von sieben Jahren alle Massnahmen der indirekten Presseförderung aufheben (Ziff. II Abs. 4 E-PG, siehe hierzu Kap. 4). In der Gesamtabstimmung hat die Kommission den Entwurf mit 17 zu 8 Stimmen definitiv zuhanden des Nationalrates und an den Bundesrat zur Stellungnahme verabschiedet.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Einleitung**

Unabhängige und vielfältige Medien erfüllen in der Schweiz eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. Gerade in Krisenzeiten spielen sie eine wichtige Rolle, da sie erklärungsbedürftige Inhalte fundiert aufarbeiten und den Mediennutzenden nachhaltig vermitteln können. Gleichzeitig verschlechtert sich ihre wirtschaftliche Situation zunehmend, da insbesondere die Werbe- und Abonnementseinnahmen wegbrechen. Diese Entwicklung gefährdet den Fortbestand der Medienvielfalt in der Schweiz. Die Presse ist besonders betroffen und befindet sich in einer finanziell schwierigen Situation. Eine Demokratie braucht aber unabhängige und starke Medien sowie eine informierte Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich das Parlament und der Bundesrat seit Jahren mit der Medienpolitik.

### **2.2 Rechtliche Grundlagen und aktuelle Situation**

Um der staatspolitischen Bedeutung der Presse Rechnung zu tragen, wurde die Zustimmung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften seit Jahren vergünstigt. Im Jahr 2007 hat das Parlament den Wechsel vom anhin geltenden Giesskannenprinzip zu einer gezielten Förderung der Regional- und Lokalpresse sowie der Publikationen von nichtgewinnorientierten Organisationen (sog. Mitgliedschaftspresse) beschlossen. Die Schweizerische Post sollte weiterhin im Rahmen der Grundversorgungspflicht distanzunabhängige Zustellpreise gewähren. Der Grund für die Ablösung des Giesskannenprinzips wurde in der fehlenden Notwendigkeit zur Förderung von auflagenstarken Zeitungen gesehen. Denn diese hätten grundsätzlich genügend Marktmacht, um mit der Post einen passenden Tarif auszuhandeln. Weiter wurde vorgebracht, dass die grossen Zeitungen hauptsächlich in der Frühzustellung vertrieben und somit von der Streichung der generellen indirekten Presseförderung nicht tangiert würden. Im Entwurf für ein totalrevidiertes Postgesetz schlug der Bundesrat im Jahr 2009 die befristete Weiterführung des bisherigen Modells vor. Das Parlament ging jedoch in die entgegengesetzte Richtung, strich die Befristung und erhöhte die Beträge. Der sachliche Geltungsbereich wurde in Artikel 16 PG und Artikel 36 Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01) umschrieben. Die für den Förderanspruch kumulativ zu erfüllenden Kriterien wurden aus dem alten Postgesetz (Art. 15 Abs. 2 und 3a

PG 1997) unverändert übernommen. Der Kreis der Berechtigten wurde in einigen Punkten modifiziert (Stiftungspresse) und für die Genehmigung der Zustellermässigungen ist nicht mehr das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zuständig, sondern der Bundesrat (Art. 16 Abs. 6 PG). Über die Förderberechtigung entscheidet das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Die Kriterien für die Gewährung der Zustellermässigung sind in Artikel 36 VPG im Detail geregelt.

Der Bund gewährt eine Zustellermässigung pro Exemplar für die Tageszustellung von

- abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (Art. 16 Abs. 4 Bst. a PG)
- Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse [Art. 16 Abs. 4 Bst. b PG]).

Die Zustellermässigungen werden jährlich vom Bundesrat genehmigt. Der Bund leistet jährlich einen Beitrag von 30 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse sowie 20 Millionen Franken für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse. Die Förderbeiträge werden von der Post verwaltet, die den förderberechtigten Titel die zustehende Ermässigung auf der Rechnung in Abzug bringt. Allfällige Minder- oder Mehrausgaben werden im Folgejahr ausgeglichen (Art. 47 VPG).

Anspruch auf Zustellermässigung haben abonnierte Tages- und Wochenzeitungen mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren, die mindestens einmal wöchentlich erscheinen, vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden, nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen, einen redaktionellen Anteil von mindestens 50 % aufweisen und kostenpflichtig sind (Art. 36 Abs. 1 VPG). Sie dürfen zu keinem Kopfbblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100 000 Exemplaren pro Ausgabe gehören (Art. 36 Abs. 2 VPG).

Der Erhalt von Zustellermässigung in der Kategorie der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse setzt voraus, dass die Publikationen vorwiegend in der Schweiz vertrieben werden, vierteljährlich mindestens einmal erscheinen, nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen, nicht mehrheitlich in öffentlichem Eigentum stehen, kostenpflichtig sind, einen redaktionellen Anteil von mindestens 50 % und eine Auflage von durchschnittlich mindestens 1000 und höchstens 300 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen (Art. 36 Abs. 3 VPG).

Ausgeschlossen von der Förderung sind Exemplare in der Früh- und Sonntagszustellung.

### **2.3 Handlungsbedarf und Ziele**

Die Kommission anerkennt die Wichtigkeit der Medienvielfalt im Allgemeinen und die zentrale Bedeutung der regionalen Berichterstattung in einem föderalen und direktdemokratischen System im Speziellen. Die Medienvielfalt ist in den Augen der Kommission heute aber gefährdet. Nach Ansicht der Kommission kämpfen insbesondere die lokalen und regionalen Verlage mit finanziellen Problemen, da ihre Werbeeinnahmen durch eine Verschiebung in den Online-Markt stark rückläufig sind. Die

Kommission stützt deshalb grundsätzlich die Idee der parlamentarischen Initiative, die den befristeten Ausbau der indirekten Presseförderung anstrebt. Sie spricht sich für die befristete Erhöhung des Förderbeitrags für die Regional- und Lokalpresse und die Aufnahme der Förderung der Frühzustellung aus. Demgegenüber sieht sie von einer Erhöhung des Förderbeitrags für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse ab (siehe Kap. 4).

Die indirekte Presseförderung ist gemäss Kommission ein bewährtes Instrument zur Sicherstellung der Medienvielfalt in der Schweiz. Die Kommission ist der Ansicht, dass aufgrund der schwindenden Vielfalt bei der regionalen Presselandschaft rascher Handlungsbedarf besteht und die Implementierung alternativer Unterstützungsmassnahmen eine zu lange Vorlaufzeit benötigt. Der befristete Ausbau der indirekten Presseförderung stellt ihres Erachtens eine geeignete mittelfristige Übergangslösung für den Erhalt der Medienvielfalt dar. Der damit geschaffene finanzielle Handlungsspielraum kann durch die kleineren Verlage für Herausforderungen wie die digitale Transformation genutzt werden. Im Unterschied zur Begründung der Initiative möchte die Kommission aber davon absehen, die konkrete Verwendung der Gelder für die Medienverlage vorzuschreiben.

Der Entwurf sieht die Aufhebung der gesamten indirekten Presseförderung sieben Jahre nach Inkrafttreten des vorgeschlagenen Ausbaus vor. Damit bekräftigt die Kommission die Idee, dass der vorübergehende Ausbau als Übergangslösung zu sehen ist. Die KVF-N möchte damit den Verlagen eine planbare Übergangsfrist geben, um die digitale Transformation voranzutreiben. Zudem möchte sie die Politik dazu anhalten, eine zeitgemässe Nachfolgelösung zu finden. In diesem Hinblick hat die Kommission eine Motion (24.3817) verabschiedet (Abstimmung: 15 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung), die den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, welche eine kanal- und geschäftsmodellunabhängige Förderung für elektronische Medien einführt. Die Kommissionsmehrheit möchte damit sicherstellen, dass die indirekte Presseförderung nach der Übergangsfrist von sieben Jahren durch eine Förderung der elektronischen Medien abgelöst wird.<sup>1</sup>

Der befristete Ausbau der indirekten Presseförderung war Teil des Massnahmenpakets zugunsten der Medien (20.038), das in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 abgelehnt (45.42% Ja-Stimmen) wurde. Aus den oben erwähnten Gründen erachtet es die Kommission als wichtig, diesen in ihren Augen unbestrittenen Bestandteil des Massnahmenpakets zugunsten der Medien in das Postgesetz aufzunehmen.

## **2.4 Ergebnisse der Vernehmlassung**

Vom 20. November 2023 bis zum 1. März 2024 führte die KVF-N eine Vernehmlassung zu ihrem Vorentwurf vom 14. November 2023 durch. Darin sprach sich die Kommissionsmehrheit für die vorübergehende Erhöhung der indirekten Presseförderung zugunsten der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (Art. 16 Abs. 7 Bst. b PG) aus. Dies steht im Gegensatz zum hier vorliegenden definitiven Entwurf, in welchem

<sup>1</sup> Eine Kommissionsminderheit (Rutz Gregor, Giezendanner, Hurter Thomas, Imark, Kutter, Quadri, Schnyder, Sollberger, Umbricht Pieren) beantragt, die Motion abzulehnen. Sie ist der Ansicht, dass die damit angestrebte Medienförderung einer Verfassungsänderung bedürfen würde.

die Minderheit den Ausbau zugunsten der Mitgliedschafts- und Stiftungspressen vorzusehen, und die Mehrheit davon absehen möchte. Da sich Kapitel 2.4 auf den Ergebnisbericht der Vernehmlassung bezieht, gelten in diesem Kapitel die Mehr- und Minderheiten zum Zeitpunkt der Vernehmlassung.

Von den angeschriebenen Vernehmlassungsadressaten reichten 26 Kantone, fünf politische Parteien (SP, SVP, glp, FDP, Grüne), fünf Spitzenverbände der Wirtschaft (sgv, SBV, SGB, Travail.Suisse, economiesuisse), drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete (SGV, SSV, SAB), 18 Medienorganisationen, 15 Vertreter der Regional- und Lokalpresse, 14 Herausgeber von Zeitungen und Zeitschriften nicht gewinnorientierter Organisationen (Mitgliedschafts- und Stiftungspressen) und zehn weitere Organisationen eine Stellungnahme ein. Insgesamt sind 96 Stellungnahmen eingegangen. Zwei Teilnehmende (TI, Stiftung für Konsumentenschutz) verzichteten auf eine materielle Eingabe. Somit fliessen insgesamt 94 Stellungnahmen in die Auswertung.

Tabelle 1 zeigt die Zustimmung zum Mehrheitsantrag (inkl. Mitgliedschafts- und Stiftungspressen) und zum Minderheitsantrag (exkl. Mitgliedschafts- und Stiftungspressen) der Stellungnahmen auf. Wie in Tabelle 1 ersichtlich wird, stösst die Vorlage bei den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich auf Zustimmung. Gleichzeitig wird verschiedentlich festgehalten, dass es sich hierbei lediglich um eine befristete Übergangslösung handle, die eine vertiefte Diskussion über eine zeitgemässe Medienstrategie, wie zum Beispiel im Postulat Christ 21.3781 vom 17. Juni 2021 «Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen» gefordert, nicht ersetzen könne.

Kategorie	Zustimmung		Zustimmung mit Vorbehalten		Ablehnung
	Mehrheitsantrag <i>(jetziger Minderheitsantrag)</i>	Minderheitsantrag <i>(jetziger Mehrheitsantrag)</i>	Mehrheitsantrag <i>(jetziger Minderheitsantrag)</i>	Minderheitsantrag <i>(jetziger Mehrheitsantrag)</i>	
Kantone/KdK	14	5	2		4
In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien	1	1	1		2
Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städten und Berggebiete	3				

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft	1		3		1
Medienorganisationen	4		13	2	
Regional und Lokalpresse	10		4	1	
Mitgliedschafts- und Stiftungs- presse	13		1		
Weitere	3		4		1
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>8</b>

*Tabelle 1:* Statistische Auswertung der Stellungnahmen (Quelle: Ergebnisbericht der Vernehmlassung)

Die Vorlage wird von den Kantonen grossmehrheitlich befürwortet. 14 Kantone begrüssen vorbehaltlos den Mehrheitsantrag und fünf den Minderheitsantrag. Zwei Kantone (JU, LU) unterstützen den Mehrheitsantrag mit Vorbehalten. Es wird vorgebracht, dass mit der Vorlage nur Symptome bekämpft und notwendige Anpassungen an ein neues, digitalisiertes Umfeld verzögert werden (LU) und dass ein Mindestabdeckungsgrad pro Region für die Frühzustellung vorgeschrieben werden sollte (JU). Vier Kantone (ZH, SZ, BE, ZG) lehnen die Vorlage grundsätzlich ab. Die genannten Gründe für die Ablehnung sind vielfältig: Die angespannte Finanzlage des Bundes, Zweifel an der Wirkung der Massnahmen, eine künstliche Strukturierung oder die Ablehnung des Massnahmenpakets zugunsten der Medien durch das Stimmvolk werden vorgebracht.

Auch von den Parteien wird die Vorlage mehrheitlich befürwortet. Die Grünen begrüssen den Mehrheitsantrag vorbehaltlos und halten fest, dass der Ausbau der indirekten Presseförderung keinen Ersatz für eine weitergehende Medienförderung (inkl. Onlinemedien) darstellt. Auch die SP unterstützt grundsätzlich den Mehrheitsantrag, möchte aber die Förderung der Frühzustellung mit Auflagen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen verbinden. Die SVP spricht sich trotz ihrer grundsätzlichen Ablehnung gegenüber staatlicher Medienförderung für den Minderheitsantrag aus, da sie vorliegend die Grundversorgung von Randregionen höher gewichtet. Die FDP und die GLP lehnen die Vorlage grundsätzlich ab, obwohl sie den Handlungsbedarf im Bereich der Medienförderung anerkennen. Sie kritisieren den einseitigen Ausbau der indirekten Presseförderung und möchten, dass der Bundesrat eine zeitgemässe Medienstrategie erarbeitet und umsetzt.

Vier gesamtschweizerische Dachverbände (SGV, SSV, SAB, sgv) befürworten vorbehaltlos den Mehrheitsantrag, welcher den Medien finanziellen Handlungsspielraum zum Vollzug des digitalen Wandels bietet und so der Konzentration der Medienlandschaft entgegenwirkt. Weitere drei Dachverbände stützen den Mehrheitsantrag mit Vorbehalten (SGB, Travail.Suisse, economiesuisse). Der SGB lehnt die Befristung ab und verlangt für die Frühzustellorganisationen eine GAV-Verhandlungspflicht. Weiter fordert Travail.Suisse die Vergabe eines Mandats zur Identifizierung des wirkungsvollsten Mitteleinsatzes und economiesuisse verlangt unter anderem eine anbieter- und vertriebskanalunabhängige Ausgestaltung der Zustellermässigungen. Schliesslich lehnt der SBV die Vorlage aus finanziellen Überlegungen ab.

Für die Stellungnahmen der Medienorganisationen, der Regional- und Lokalpresse, der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse sowie weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden wird auf den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung verwiesen.<sup>2</sup>

### 3 Grundzüge der Vorlage

Die beantragte Neuregelung erfüllt die zentralen Anliegen der parlamentarischen Initiative 22.423. Konkret soll die indirekte Presseförderung wie folgt ausgebaut werden (siehe auch Anhang 1):

- Der Beitrag für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften der Regional- und Lokalpresse soll im PG erhöht werden. Durch die Erhöhung des Bundesbeitrags resultiert für die anspruchsberechtigten abonnierten Tages- und Wochenzeitungen eine höhere Ermässigung pro Exemplar. Damit wird die Presse finanziell entlastet, um den Umbruch als Folge der Digitalisierung abzufedern.
- Heute ist die indirekte Presseförderung auf die Tageszustellung im Postkanal beschränkt. Diese wird von der Schweizerischen Post im Rahmen ihrer Grundversorgungsverpflichtung flächendeckend erbracht. Für die abonnierten Tages- und Wochenzeitungen ist die Frühzustellung von grosser Bedeutung, um bei der Leserschaft auf Akzeptanz zu stossen. So verteilen die heute geförderten Tages- und Wochenzeitungen insgesamt betrachtet über die Hälfte der abonnierten Auflage in der Frühzustellung, wobei die Anteile der in der Tages- bzw. Frühzustellung verteilten Exemplare je nach Titel deutlich variieren. Daher soll neu auch die Frühzustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse unter der Woche gefördert werden.
- Diese Massnahmen sind insgesamt auf sieben Jahre zu befristen. Nach der Übergangsphase soll die indirekte Presseförderung sowohl für die Tages-

<sup>2</sup> Für den ausführlichen Ergebnisbericht und alle eingegangenen Stellungnahmen siehe: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-kvf/berichte-vernehmlassungen-kvf/vernehmlassung-kvf-22-423>.

als auch die Frühzustellung der Regional- und Lokalpresse gänzlich aufgehoben werden. Aufgehoben werden soll dann auch die Unterstützung zu Gunsten der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse. Eine Förderung für elektronische Medien soll die indirekte Presseförderung nach dieser Übergangsphase ablösen (vgl. Motion 24.3817).

## 4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### *Art. 2 Bst. a<sup>bis</sup>* Begriffe

Bei der Frühzustellung wird die Belieferung an Werktagen bis um 6.30 Uhr durch spezialisierte Vertriebsorganisationen<sup>3</sup> sichergestellt.

Die Gebietsabdeckung richtet sich nach der Nachfrage und der Wirtschaftlichkeit der Leistung für den Verlag (Anzahl Exemplare und Finanzierbarkeit über Abonnements-einnahmen). Ein Angebot für nicht versorgte Gebiete wird von den Frühzustellorganisationen auf Nachfrage der Verlage geprüft. Im Gegensatz zur Tageszustellung existiert kein flächendeckendes Angebot.

### *Art. 16 Abs. 5-7* Preise

Für die Tageszustellung der Regional- und Lokalpresse und der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse werden weiterhin Ermässigungen gewährt. Die Förderkriterien bleiben unverändert bestehen.

Der Erhalt der Zustellermässigung setzt sowohl für die Regional- und Lokalpresse als auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse eine Auflagenuntergrenze von mindestens 1000 abonnierten Exemplaren pro Ausgabe voraus. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, wonach die Ermässigungen nur solchen Presseerzeugnissen gewährt werden sollen, die sich im Rahmen einer vom Bundesrat festzulegenden Auflagengrösse bewegen. Die anhaltende Tendenz sinkender Auflage rechtfertigt es, die Auflagenuntergrenze auf Gesetzesstufe explizit zu verankern (*Abs. 5*).

Die Festlegung der Höhe der Ermässigungen bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat und die Zustellermässigung pro Exemplar darf nie höher als der Zustellpreis sein (*Abs. 6*). Allfällige überschüssige Bundesbeträge werden im Folgejahr bei der Festlegung der neuen Ermässigung ausgeglichen (*Art. 47 Abs. 5 VPG*). Der Bundesrat beschliesst jeweils Ende Jahr über die Ermässigungen pro Exemplar für das Folgejahr. Die Bestimmung wird nur redaktionell angepasst.

Der jährliche Bundesbeitrag für die Regional- und Lokalpresse soll befristet auf sieben Jahre um 15 Millionen Franken auf 45 Millionen Franken erhöht werden (*Abs. 7 Bst. a i.V.m. Ziff. II Abs. 3*). Mit dieser Erhöhung ergibt sich eine Zustellermässigung pro Exemplar, die deutlich über dem heutigen Niveau liegt. Unter Berücksichtigung

<sup>3</sup> U. a. Presto Presse-Vertriebs AG, Schazo AG, Pomona Media AG, La Liberté Média SA, So-media Distribution AG, Expedito SA, Messageries Romandes SA, Messageries du Rhône SA, AZ Vertriebs AG, VS Vertriebs GmbH

des erwarteten Mengenrückgangs steigt die Ermässigung pro Exemplar von 26 Rappen (2023) auf ungefähr 43 Rappen. Damit werden die bereits geförderten Regional- und Lokalzeitungen befristet finanziell stärker entlastet, womit auch die lokalen und regionalen Verlage verstärkt in digitale Angebote investieren können. Der durchschnittliche Zustellpreis für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse liegt gemäss Post aktuell bei ungefähr 47 Rappen pro Exemplar.

Eine Minderheit der Kommission (Marti Min Li, Bulliard, Klopfenstein Broggin, Pult, Roth David, Roth Pasquier, Schlatter, Stadler, Storni, Töngi, Tuosto) ist der Ansicht, dass auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse vor finanziellen Herausforderungen steht. Deshalb beantragt die Minderheit auch für diese Kategorie eine vorübergehende Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrags um 10 Millionen Franken auf 30 Millionen Franken (*Abs. 7 Bst. b i.V.m Ziff. II Abs. 3*). Die Zustellermässigung pro Exemplar würde sich von 18 Rappen (2023) auf ungefähr 29 Rappen erhöhen. Mit den eingesparten Mitteln kann auch in dieser Kategorie vermehrt in digitale Angebote investiert werden. Die Mehrheit der Kommission (Abstimmung: 14 zu 11 Stimmen) möchte auf die Erhöhung der Zustellermässigung für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse verzichten und den Bundesbeitrag bei 20 Millionen Franken belassen. Ihres Erachtens würde dieser Ausbau hinsichtlich der Kommunikation der Vereine und Organisationen mit ihren Mitgliedern kaum Wirkung entfalten. Zudem hält sie die Funktion für die Demokratie sowie die Situation der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse nicht für vergleichbar mit der Funktion und den aktuellen Herausforderungen der Regional- und Lokalpresse.<sup>4</sup>

#### *Art. 19a* Frühzustellermässigungen für die Regional- und Lokalpresse

Die aktuelle Ermässigung von in der Tageszustellung beförderten Zeitungsexemplaren knüpft an die Grundversorgungspflicht der Post an. Dieser Grundversorgungsauftrag könnte grundsätzlich um die Frühzustellung erweitert werden, womit die Post verpflichtet würde, die Frühzustellung in jede Siedlung zu garantieren. Eine flächendeckende Frühzustellung wäre logistisch äusserst anspruchsvoll und entsprechend sehr kostspielig in der Umsetzung. Auch müssten die Redaktionsschlüsse und Druckzeiten für die Zeitungsproduktion massiv früh in den Vorabend gelegt werden. Zudem hätte die Frühzustellung eine karnibalisierende Wirkung auf die Tageszustellung, die sich dadurch verteuern würde.

Neu soll auch derjenige Auflagenteil, den die Verlage über die Frühzustellung verteilen, finanziell unterstützt werden. Die Verlage sollen ihren Verteilpartner in der Frühzustellung frei wählen können. Es werden deshalb Ermässigungen für die Frühzustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse durch registrierte Frühzustellorganisationen gewährt (*Abs. 1*). Von nicht-registrierten Frühzustellorganisationen beförderte Exemplare werden nicht gefördert.

Wo immer möglich, wird auf die bewährte Praxis bei der indirekten Presseförderung in der Tageszustellung abgestellt. Bereits vorhandene Prozesse sind die Beurteilung der Förderberechtigung und die Berechnung der Zustellermässigungen durch das

<sup>4</sup> Die Kommission hat ausserdem eine Kommissionsmotion verabschiedet (24.3818), welche die Aufhebung der Wettbewerbsverzerrung bei der Förderung der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse fordert.

BAKOM sowie die Abwicklung der Auszahlung durch die Post. Neue Prozesse stellen die Registrierung der Frühzustellorganisationen, die Leistungserbringung und -fakturierung durch diese Organisationen sowie die Abwicklung der Subventionsauszahlung durch die Verwaltungsstelle (Post) dar. Aufgrund der hohen Parallelität zwischen der Tages- und Frühzustellung soll, wenn immer möglich, auf die bekannten Prozesse abgestützt und diese sollen bei Bedarf angepasst werden.

Für die Förderberechtigung eines Titels in der Frühzustellung gelten mit Ausnahme der Übergabe an die Post zur Tageszustellung (*Art. 36 Abs. 1 Bst. b VPG*) die gleichen Förderkriterien wie heute. Dieses Kriterium wird ersetzt durch die Übergabe der Zeitungsexemplare an eine registrierte Frühzustellorganisation zur Frühzustellung. Der Bundesrat legt die Förderkriterien in der Verordnung fest (*Abs. 2*).

Der Bundesrat genehmigt die Frühzustellermässigung pro Exemplar. Die Ermässigung darf den jeweiligen Frühzustellpreis nicht übersteigen (*Abs. 3*). Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe regeln, dass allfällige Differenzen im Folgejahr bei der Festlegung der neuen Ermässigungen ausgeglichen werden (analog *Art. 47 Abs. 5 VPG*).

Während einer Übergangszeit von sieben Jahren leistet der Bund zur Gewährung der Frühzustellermässigung jährlich einen Beitrag von 30 Millionen Franken (*Abs. 4 i.V.m. Ziff. II Abs. 4*). Durch die Ausweitung auf die Frühzustellung unter der Woche würden rund 163 Millionen Exemplare zusätzlich anspruchsberechtigt. Es würde eine Frühzustellermässigung von 18 Rappen pro Exemplar resultieren.

#### *Art. 19b*      Registrierung von Frühzustellorganisationen

Anbieterinnen von Postdiensten, die Zeitungen mit der Frühzustellermässigung in der Frühzustellung zustellen, müssen sich beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) registrieren (*Abs. 1*). Dies gilt auch für Frühzustellorganisationen, die im Auftrag einer anderen Frühzustellorganisation die Frühzustellung in einem bestimmten Gebiet übernehmen. Die Registrierung dient unter anderem dazu, dass die Frühzustellorganisationen diejenigen Mindeststandards einhalten, die für die operative Abwicklung zwingend sind (z. B. konforme Schnittstelle für Datenübertragung). Als Anbieterin von Postdiensten unterliegen die Frühzustellorganisationen der Meldepflicht nach Artikel 4 PG. Damit verbunden ist insbesondere die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen, die Verhandlungspflicht über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) und das Vorhandensein eines Sitzes, eines Wohnsitzes oder einer Niederlassung in der Schweiz.

Wer der Registrierungsspflicht unterliegt, muss die Frühzustellung von Zeitungen mit Frühzustellermässigung von anderen Tätigkeiten rechnerisch trennen (*Abs. 2 Bst. a*) und darf Erträge aus der Frühzustellung von Zeitungen mit Frühzustellermässigung nicht zur Verbilligung von anderen Tätigkeiten verwenden (*Abs. 2 Bst. b*). Diese Vorgaben dienen dazu, dass unzulässige Quersubventionierungen zwischen Dienstleistungen verhindert und geprüft werden können. Es muss insbesondere sichergestellt werden, dass die Frühzustellorganisationen nicht durch ungerechtfertigte Preiserhöhungen die Zustellermässigungen einkassieren, statt diese vollumfänglich an die förderberechtigten Verlage weiterzugeben. Im Unterschied zur indirekten Presseförderung bei der Tageszustellung durch die Post, bei der die Zustellpreise im Rahmen der

Grundversorgung reguliert sind, gibt es für die Frühzustellpreise keine Vorgaben an die Preisgestaltung. Es ist somit nicht gewährleistet, dass die Beiträge vollumfänglich an die förderberechtigten Verlage weitergegeben werden.

Die Frühzustellorganisationen müssen dem BAKOM sämtliche Auskünfte erteilen, die es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (*Abs. 3*). Dazu gehören insbesondere diejenigen Unterlagen, die für die Überwachung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots notwendig sind. Bei Bedarf kann das BAKOM gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 PG administrative und technische Bestimmungen erlassen.

#### *Art. 19c* Verfahren

Der Bundesrat legt in der Verordnung das Verfahren für die Berechnung und die Auszahlung der Frühzustellermässigungen fest (*Abs. 1*). Er orientiert sich dabei am bestehenden Prozess in der Tageszustellung (*Art. 47 Abs. 5 und 6 VPG*). Die Zustellermässigung pro Exemplar ergibt sich aus der Division des Subventionsbetrags durch die Anzahl der förderberechtigten Exemplare. Die Abwicklung erfolgt über eine Verwaltungsstelle. Auch hier soll auf die Erfahrungen in der Abwicklung der indirekten Presseförderung in der Tageszustellung abgestützt werden. Das BAKOM kann zum Vollzug die Post beiziehen (*Abs. 2*). Die Post verfügt über Informatiksysteme, die als Grundlage für die Abwicklung der Frühzustellung verwendet werden können, und auch über Fachwissen namentlich zur Validierung und Plausibilisierung der gemeldeten Zustellmengen. Das UVEK schliesst mit der Post einen entsprechenden Leistungsvertrag ab. Bei der Abwicklung der Zustellermässigung handelt es sich um eine administrative Hilfstätigkeit. Die Verantwortung über die Gewährung der Zustellermässigung liegt jederzeit beim BAKOM. Für die Implementierung der notwendigen Prozesse und Systeme bei der Verwaltungsstelle und den Frühzustellorganisationen braucht es eine Übergangsfrist.

Neben den Aufgaben der Verwaltungsstelle werden auch die Pflichten der Frühzustellorganisationen und der förderberechtigten Verlage in der Verordnung präzisiert. Die Verlage müssen sicherstellen, dass die gemeldeten Mengen lückenlos und ohne Überschneidungen mit in der Tageszustellung der Post beförderten Exemplaren erfasst sind.

#### *Ziff. II*

Ziffer II unterstellt das Gesetz dem fakultativen Referendum und hält fest, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt (*Abs. 1 und 2*).

Die Ausdehnung der Förderung auf die Frühzustellung soll auf sieben Jahre nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen befristet werden (*Abs. 3*). Dasselbe gilt für die Erhöhung des Förderbeitrags für die Regional- und Lokalpresse sowie allenfalls der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse, welche von der Minderheit in Art. 16 Abs. 7 Bst. b vorgeschlagen wird (*Abs. 4*). Die Kommissionsmehrheit (Abstimmung: 14 zu 11) möchte zusätzlich festhalten (*Abs. 4*), dass die gesamte indirekte Presseförderung (*Art. 16 Abs. 4-7*) ebenfalls sieben Jahre nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen aufgehoben wird. Das klare Ablaufdatum der indirekten Presseförderung als Ganzes soll einerseits die Politik antreiben, eine zeitgemässe Nachfolgelösung zu finden

und andererseits den Verlagen eine planbare Übergangsfrist für die digitale Transformation geben. Eine Kommissionsminderheit (Rutz Gregor, Giezendanner, Hurter Thomas, Kutter, Quadri, Roth Pasquier, Schnyder, Sollberger, Stadler, Umbricht Pieren) möchte von der Aufhebung der gesamten indirekten Presseförderung nach sieben Jahren absehen und nur die vorübergehenden Massnahmen aufheben. Die Kommissionsminderheit stört sich daran, dass mit dem klaren Ablaufdatum der indirekten Presseförderung und dem Übergang zur Förderung der elektronischen Medien, die Politik anstelle des Marktes entscheidet, welche Medienformate in Zukunft angeboten werden.

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Auswirkungen auf den Bund**

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen entsteht ein Mehrbedarf an allgemeinen Bundesmitteln im Umfang von 45 Millionen Franken (55 Millionen gemäss Kommissionsminderheit bei Art. 16 Abs. 7 Bst. b E-PG) pro Jahr.

Durch die Vorlage entsteht ein Bedarf an neuem Personal beim BAKOM. Mit der befristeten Ausweitung auf die Frühzustellung erhöht sich der administrative Aufwand vorübergehend massgeblich und kann nicht mit den vorhandenen personellen Ressourcen bewältigt werden. Für die zusätzlichen Aufgaben ist eine Vollzeitstelle neu zu schaffen.

### **5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Ausweitung der indirekten Presseförderung stärkt die einheimischen Medien, wovon alle Regionen profitieren. Die auflagenschwächeren, regionalen und lokalen Zeitungen und Zeitschriften werden zusätzlich entlastet, indem die Zustellermässigung pro Exemplar erhöht wird. Die Randregionen und Agglomerationen profitieren, weil mehr in der Tages- und Frühzustellung zugestellt wird.

Für die Kantone und Gemeinden ergeben sich in finanzieller und personeller Hinsicht keine Auswirkungen.

### **5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Auswirkungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind schwach bis vernachlässigbar.

Die Ausweitung der indirekten Presseförderung auf die Frühzustellung verringert die wettbewerbsverzerrende Wirkung der indirekten Presseförderung.

## **5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft sind positiv. Die Rahmenbedingungen für ein demokratie- und gesellschaftspolitisch relevantes, vielfältiges Medienangebot in allen Sprachregionen werden verbessert.

## **5.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

Die Vorlage wirkt sich positiv auf die Umwelt aus. Wird der erhöhte finanzielle Handlungsspielraum für die Umstellung von Print- auf Onlineangebote genutzt, sinkt längerfristig sowohl der Papier- als auch der Energieverbrauch in der Herstellung.

## **5.6 Andere Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine weiteren relevanten Auswirkungen.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die beantragten Änderungen stützen sich auf Artikel 92 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), der dem Bund die Kompetenz im Postwesen gibt. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen wird das praktizierte Modell der indirekten Presseförderung grundsätzlich weitergeführt.

### **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage ist vereinbar mit den Pflichten der Schweiz hinsichtlich internationaler Abkommen oder der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Sie respektiert insbesondere die Vorgaben der für die Schweiz verbindlichen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) und trägt der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) Rechnung.

### **6.3 Erlassform**

Mit der Vorlage wird das PG geändert. Die Artikel 2 Buchstabe <sup>a</sup>bis und 19a-19c sowie die Änderung von Artikel 16 Absatz 7 sind auf sieben Jahre befristet.

### **6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen die Artikel 19a und 16 Absatz 7 PG der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, weil sie neue wiederkehrende Subventionen von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen (zusätzlich 45 Millionen Franken).

### **6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist nicht tangiert.

## **6.6                   Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Heute werden für die Tageszustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie von Publikationen der Mitgliedschafts- und Stiftungspressen Ermässigungen in Höhe von 50 Millionen Franken gewährt. Die Kriterien für die Anspruchsberechtigung und das Verfahren für die Beitragsgewährung in der Postverordnung bleiben unverändert. Im Einzelfall entscheidet das BAKOM wie heute mittels Verfügung über die Förderberechtigung und der Bundesrat genehmigt die Ermässigungen pro Exemplar. Die indirekte Presseförderung wurde letztmals im Jahr 2010 durch das Parlament beschlossen. Für eine Übergangszeit von sieben Jahren sollen gemäss Mehrheitsantrag die Regional- und Lokalzeitungen mit jährlich 75 Millionen Franken (davon 45 Mio. Fr. für die Tageszustellung und 30 Mio. Fr. für die Frühzustellung) unterstützt werden. Nach Ablauf der Befristung soll einerseits der Ausbau und andererseits die Förderung im heutigen Umfang aufgehoben werden. Die indirekte Presseförderung wird somit nach sieben Jahren gänzlich eingestellt.

## **6.7                   Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Das PG sieht in Artikel 16 Absatz 5 bereits heute eine Delegation an den Bundesrat vor, um die Förderkriterien für die indirekte Presseförderung festzulegen. Diese hat der Bundesrat in Artikel 36 Absätze 1-4 VPG wahrgenommen. Die Förderkriterien bleiben unverändert. Mit der Erhöhung der Beiträge auf 45 Millionen Franken jährlich können die Zustellermässigungen pro Exemplar für die Titel der Regional- und Lokalpresse angehoben werden.

Für die Ausweitung auf die Frühzustellung sieht Artikel 19a Absatz 2 E-PG analog eine Delegation an den Bundesrat vor, um die Förderkriterien festzulegen. Artikel 19c E-PG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, in der Verordnung auch das Verfahren für die Berechnung und Abwicklung der Frühzustellermässigungen zu regeln (vgl. auch Kap. 4).

## **6.8                   Datenschutz**

Die Vorlage enthält keine für den Datenschutz relevanten Änderungen.

## Indirekte Presseförderung heute und künftig (*Minderheitsantrag*)

Verwendungszweck	Betrag total pro Jahr in Mio. Fr.*	Betrag total pro Jahr in Mio. Fr.*
	Aktuell	Für eine Dauer von 7 Jahren
<b>Tageszustellung Post</b>		
Lokal- und Regional- presse	30	45
Mitgliedschafts- und Stiftungspresse	20	20
<b>Frühzustellung FZO</b>		
Lokal- und Regional- presse	0	30
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>95</b>

\* Herkunft der Mittel: Allgemeine Bundesmittel. Der Minderheitsantrag (Art. 16 Abs. 7 Bst. b PG) sieht auch eine Erhöhung der indirekten Presseförderung zugunsten der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse von heute 20 auf 30 Millionen Franken vor.