

Akzent: Zukunft des Service public

# Presseförderung

DAS THEMA "PRESSEFÖRDERUNG" HAT MEDIENEXPERTEN UND POLITIKER SEIT DREISSIG JAHREN BESCHÄFTIGT. DAS ERGEBNIS: VIEL PAPIER UND LANGE DISKUSSIONEN, ALLES MIT WENIG ERTRAG. STAATLICHE FÖRDERUNG IST ALS MEDIENPOLITISCHES INSTRUMENT ZUR ERHALTUNG EINER UNABHÄNGIGEN UND VIELFÄLTIGEN PRESSE NACH WIE VOR UMSTRITTEN.

*Ernst Bollinger*

Die Pressekonzentration und das Eingehen parteipolitischer Zeitungen führten in den sechziger Jahren zu Vorstössen im eidgenössischen Parlament und zu Untersuchungen über die Situation und Entwicklung der Schweizer Presse. Mit einem im Jahre 1967 eingereichten Postulat ersuchte Nationalrat A. Müller-Marzohl den Bundesrat, gesetzliche Massnahmen zum Kampf gegen unerwünschte Machtpositionen und zur Erhaltung einer unabhängigen und vielfältigen Presse zu ergreifen. Der Bundesrat liess darauf eine entsprechende Untersuchung durch die Schweizerische Kartellkommission durchführen. 1969 erschien der Bericht der Kartellkommission über die Pressekonzentration. Er schlug einige möglichen Massnahmen für eine indirekte Förderung der Presse vor (steuerliche Begünstigungen, Unentgeltlichkeit staatlicher Leistungen, Erleichterung kooperativer Zusammenarbeit von Zeitungen, Wettbewerbsregeln), empfahl aber im wesentlichen lediglich, die Wettbewerbs- und Besitzverhältnisse auf dem Markt für Zeitungen und Zeitschriften "weiterhin zu überprüfen". Die Frage, inwieweit regionale Marktmonopole ein Meinungsmonopol besässen und somit die freie Meinungsbildung einschränkten, konnte die Kartellkommission mangels empirischer Untersuchungen nicht beantworten. Der Bundesrat war der Auffassung, es liege vorläufig kein Beweis dafür vor, dass der Konzentrationsprozess die Freiheit der Schweizer Presse einschränke. Die Herausgabe von Zeitungen und Zeitschriften müsse allgemein dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden, in welches der Staat nicht manipulierend eingreifen dürfe.

Verschiedene weitere parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten, die sich alle mit den Gefahren der Konzentration und deren Auswirkungen auf die Vielfalt und Unabhängigkeit der Presse befassten, führten 1972 zu einem ersten Entwurf von Professor Leo Schürmann für einen Verfassungsartikel 55<sup>bis</sup> über die Presseförderung und 1975 zu einem Expertenbericht "Presserecht – Presseförderung", dem sogenannten Bericht Huber (so benannt nach dem damaligen Bundeskanzler und Vorsitzenden der Expertenkommission), der Verfassungs- und Gesetzesentwürfe enthielt. So sollte der Bund "Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse treffen, nötigenfalls, in Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, Bestimmungen zur Verhinderung von Vormachtstellungen erlassen". Die Reaktionen auf den Expertenbericht waren mehrheitlich skeptisch und ablehnend, vor allem aus Kreisen der Presse selber, den Verlagshäusern sowie dem Verband der Zeitungsverleger. Presseförderung, hiess es, bedeute eine Gefahr für die Pressefreiheit und den Anfang einer staatlichen Presse. Die politische

Bericht der Kartellkommission über die Pressekonzentration von 1969 will Monopole lediglich weiter überprüfen

Bericht Huber von 1975 verlangt Massnahmen zur Presseförderung

Linke hingegen äusserte die Meinung, dass eine staatliche Presseförderung die Verzerrung des Wettbewerbs durch den Inseratenmarkt etwas ausgleichen könnte und regionale Zweitzeitungen dadurch Meinungsmonopole verhindern, was im staatspolitischen Interesse läge. Nach einem Vernehmlassungsverfahren hielt der Bundesrat die politische Durchsetzbarkeit der vorgeschlagenen Förderungsmassnahmen auf Grund der stark auseinandergelassenen Meinungen für zweifelhaft. In einer parlamentarischen Initiative schlug aber SP-Nationalrat Anton Muheim im Oktober 1978 erneut die Schaffung eines Presseförderungsartikels in der Bundesverfassung vor. Der Bundesrat sollte gezielte Massnahmen gegen die zunehmende Pressekonzentration ergreifen. Die dafür zuständige Nationalratskommission unterstützte grundsätzlich die Initiative, aber der Bundesrat wollte für deren weitere Beratung den Bericht der Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption (Kommission Kopp) abwarten.

Muheim schlägt 1978 Presseförderungsartikel vor

Die Expertenkommission, die ihren Bericht 1982 herausgab, befürwortete die Förderung der Presse als verfassungsmässig fixierte Bundesaufgabe, fügte jedoch bei, der Staat müsse in der Medienunterstützung Zurückhaltung üben.

Kommission Kopp befürwortet 1982 Presseförderung

1983 veröffentlichte der Bundesrat einen Presseförderungsartikel, aber im März 1986 lehnte der Nationalrat mit 98 gegen 65 Stimmen dessen Aufnahme in der Bundesverfassung ab. Damit verweigerte er, den Bund zu beauftragen, "Massnahmen zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse und gegen den Missbrauch von Vormachtstellungen zu treffen". Nach Meinung der Gegner wären die vorgeschlagenen Bundeskompetenzen eher geeignet gewesen, die Pressefreiheit zu gefährden als zu erhalten, während Befürworter erklärten, der negative Entscheid bedeute den "Anfang vom Ende der Pressefreiheit", und der Nationalrat stelle die Profitinteressen der Zeitungsbesitzer über den öffentlichen Auftrag der Presse. Die mehrheitlich bürgerliche Presse begrüsste den negativen Entscheid.

Nationalrat lehnt 1986 Presseförderung ab

Der bisher letzte Bericht der Schweizerischen Kartellkommission über die Pressekonzentration äusserte sich 1993 zurückhaltend zu eventuellen Presseförderungsmaßnahmen: die Subventionierung der Presse (die von den Verlegern abgelehnt wird) hält sie für schwer anwendbar, da sie unvermeidlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Die Subventionierung der Presseagenturen könne nur erwogen werden, wenn sie auf objektiven, im Sinne des Allgemeininteresses liegenden Kriterien beruhe. In bezug auf die PTT-Tarife müsse die staatliche Unterstützung klarer offengelegt werden, und die durch die PTT-Tarife Begünstigten müssten überprüft werden, "damit eine Differenzierung je nach Art der Zeitung möglich werde". Zum Definitionsproblem förderungswürdiger Zeitungstitel ist 1992 eine ausführliche Expertise verfasst und zur Änderung der Transporttarifpolitik der PTT zwei Jahre später sind lange Diskussionen im eidgenössischen Parlament geführt worden.

Kartellkommission im Bericht von 1993 zurückhaltend

Der Verband Schweizer Presse (früher Schweizerischer Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger) tritt für möglichst liberale Rahmenbedingungen und ein Maximum an Freiheit für die Werbewirtschaft ein. Er setzt sich für vernünftige Transporttarife für Zeitungen ein, sowie für eine Verbesserung des Leistungsangebots bei der Post, um der *Service public*-Funktion der Schweizer Verlagshäuser gerecht zu werden, lehnt aber eine staatliche Presseförderung entschieden ab. Klar äussern sich auch die Verleger grösserer Zeitungen: "Finanzielle Eingriffe durch den Staat sind zwecklos und behindern den freien Wettbewerb" und "Dem Markt gehört das letzte Wort". Sie sind sich einig darüber, dass jede Förderung "wettbewerbsneutral" sein sollte, und dass der Staat keine Strukturpolitik betreiben dürfe.

Zeitungsverleger wollen günstige Posttarife, aber keine staatliche Presseförderung

Das würde also heissen, dass die Presseförderung keine Massnahmen zum Schutz der Pressevielfalt, also zur Verbesserung der Wettbewerbssituation gefährdeter Titel, ergreifen sollte. Somit wäre der ursprüngliche Zweck der Pressehilfe wieder in Frage gestellt, wobei allerdings der Begriff der Vielfalt nicht mehr als Bindungen der Zeitungen an politische Parteien verstanden werden kann.

Begriff der Vielfalt ist nicht geklärt

## Akzent: Zukunft des Service public

Diese überkommene Auffassung, die noch auf idealistischen Vorstellungen der Rolle der "politischen" Presse beruht und quantitativ formuliert wird, ist immer noch sehr präsent in den politischen Diskussionen. So sind im Laufe der Jahre alle Vorstösse zur Unterstützung der Presse und die Entwürfe für Presseförderungsgesetze aus Angst vor staatlichen Eingriffen und aus Respekt für die freie Marktwirtschaft im Papierkorb gelandet. Die Meinungen waren oft gekennzeichnet durch widersprechende Argumente und Unsicherheit über unerwünschte Nebenerscheinungen, aber auch durch Zweifel an der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen. Mit den negativen Grundsatzentscheiden wurden aber auch alle Möglichkeiten konkreter Unterstützungsmassnahmen vom Tisch gefegt: so die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Nachrichtenübermittlung, an Datenbanken und Pressearchiven und die Beiträge an Produktions- und Beförderungskosten. Bei den kategorischen Gegnern einer staatlichen Presseunterstützung dürfte auch der Gedanke mitgespielt haben, dass schlussendlich nur die kleinen Zeitungen von einer Presseförderung profitierten und die Grossen das Nachsehen hätten.

Die Presseförderung, die zum Ziel hat, finanzschwachen Zeitungen die Existenz zu gewähren, stösst sich auch am Problem, dass heute auflagenstarke, marktbeherrschende Titel oft auch publizistisch leistungstärker sind als kleinere, auflagenschwache. Sie haben im Laufe der Jahre ihr redaktionelles Angebot erhöht und passen sich den differenzierteren Informationsbedürfnissen des breiten Publikums und dem Trend zur Lektüre einer einzigen Zeitung schneller und besser an. Gleichzeitig hat die Konzentration im Zeitungssektor eine starke Zunahme von Zeitschriften gebracht, die den neuen, unterschiedlicheren Informationsbedürfnissen gerecht werden. Presseförderung darf heute nicht mehr als blosser strukturhaltende Hilfe verstanden werden. Auch hat der Konzentrationsprozess in der Presselandschaft eine solche Eigendynamik entwickelt, dass staatliche Massnahmen zur Erhaltung einer vielfältigen Presse im traditionellen Sinn wohl kaum mehr einen merklichen Einfluss ausüben könnten.

Negative Grundsatzentscheide haben alle Fördermassnahmen verunmöglicht