

Neue Verfassungsbestimmung betreffend Medienpolitik

Stellungnahme Katholischer Mediendienst und Reformierte Medien

Urs Meier, Charles Martig

Einleitung

Das UVEK stellt in der Vernehmlassung unter der Überschrift "Neue Verfassungsbestimmung betreffend Medienpolitik" einen Vorentwurf mit erläuterndem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) zur Diskussion. Zweck der Vorlage ist die Schaffung einer Verfassungsgrundlage, auf der später ein Gesetz für die Presseförderung erlassen werden kann. Grund der angestrebten Gesetzeserneuerung ist wiederum das konzeptionelle Ungenügen der jetzigen Presseförderung über Posttarifverbilligung auf der schwachen legalen Basis der Postverordnung.

So weit herrscht über den Anlass der Vorlage ein breiter Konsens, dem auch wir uns anschliessen. Trotzdem überzeugt uns der Vorentwurf der SPK-N in der vorliegenden Form nicht, weil er zu viele Fragen offen lässt. Der Bericht stellt zwar Expertenmeinungen dar, lässt aber keine profunde Analyse erkennen. Der darauf basierende Vorentwurf gibt keine Orientierung für die notwendige Umstrukturierung der Presseförderung, sondern überlässt deren systematische Ausgestaltung völlig dem politischen Prozess. **Wir halten dies für ungenügend und stimmen deshalb dem Vorentwurf nicht zu.** Wir begründen diese Ablehnung in den folgenden Punkten, die wir als Anregungen für die weitere Ausarbeitung verstehen.

Warum ein allgemein gehaltener Verfassungsartikel?

1. Die SPK-N schlägt einen Verfassungsartikel 93a vor, der dem Bund den Auftrag zur Förderung von Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien erteilt. Als Begründung und generelle Zielrichtung dieser Förderungsaufgabe werden zwei Maximen genannt: demokratische Meinungsbildung und gesellschaftlicher Zusammenhalt.

Die SPK-N ist der Meinung, der neue Artikel 93a "Medienpolitik" bilde zusammen mit den vorhandenen Artikeln 17 "Medienfreiheit" und 93 "Radio und Fernsehen" eine medienpolitische Gesamtkonzeption auf Verfassungsebene. Dies überzeugt uns nicht. Vielmehr führt das Nebeneinander der Artikel 93 und 93a zu einer Inkohärenz der Verfassungsbestimmungen über Medien: Im einen Fall wird eingehend geregelt, im anderen eine unverbindliche Förderungsabsicht geäussert; hier bezieht sich die Vorschrift auf Radio und Fernsehen, dort vage auf Medien allgemein. Zudem zeigt die laufende Revision des RTVG (Botschaft des Bundesrats ans Parlament vom 18.12.2002), dass die Förderung von Medienvielfalt offensichtlich auch ohne ausdrücklichen Verfassungsauftrag möglich ist.

2. Ziel der neuen Verfassungsbestimmung ist die Schaffung einer soliden legalen Basis für die Presseförderung. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel ist jedoch viel weiter gefasst. Diese Ausweitung ist nur sinnvoll bei der Annahme, dass neben der Presseförderung noch andere Fördermassnahmen im Medienbereich einer verfassungsmässigen Regelung bedürfen, etwa das Gebührensplitting bei Radio und Fernsehen. Wollte man dieses mit dem neuen Artikel 93a begründen, so müsste ein Splitting bis zur Inkraftsetzung von BV Art. 93a ausgesetzt werden – was aber offensichtlich nicht vorgesehen ist. Ausserdem wäre jedes Gebührensplitting bei einer allfälligen Ablehnung der neuen Verfassungsbestimmung definitiv hinfällig.
3. Der allgemein gehaltene Medienförderungs-Artikel enthält keinen klaren Auftrag, die Presse in der bisherigen Weise indirekt oder direkt zu fördern. Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, wie er den generellen Förderauftrag umsetzen will. Die Empfehlungen im Bericht der SPK-N für die Konkretisierung des Verfassungsauftrags auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sind so vage und unverbindlich, dass mit einer Annahme des neuen Verfassungsartikels eigentlich gar nichts entschieden wäre. Die Annahme einer derart offenen Vorlage durch das Parlament und erst recht ein Erfolg in der Volksabstimmung erscheinen wenig wahrscheinlich.

Warum Presseförderung?

4. Die SPK-N setzt als Selbstverständlichkeit voraus, dass die Presse staatlich gefördert werden muss. Presseförderung hat in der Schweiz Tradition und von daher eine gewisse Akzeptanz. Unbestritten ist sie allerdings nicht, da die Presse sich grundsätzlich privatwirtschaftlich organisiert und gegenüber staatlicher Einflussnahme eine hohe Sensibilität zeigt. Weil eine generelle

Förderung aller Presseerzeugnisse nicht in Frage kommt, braucht es Kriterien zur Bestimmung der Förderungswürdigkeit. Je näher diese Kriterien beim publizistischen Gehalt liegen, desto heikler und kontroverser sind sie. Um gezielter und effizienter als mit dem bisherigen System der Posttarifverbilligung einwirken zu können, sieht die SPK-N den Wechsel von der indirekten zur direkten Förderung vor. Sie ist somit gezwungen, stärker mit qualitativen Kriterien zu arbeiten. Das ist von der Zielsetzung her nachvollziehbar, führt aber zu einem erhöhten Legitimationsbedarf der anvisierten Massnahmen.

5. Der Eingriff in den Pressemarkt wird begründet mit einem Marktversagen. Die Argumentation im Bericht der SPK-N ist allerdings nicht schlüssig. Weder wird genau gesagt, worin das Marktversagen besteht, noch ist die mit dem staatlichen Eingriff beabsichtigte Wirkung hinreichend definiert. Eine sorgfältige, nachvollziehbare Begründung ist jedoch auf einem so heiklen Gebiet wie der staatlichen Pressepolitik von grosser Bedeutung. Andernfalls resultieren unspezifische, in ihrer Wirkung nicht überprüfbare Massnahmen.
6. Die Problemanalyse der SPK-N ist ungenau. Sie schliesst generell aus dem Verschwinden von Pressetiteln auf einen Verlust an Qualität. Die Informations- und Meinungsvielfalt sei eingeschränkt, und dies bedeute eine Einbusse bei der Möglichkeit zu unabhängiger Meinungsbildung. Es wird nicht überprüft, ob dies tatsächlich stimmt. Zu fragen ist beispielsweise: Was haben die verschwundenen Zeitungen und Zeitschriften qualitativ geleistet? Wie hat sich die Qualität der überlebenden Titel verändert? Welchen Einfluss haben Gratiszeitungen auf die Presselandschaft? Wächst der Einfluss von Inserenten auf die Redaktionen, und wenn ja, wo am meisten und mit welchen Effekten? Welche Titel sind am stärksten von PR-Angeboten abhängig? Welche Eigenleistungen erbringen Redaktionen? Von welchen Parametern hängt die qualitative Leistungsfähigkeit der Presseerzeugnisse ab? – Solche Fragen sind im Blick auf die Qualität wichtiger als die unter dem Titel «Medienkonzentration» abgehandelten Vorgänge, tauchen aber im Bericht der SPK-N nicht auf.
7. Die Vorlage der SPK-N ist einseitig auf die politische (Tages-)Presse ausgerichtet. Gefördert werden soll laut BV Art. 93a jedoch nicht nur zur demokratischen Meinungsbildung, sondern auch zum Zweck des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Diese Formulierung soll die Subventionierung von Publikationen gemeinnütziger Einrichtungen ermöglichen. Der Bericht erwähnt jedoch diesen wichtigen Bereich nur ganz nebenbei. Spezialisierte

Printmedien (fach-, themen- oder zielgruppenorientierte Titel) sind erst recht nicht ihrer Bedeutung entsprechend behandelt. Die übermässige Gewichtung der politischen Presse erklärt sich aus der Tatsache, dass die Vorlage aus einem politischen Gremium kommt. Sie verkennt aber, dass die das gesellschaftliche Zusammenleben bestimmenden Faktoren nicht ausschliesslich dem Bereich des Politischen zugehören.

Das erstaunt auch deshalb, weil die zur Revision der indirekten Presseförderung (Revision der Postverordnung) im Mai 2002 durchgeführte Vernehmlassung deutlich gezeigt hat, dass Publikationen kulturellen und religiösen Inhalts, die Mitgliederpresse gemeinnütziger Organisationen sowie die Fachpresse einen relevanten Beitrag zur gesellschaftlichen Kommunikation leisten und wegen ihrer teilweise prekären Finanzierung auf Förderung angewiesen sind. Der Rückzug des bundesrätlichen Revisionsvorhabens im Sommer 2002 geschah ausdrücklich unter anderem aus Rücksicht auf diese vielfältigen Pressetypen. Wenn nun wieder ein Projekt der Presseförderung lanciert wird, so sollte es diesen besonderen Medienbereich nicht nur beiläufig erwähnen, sondern sorgfältig würdigen.

Warum Subventionen für die Presse?

8. Die SPK-N gibt sich überzeugt, dass die bisherige indirekte Förderung durch Posttarifverbilligung abgelöst werden soll durch direkte Subventionen. Nun ist zwar unbestritten, dass dem bisherigen Modell schwere strukturelle und praktische Mängel anhaften. Ob jedoch eine Subventionierung das bessere Modell ist, ob sie die einzige Alternative ist und ob sie in der Praxis mit vertretbarem Aufwand handhabbar ist – diese Fragen lässt der Bericht unbeantwortet. Falls der bisher fehlende Nachweis gelingt, dass staatliche Presseförderung sowohl sachlich notwendig und sinnvoll wie auch politisch ausreichend akzeptiert ist, dann ist in einem weiteren Schritt unvoreingenommen zu prüfen, welche Instrumente sich als brauchbare Fördermassnahmen anbieten. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Subventionierung als das richtige Instrument herausstellt; doch ohne genaue Abklärung sollte man nicht auf ein mit klaren Nachteilen behaftetes Mittel setzen.
9. Die Nachteile der direkten Subventionierung liegen zunächst in der Handhabung dieses Instrumentariums. Um gezielter zu wirken als eine indirekte Fördermassnahme, muss die Subventionierung an quantitative und qualita-

tive Kriterien gebunden sein. Ferner müssen die Subventionierten kontrolliert werden (Qualitätsüberwachung, Offenlegung der Rechnungen, Transparenz der Besitzverhältnisse etc.). Die notwendigen Beurteilungen und Kontrollen erfordern einen zusätzlichen Verwaltungsapparat und bewirken eine in dieser Art bisher unbekannte Intensität und Tiefe der Einwirkung staatlicher Instanzen in die Presselandschaft.

10. An Stelle einer einheitlichen Subventionierungspolitik, die vermutlich immer nur für einen Teil der Adressaten und der Ziele angemessen ist, sollte zumindest geprüft werden, ob mit einem flexiblen Instrumentarium von Fördermassnahmen nicht gezielter und effizienter eingewirkt werden kann. Im Vergleich dazu arbeitet auch die Kulturförderung mit ganz unterschiedlichen Instrumenten (unter anderem mit Subventionen), die sie differenziert einsetzt. Vieles spricht dafür, dass die Presse mit einem variabel anwendbaren Set aus Beiträgen an Aus- und Weiterbildung, Transportverbilligungen, Infrastrukturförderung, Anreizen für intelligente Kooperationen, Direktsubventionen für besondere Fälle u.a.m. besser gefördert werden kann als mit einem einzigen, überall gleich gehandhabten Zuschusssystem.

Zusammenfassung

Wir lehnen den Vorentwurf der SPK-N für einen Verfassungsartikel "Medienpolitik" ab, weil er:

- ein spezielles Presseproblem mit einem sehr allgemein gehaltenen Medienartikel lösen will;
- eine Verfassungsnorm postuliert, deren Auswirkungen in der Gesetzgebung völlig offen bleiben;
- auf einer unzureichenden Analyse beruht;
- keine schlüssige Argumentation für die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs in die Presse vorweist;
- ein wenig differenziertes, in der Handhabung durch die Verwaltung äusserst aufwendiges Instrumentarium vorschlägt.

Wir ersuchen daher den Bundesrat, das Geschäft zur neuen Bearbeitung zurück zu nehmen und eine fundiertere Vorlage zu präsentieren.