

9. Januar 2002

medien heft

Presseförderung und publizistische Konzentration

Oliver Meier*

Die zunehmende Pressekonzentration hat in der Schweiz alte Diskussionen neu entfacht. Wie kann die Lokal- und Regionalpresse nachhaltig gefördert werden, ohne dass es dabei zu unerwünschten Staatseingriffen und Wettbewerbsverzerrungen kommt? Ist die Meinungsbildung tatsächlich gefährdet und falls ja, welche politischen Konsequenzen müssen daraus gezogen werden? Derweil eine vom UVEK in Auftrag gegebene Studie für einen Systemwechsel hin zur direkten Presseförderung plädiert, sieht die Branche die Pressefreiheit in Gefahr. Neuer Gesprächsstoff ist im Frühling dieses Jahres zu erwarten. Dann nämlich wird das Departement einen neuen Entwurf in die Vernehmlassung schicken. Zur gleichen Zeit will der Verband Schweizer Presse seine eigenen Vorschläge präsentieren.

Mit harscher Kritik reagierte der Verband Schweizer Presse (VSP) im November letzten Jahres auf den Vorschlag der nationalrätlichen Finanzkommission, den Beitrag des Bundes für verbilligte Posttarife zugunsten von Zeitungen und Zeitschriften um 30 Millionen Franken zu kürzen. Der Grund für die Empörung lag zum einen im "überfallartigen Vorgehen" der Kommission. Diese verlangte vom Verband, innerhalb von vier Tagen sämtliche Mitglieder zu konsultieren und eine entsprechende Stellungnahme zu erarbeiten. Aber auch aus inhaltlichen Gründen wurde die "überstürzte Änderung der gesetzlichen Grundlagen" vom VSP vehement abgelehnt: "Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die neue Art von 'Presseförderung' genau jenen am meisten schadet, denen sie zu helfen vorgibt", hiess es in einem Communiqué des VSP vom 9. November. In der Tat liess der Vorschlag der Kommission einiges zu wünschen übrig: Die 30 Millionen hätten eingespart werden sollen, indem alle Zeitungen und Zeitschriften mit einer Auflage von über 100'000 Exemplaren vom heutigen System der Presseförderung ausgeschlossen worden wären. Dass ein allfälliger Verlust dieser Grosskunden bei der Post

Impressum

Medienheft (vormals ZOOM Kommunikation und Medien – ZOOM K&M), ISSN 1424-4594, Herausgeber: Katholischer Mediendienst und Reformierte Medien

Redaktion: Judith Arnold, Matthias Loretan, Urs Meier, Bederstrasse 76, Postfach 147, 8027 Zürich, Telefon +41 (0)1 204 17 70, Fax 280 28 50, E-Mail redaktion@medienheft.ch, Internet www.medienheft.ch

Kostenloser Bezug via Internet oder Mailinglist. Bezug der gedruckten Medienheft-Dossiers (ca. drei Ausgaben pro Jahr) im Jahresabonnement inkl. Mwst. und Versand SFr. 30.– (Ausland SFr. 35.–), Bezug der gedruckten aktuellen Medienheft-Rubriken (Kritik, Politik, Literatur – ca. zwei Ausgaben pro Monat) als Beilage zur wöchentlichen Printausgabe des Medientipps (Adresse wie Medienheft)

zu einem massiven Defizit und damit zu Tariferhöhungen bei den "Kleinen" geführt hätte, wurde dabei offensichtlich in Kauf genommen. Als der Antrag schliesslich in der Dezembersession deutlich verworfen wurde, löste dies beim Dachverband der Zeitungsverleger zwar Genugtuung aus, doch war man sich bewusst, dass eine mehrheitsfähige Lösung des Problems noch in weiter Ferne liegt.

Um zu verhindern, dass die aktuelle Diskussion zu einer von kurzfristigen Überlegungen geleiteten Budget-Debatte verkommt, lohnt es sich, den Blick auf jenes Phänomen zu lenken, welches eine Überarbeitung der Presseförderung überhaupt erst nötig macht: die seit Jahren um sich greifende publizistische Konzentration.

Konzentrationserscheinungen in der Schweiz

Die publizistische Konzentration muss stets im Zusammenhang mit der Medienkonzentration betrachtet werden. Auch in der Schweiz zeigen sich klare Tendenzen einer Konzentration hin zu grossen Medienunternehmen, die nicht mehr nur im Bereich der Printmedien tätig sind, sondern auch bei den elektronischen Medien in Form von Beteiligungen Fuss fassen. Konzentrationen finden folglich nicht nur horizontal auf einzelnen Medienmärkten, sondern zunehmend auch medienübergreifend statt.

Wie eine Analyse vom Bundesamt für Statistik zeigt, ist die Zahl der Titel in den letzten zwanzig Jahren gesamtschweizerisch massiv zurückgegangen. Während zu Beginn der 80er Jahre noch 268 Blätter anzutreffen waren, verminderte sich deren Zahl bis 1999 um ein Viertel. Der grösste Einbruch war im Zeitraum zwischen 1995 und 1998 zu beobachten, wo ein Titelverlust von 18 Prozent zu verzeichnen war. Von den Fusionen und Einstellungen waren in erster Linie die Lokal- und Regionalzeitungen mit einer Auflage von weniger als 10'000 Exemplaren betroffen. Am markantesten zeigt sich die Entwicklung im Bereich der Tagespresse: Während 1980 noch 143 Zeitungen täglich erschienen, verminderte sich deren Zahl bis 1999 um 70, wobei die Deutschschweiz fast die Hälfte ihrer Titel verlor.

Eine noch massivere Reduktion zeigt ein Blick auf die Zahl der publizistischen Einheiten. Unter diesem Begriff werden alle im Inhalt mehr oder weniger verschiedenen Zeitungen zusammengefasst, die über einen gemeinsamen Mantel verfügen. Demgemäss wurden 1980 216 publizistische Einheiten gezählt. Nach einem minimalen Anstieg war ab 1985 zunächst ein leichter, in den 90er Jahren jedoch ein enormer Rückgang der publizistischen Einheiten zu beobachten. 1999 belief sich ihre Zahl noch auf 148, was gegenüber 1980 einer Verminderung von 31 Prozent entspricht. Vergleicht man diesen Wert nun mit jenem der Reduktion der Titelzahl, so wird klar, dass die Anzahl Titel pro Einheit zunehmend gestiegen ist. Dieses Phänomen zeigt, dass immer mehr Blätter sich die Mantelseiten teilen, und legt die Tendenz der publizistischen Konzentration offen.

In den letzten Jahren hat der publizistische Wettbewerb in vielen Städten und Regionen der Schweiz derart abgenommen, dass heute im Bereich der Tagespresse in 16 von 26 Kantonen faktisch eine Monopolsituation herrscht. Nachdem ab Mitte der 90er Jahre vor allem die Ostschweiz von regelrechten Fusionswellen betroffen war, hat die Entwicklung mittlerweile auch das Mittelland erfasst. Zwar bestehen teilweise Alternativen, doch zeigen Untersuchungen, dass Alternativblätter die Monopolzeitungen kaum herausfordern können (vgl. Blum 1998).

Ungeklärte Fragen und Spekulationen

Wer nun aber meint, die Statistiken sprechen für sich, sieht sich getäuscht: Wie die Entwicklungen interpretiert und welche Konsequenzen daraus gezogen werden müssen, ist umstritten. Die Meinungen gehen insbesondere bei der Frage auseinander, ob und in welchem Masse künftig mit Manipulationen und Machtmissbräuchen zu rechnen ist. Ebenso unklar bleibt, inwieweit die publizistische Vielfalt durch die Pressekonzentration eingeschränkt wird. Denn diese ergibt sich keineswegs zwingend aus der Zahl der Medien. Neben der äusseren Medienvielfalt (Aussenpluralismus) trägt auch die Vielfalt der Meinungen innerhalb eines Mediums (Binnenpluralismus) zur Meinungsvielfalt bei. Sollte sich also die schweizerische Presselandschaft eher in Richtung des binnenpluralen Modells entwickeln, so wird sich ein Verlust an Vielfalt in Grenzen halten. Wie der Berner Medienprofessor Roger Blum in einem "Bund"-Artikel aufzeigte, verstehen sich heute nicht nur die überparteilich gegründeten "Generalanzeiger" als Forumszeitungen, sondern auch die ehemaligen bürgerlichen Meinungsblätter oder deren Fusionsprodukte (vgl. Blum 1996). Dabei wird deutlich, dass jene Zeitungen, die in ihrer Region über ein faktisches Monopol verfügen, die relevanten Themen weitgehend abdecken. Kleine Alternativblätter sorgen demgegenüber für einen Informationszuwachs, können aber die Monopolzeitungen kaum herausfordern.

Wie gross der qualitative Verlust bei der zunehmenden Medienkonzentration ist, bleibt vorläufig ebenso offen wie das Ausmass des daraus erwachsenden Manipulationspotentials. Offensichtlich ist jedoch, dass diese Gefahren umso grösser sind, je konsequenter sich die Zeitungen auf das Prinzip des Aussenpluralismus stützen. Die Bedenken bezüglich der Pressekonzentration gelten nicht zuletzt jener schleichenden Nivellierung, die bereits heute im Zuge der Vereinheitlichung von Mantelteilen zu beobachten ist.

Neue Strategien sind gefragt

Unabhängig davon, ob die Konzentrationstendenz wirklich "den demokratischen Meinungsbildungsprozess gefährdet", wie die Verfassungskommission des Nationalrates zu bedenken gibt, muss bereits eine bloss vermutete Einschränkung des Meinungsppluralismus politische Konsequenzen nach sich ziehen. Inzwischen dürfte kaum mehr bezweifelt werden, dass es sich um weit mehr als eine bloss "notwendige Flurbereinigung" (vgl. Blum 1998) handelt, wenn regionale und lokale Zeitungen in Bedrängnis geraten. Ebenso hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass die heute vorhandenen Instrumente zur Regulierung nicht mehr genügen und ausgebaut oder zumindest umgebaut werden sollten. Einzig bei der Frage, wie das Problem angegangen werden soll, sind die Meinungen nach wie vor geteilt. Dass es dabei nicht zuletzt darum geht, ein Gleichgewicht zwischen idealistischen und pragmatischen Positionen zu finden, zeigt jener Bericht, den die Staatspolitische Kommission des Nationalrates 1999 vorlegte. Zwar stellte die Kommission dabei richtigerweise neben einer Situationsanalyse auch medienpolitische Massnahmen vor, doch ging sie mit dem Entwurf eines neuen Verfassungsartikels derart weit, dass dieser auf allgemeine Ablehnung stiess und in der Schublade verschwand.

Kaum besser erging es einer von Nationalrat Hans-Jürg Fehr im März 2000 eingereichten Motion, die den Bundesrat beauftragte, die Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) mit der gesetzlichen Neuregelung der Presseförderung zu verbinden und beides in einem Mediengesetz zusammenzufassen. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine Ausdehnung der gesetzlichen Bestimmungen

medien heft

auf die Printmedien verfassungsrechtlich heikel sei, da sich die Bundesverfassung mit der Garantie der Pressefreiheit begnüge. Immerhin wurde in Aussicht gestellt, das Vorhaben weiterzuverfolgen, und die Subkommission "Medien und Demokratie" mit der Ausarbeitung eines konsensfähigeren Entwurfs für eine Ergänzung der Bundesverfassung beauftragt.

Zusammen mit der Kommission hat das UVEK nun im letzten Jahr die Überprüfung des Mediensystems und der indirekten Presseförderung in die Hand genommen. Zu diesem Zweck gab das Departement bei der Firma Ecoplan eine Studie in Auftrag, um die Wirkungen der heutigen Pressförderung sowie die Möglichkeiten eines Systemwechsels zu prüfen. Ziel war es, jene 100 Millionen Franken, die der Bund gegenwärtig für die Verbilligung der Posttaxen aufwirft, "effizienter und zweckdienlicher" einzusetzen. Die Studie bestätigte schliesslich, was die Westschweizer Tageszeitung "Le Courrier" bereits zu Beginn des Jahres enthüllt hatte (vgl. Grandjean 2001): Es sind vor allem Grossverlage wie Ringier und Edipresse sowie Grossverteiler wie Coop ("Coop-Zeitung") und Migros ("Brückenbauer"), die von der postalischen Presseförderung profitieren und zusammen 40 Prozent des Betrags für sich beanspruchen. Der dringend auf das Geld angewiesenen Regional- und Lokalpresse fliessen dagegen nur 25 Millionen zu.

Kann ein Systemwechsel die Probleme lösen?

Gemäss der Ecoplan-Studie stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich drei Varianten zur Verfügung, um auf die unbefriedigende Situation zu reagieren. Wohl kaum zur Anwendung gelangen wird jene Variante, welche die Beibehaltung des Status quo vorsieht. Damit würde nämlich der Lokal- und Regionalpresse auch in Zukunft nur ein geringer Vorzug gegenüber den anderen Medienprodukten gewährt, was sowohl den Intentionen der Branche, als auch jenen des Bundes entgegensteht. Mehr Aussicht auf Erfolg verspricht eine Revision des Postgesetzes, wobei aber auch hier die geplante Förderung nur im beschränkten Masse möglich wäre. Die Studie macht zudem geltend, dass ein allfälliger Einbezug der Frühzustellung für die Lokal- und Regionalpresse zwar vorteilhaft sei, jedoch aus wettbewerbsrechtlichen Gründen abzulehnen ist. Somit scheint die einzig vernünftige Lösung in einem Systemwechsel hin zur direkten Presseförderung zu liegen, wie dies auch von Ecoplan vertreten wird.

Betrachtet man die Verhältnisse genauer, so wird klar, dass auch diese Variante kaum konsensfähig ist. Denn selbst die Ecoplan-Studie sieht in der potentiellen Unterwanderung der Pressefreiheit das Hauptproblem der Kursänderung. Fragt man weiter, welche Zeitungen letztlich förderungswürdig sind und in welchen geographischen Räumen überhaupt Pressevielfalt herrschen muss, so ist man damit wieder "am Anfang der Diskussion", wie dies die NZZ bereits im Juli letzten Jahres bemängelte (vgl. Saxer 2001).

Unzufrieden mit den bisherigen Auseinandersetzung zeigt sich auch der Verband Schweizer Presse: Im November letzten Jahres bekämpfte er nicht nur die "kurzsichtigen und wenig durchdachten" Vorschläge der Finanzkommission, sondern begann auch damit, innerhalb des Verbandes eine eigene Lösung zu erarbeiten. Zweifellos sieht sich der VSP dabei mit den zum Teil stark divergierenden Interessen seiner Mitglieder konfrontiert, die aber in den kommenden Monaten aufeinander abgestimmt werden sollen. Es wird davon ausgegangen, dass das Tarifsystem der Post "insgesamt gut durchdacht" ist und in seiner gegenwärtigen Form auch vor der Gefahr staatlicher Interventionen zu schützen vermag. Man ist sich aber durchaus bewusst, dass die direkte Presseförderung einem Bedürfnis der Lokal- und Regionalpresse entspricht. Aus diesem Grund

medien heft

wurde im Verband eine Expertengruppe gebildet, die die Auswirkungen einer direkten Presseförderung analysieren und Vorschläge zum Verhältnis der direkten und der indirekten Förderung ausarbeiten soll. Ob der VSP dabei seine langjährigen Ressentiments gegenüber einer Verfassungsänderung ablegen kann, um die Branche vor einer "Zer-reissprobe" (vgl. Sury 2001) zu bewahren, wird sich im Frühling zeigen: Dann nämlich soll der Gegenvorschlag – zeitgleich mit einem neuen Entwurf des UVEK – der Öffentlichkeit unterbreitet werden.

*Oliver Meier studiert Medienwissenschaften und Geschichte an der Universität Freiburg und schreibt als freier Journalist für die Berner Zeitung und den Murtenbieter

Literatur:

Blum, Roger (1996): Berner Medien: Vielfalt, Kampf und Strategien. In: Der Bund, 26. Januar 1996.

Blum, Roger (1998): Auf dem Weg zum Medien-Eintopf? In: Der Bund, 25. Februar 1998.

Grandjean, Manuel (2001): Où vont les 100 millions pour l'aide à la presse? Secret d'Etat! In: Le Courrier, 19. Januar 2001.

Kägi, Matthias / Kellenberger Marco (1996): Quasimonopol und Binnenpluralismus. Schweizerische Forumszeitungen unter der Lupe. Facharbeit, eingereicht am Institut für Medienwissenschaft Bern: <http://home.sunrise.ch/kell/job/fa.PDF>

Meier Oliver (2001): Publizistische Konzentration. Versuch einer medienethischen Beurteilung. Unveröffentlichte Arbeit, eingereicht an der Universität Freiburg: <http://www.medienheft.ch/politik/bibliothek/MeierOliver.pdf>

Saxer, Matthias (2001): Presseförderung aus der Portokasse. In: Neue Zürcher Zeitung, 21. Juli 2001.

Sury, Alexander (2001): Direktzahlungen für die Kleinen? In: Der Bund, 16. August 2001.

medien heft

Links:

Bundesamt für Statistik (2001): Entwicklung der Pressevielfalt 1980-1999:
http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber16/presse/dpresse.htm

Bundesbehörde der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1997): Postgesetz vom 30. April 1997 (PG): http://www.admin.ch/ch/d/sr/c783_0.html

ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik:
<http://www.ecoplan.ch>

Ecoplan (2001): Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post. Im Auftrag des Generalsekretariats UVEK. Zusammenfassung, 31. Juli 2001, Bern:
http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/kommunikation/5.pdf

Ecoplan (2001): Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post. Im Auftrag des Generalsekretariats UVEK. Schlussbericht, 31. Juli 2001, Bern:
http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/kommunikation/4.pdf

Ecoplan (2001): Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post: Spezialauswertung zu Handen der Subkommission Demokratie und Medien der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Im Auftrag des Generalsekretariats UVEK, Zusatzbericht, 14. September 2001, Bern:
http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/kommunikation/6.pdf

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2001): Kursänderung bei Presseförderung nur mit klaren Zielen. Medienmitteilung, Bern, 15. August:
http://www.uvek.admin.ch/gs_uvek/de/dokumentation/medienmitteilungen/artikel/20010815/00634/index.html

Fehr, Hans-Jürg (2000): Motion Mediengesetz. 24.3.2000:
http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003144.htm

Post (2001): Fact Sheet Nr. 16/2001:
http://www.post.ch/Poste/Pdf/26_11_2001_11_01_50.pdf

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (1999): Parlamentarische Initiative. Medien und Demokratie. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, 2. Juli 1999:
<http://www.ejpd.admin.ch/Doks/Sonstige/medsub5-d.PDF>

Verband Schweizer Presse VSP:
<http://www.schweizerpresse.ch>

Der Text mit verlinkten Quellen kann geladen werden unter:
www.medienheft.ch/politik/bibliothek/p17_MeierOliver.html