

22.423

Parlamentarische Initiative

Für eine unabhängige Presse sind die Beträge zur indirekten Presseförderung anzupassen

Vorentwurf und Erläuternder Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates

vom 14. November 2023

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 entlasten die Verlage finanziell, indem Mittel für die digitale Transformation frei werden.

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. Auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse steht vor finanziellen Herausforderungen. 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 auf sieben Jahre befristet ausgebaut 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 beziehungsweise für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse von heute 20 auf 30 Millionen Franken erhöht werden. Diese Massnahme entlastet die Verlage finanziell, um den Umbruch als Folge der Digitalisierung abzufedern. Eine Minderheit möchte die jährliche Unterstützung für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse nicht erhöhen. 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. Diese Massnahmen sind insgesamt auf sieben Jahre zu befristen. Nach der Übergangsphase werden die Massnahmen wieder aufgehoben und die indirekte Presseförderung wird im heute geltenden Umfang weitergeführt.

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 Stiftungspreise 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. 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.

2 Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens

Die KVF-N hat an ihrer Sitzung vom 14. November 2023 den von der Verwaltung erarbeiteten Vorentwurf für einen Erlass beraten. Sie hat dem Vorentwurf mit 14 zu 10 Stimmen zugestimmt und die Durchführung einer Vernehmlassung beschlossen.

Es liegt ein Minderheitsantrag vor, die Unterstützung der Mitgliedschafts- und Stiftungspreise gemäss geltendem Recht bei jährlich 20 Millionen Franken beizubehalten und auf eine Erhöhung um 10 Millionen Franken zu verzichten (abgelehnt mit 13 zu 11 Stimmen).

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes (VLG; 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 dauert vom 20. November 2023 bis am 1. März 2024.

3 Ausgangslage

3.1 Einleitung und Hintergrund

Unabhängige und vielfältige Medien erfüllen in der Schweiz eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. Gerade in Krisenzeiten nehmen sie zudem eine wichtige systemerhaltende Rolle ein, 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 (vgl. auch Ziff. 1).

3.2 Rechtliche Grundlagen und aktuelle Situation

Um der staatspolitischen Bedeutung der Presse Rechnung zu tragen, wurde die Zustellung 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. Mitgliedschaftspreise) 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 (Stiftungspreise) 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 Kopfblattverbund 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.

3.3 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. Auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse steht vor finanziellen Herausforderungen. Die Mehrheit der Kommission stützt deshalb die Idee der parlamentarischen Initiative, die den befristeten Ausbau der indirekten Presseförderung sowohl für die Regional- und Lokalpresse als auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresseanstrebt. Eine Minderheit vertritt hingegen die Ansicht, dass auf den Ausbau der Zustellermässigung für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse zu verzichten ist. Ihres Erachtens würde dieser Ausbau hinsichtlich der Kommunikation der Vereine und Organisationen mit ihren Mitgliedern kaum Wirkung entfalten. Zudem hält sie die Situation der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse nicht für vergleichbar mit den aktuellen Herausforderungen der Regional- und Lokalpresse.

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. Die Kommission möchte aber davon absehen, die konkrete Verwendung der Gelder für die Medienverlage vorzuschreiben. So stützt sich der Erlassentwurf nur auf den Initiativtext und nicht auf die Begründung der parlamentarischen Initiative.

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 Bestandteil des Massnahmenpakets zugunsten der Medien in das Postgesetz aufzunehmen.

4 Grundzüge der Vorlage

Die beantragte Neuregelung erfüllt die zentralen Anliegen der parlamentarischen Initiative 22.423. Konkret soll die indirekte Presseförderung wie folgt ausgebaut werden:

- 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.
- Der Beitrag für die Zustellung von Publikationen der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse soll ebenfalls erhöht werden. Auch diese Kategorie trägt zum Funktionieren der demokratischen Debatte bei und fördert den Zusammenhalt der Schweiz.
- 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 werden die Massnahmen wieder aufgehoben und die indirekte Presseförderung wird im heute geltenden Umfang weitergeführt.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Bst. a^{bis} Begriffe

Bei der Frühzustellung wird die Belieferung an Werktagen bis um 6.30 Uhr durch spezialisierte Vertriebsorganisationen¹ sichergestellt.

Die Gebietsabdeckung richtet sich nach der Nachfrage und der Wirtschaftlichkeit der Leistung für den Verlag (Anzahl Exemplare und Finanzierbarkeit über Abonnementseinnahmen). 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 (Abs. 6). 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 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.

Auch die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse ist von der digitalen Transformation stark betroffen. Der jährliche Bundesbeitrag soll befristet jährlich um 10 Millionen Franken auf 30 Millionen Franken erhöht werden (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. Eine Minderheit möchte auf die Erhöhung der Zustellermässigung für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse verzichten und den Bundesbeitrag bei 20 Millionen Franken belassen.

Die Zustellermässigung pro Exemplar darf in beiden Fällen nie höher als der Zustellpreis sein (Abs. 6). Allfällige überschüssige Bundesbeiträge werden im Folgejahr bei der Festlegung der neuen Ermässigungen ausgeglichen (Art. 47 Abs. 5 VPG).

Die Erhöhung der Bundesbeiträge gilt bis sieben Jahre nach Inkrafttreten. Danach ist die Gesetzesänderung hinfällig (Ziff. II Abs. 3) und es gelten erneut die aktuellen Förderbeträge, d. h. 30 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse und 20 Millionen Franken für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse.

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 kannibalisierende Wirkung auf die Tageszustellung, die sich dadurch verteuern würde.

Neu soll auch derjenige Aufagenteil, 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 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).

¹ U. a. Presto Presse-Vertriebs AG, Schazo AG, Pomona Media AG, La Liberté Média SA, Somedia Distribution AG, Expedito SA, Messageries Romandes SA, Messageries du Rhône SA, Centro Stampa Ticino SA, AZ Vertriebs AG, VS Vertriebs GmbH

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 Registrierungspflicht 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 Quersubventionsverbots 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.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen entsteht ein Mehrbedarf an allgemeinen Bundesmitteln im Umfang von 55 Millionen Franken pro Jahr.

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

6.2 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.

6.3 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.

6.4 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.

6.5 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.

6.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine weiteren relevanten Auswirkungen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 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.

7.2 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.

7.3 Erlassform

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

7.4 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 55 Millionen Franken).

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist nicht tangiert.

7.6 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 Stiftungspresse Ermässigungen in Höhe von 50 Millionen Franken gewährt. Die demokratie- und staatspolitische Bedeutung der indirekten Presseförderung wurde bereits unter Ziffer 3.3 dargelegt. 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 und soll bestehen bleiben. Für eine Übergangszeit von sieben Jahren sollen die Regional- und Lokalzeitungen mit jährlich 75 Millionen Franken (davon 45 Mio. Fr. für die Tageszustellung und 30 Mio. Fr. für die Frühzustellung) und die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse mit jährlich 30 Millionen Franken unterstützt werden. Nach Ablauf der Befristung sinkt die Förderung auf das heutige Niveau, d. h. 30 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse und 20 Millionen Franken für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse. Zudem wird die indirekte Presseförderung für die Frühzustellung der Regional- und Lokalzeitungen wieder aufgehoben.

7.7 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 respektive 30 Millionen Franken jährlich können die Zustellermässigungen pro Exemplar für beide Kategorien 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 Ziff. 5).

7.8 Datenschutz

Die Vorlage enthält keine für den Datenschutz relevanten Änderungen.

Indirekte Presseförderung heute und künftig

Verwendungszweck	Betrag total pro Jahr in Mio. Fr.* 2023; nach Übergangszeit	Betrag total pro Jahr in Mio. Fr.* Für eine Dauer von 7 Jahren
Tageszustellung Post		
Lokal- und Regionalpresse	30	45
Mitgliedschafts- und Stiftungspresse	20	30
Frühzustellung FZO		
Lokal- und Regionalpresse	0	30
Total	50	105

* Herkunft der Mittel: Allgemeine Bundesmittel