Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle

Schlussbericht

22. Dezember 2010

zuhanden des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

im Zusammenhang mit dem Postulat der Staatspolitischen Kommission
SPK-NR 09.3980 „Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung“

ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor:	Ecoplan
Titel:	Evaluation der Presseförderung seit 2008 und alternativer Modelle
Auftraggeber:	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Ort:	Bern
Datum:	22. Dezember 2010
Bezug:	GS UVEK

Une traduction française est disponible.

Begleitung durch Auftraggeber

Roland Wittwer, Projektleiter Totalrevision Postgesetzgebung, GS UVEK

Anita Kummer, GS UVEK

Karin Schmitter, GS UVEK

Hans Werder, GS UVEK

Interviewpartner und Auskunftspersonen

Die Schweizerische Post: Alfred Hugentobler, Hanspeter Gadenz, Hubert Staffelbach

PostReg: Michel Noguet, Adrien Dewerra, Magdalena Mühlethaler

Verband Schweizer Medien: Urs Meyer, Walter Herzog, Christof Nietlispach

Teilnehmende Expertenworkshop

Ueli Custer, Analysen im Mediamarkt, Lommiswil

Esther Kamer, fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft, Universität Zürich

Werner A. Meier, Swiss Centre for Studies on the Global Information Society, Universität Zürich

Manuel Puppis, Institut für Publizistikwissenschaft und. Medienforschung, Universität Zürich

Vinzenz Wyss, Institut für Angewandte Medienwissenschaft, ZHAW Winterthur

Auswertung Mediaperformance-Datenbank VSW (betrifft Abbildung 2-7, 2–8 und 2–9)

Edi Kradolfer, SoMeRes Biel

Projektteam Ecoplan

Eliane Kraft

Thomas Bachmann

Felix Walter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

Abkürzungsverzeichnis **4**

Kurzfassung **5**

1 Einleitung **11**

1.1 Ausgangslage und Auftrag 11

1.2 Wirkungsmodell und Fragestellungen 12

1.3 Angewandte Methoden 14

1.4 Aufbau des Berichts 14

2 Ex-Post-Evaluation der Presseförderung mittels Ermässigung der Posttarife **15**

2.1 Kurze Historie der Presseförderung in der Schweiz 15

2.2 Konzept 16
2.2.1 Beschreibung 17
2.2.2 Positionen der Stakeholder 19
2.2.3 Beurteilung 20

2.3 Vollzug 22
2.3.1 Beschreibung 22
2.3.2 Positionen der Stakeholder 23
2.3.3 Beurteilung 24

2.4 Output 24
2.4.1 Wie viele und welche Titel profitieren von der Presseförderung? 24
2.4.2 Wie hoch ist die effektive Ermässigung für pressegeförderte Titel? 26
2.4.3 Welche Regionen profitieren von der Förderung der Regional- und Lokalpresse? 29
2.4.4 Welche Titelkategorien profitieren von der Förderung der Mitgliedschaftspresse? 32

2.5 Outcome – Wirkungen für die geförderten Zeitungen und Zeitschriften 33
2.5.1 Überblick 33
2.5.2 Transportkosten 33
2.5.3 Abonnementspreise 35

2.6 Impact – Wirkung hinsichtlich der politischen Ziele 36
2.6.1 Überblick 36
2.6.2 Strukturelle Vielfalt 36
2.6.3 Inhaltliche Vielfalt 37

2.7 Fazit zu den Wirkungen der Presseförderung 38

3 Ex-Ante-Analyse zur Förderung der Presse in der Zukunft 39

3.1 Das Instrumentarium im Überblick 39
3.1.1 Formen der Presseförderung 39
3.1.2 Massnahmen der Presseförderung 40
3.1.3 Beurteilung des Instrumentariums in der Literatur 40

3.2 Presseförderung: Was passiert in Europa? 41
3.2.1 Massnahmen der Presseförderung in Europa im Überblick 41
3.2.2 Entwicklungen in ausgewählten Ländern 45
3.2.3 Trends in Europa in Kurzform 49

3.3 Schweizer Presseförderung in der Zukunft 49
3.3.1 Forderungen der Stakeholder 49
3.3.2 Empfehlungen von Experten 51
3.3.3 Katalog denkbarer Optionen 52
3.3.4 Bewertung 57
3.3.5 Empfehlung der Evaluatoren 59

4 Anhang 64

4.1 Leitfaden zum Gesuch um Presseförderung 64

4.2 Tarif für Titel mit Presseförderung: Übersicht der Nettotarife 66

4.3 Preise für Titel ohne Presseförderung: Übersicht der Nettopreise 68

Literaturverzeichnis 69

Abkürzungsverzeichnis

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BR	Bundesrat
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
CHF	Schweizer Franken
MP	Mitgliedschaftspresse
NR	Nationalrat
PG	Postgesetz
RLP	Regional- und Lokalpresse
SPK	Staatspolitische Kommission
SR	Ständerat
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Kurzfassung

Die Schweiz kennt zwei Massnahmen der indirekten Presseförderung für Zeitungen und Zeitschriften:

- Verbilligung der Posttarife (seit 2008: 30 Mio. CHF Abgeltung des Bundes pro Jahr)
- Reduzierter Mehrwertsteuersatz für Druckerzeugnisse (2008: 59.2 Mio. CHF)

Die Diskussion um die Presseförderung konzentriert sich meistens auf die Verbilligung der Postzustelltarife für Zeitungen. Diese basiert seit 2008 auf einer neuen gesetzlichen Grundlage (Postgesetz vom 30. April 1997, Art. 15). Mit der Totalrevision des Postgesetzes (Schlussabstimmung vom 17. Dezember 2010) werden leichte Modifikationen eingeführt (u.a. Erhöhung der Abgeltungen auf 50 Mio. CHF, Einbezug der Stiftungspresse, unbefristete Gültigkeit), die aber nicht Gegenstand dieses Bericht sind.

Mit dem am 8. März 2010 vom Nationalrat überwiesenen Postulat der Staatspolitischen Kommission SPK-NR 09.3980 „Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung“ wurde der Bundesrat aufgefordert, bis Ende 2010 einen Bericht vorzulegen, der die Wirksamkeit der Presseförderung mittels Verbilligung der Posttaxen evaluiert und andere (auch direkte) Presseförderungsmodelle prüft und würdigt. Die SPK-NR hat die Bedeutung dieses Anliegens mit einer Parlamentarischen Initiative (SPK-NR 10.403 „Neues Modell der Presseförderung“) untermauert.

Zudem hat der Bundesrat zum Postulat Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 – Pressevielfalt sichern) einen Bericht in Aussicht gestellt. Wir empfehlen, diesen abzuwarten, um die vorliegend präsentierte Evaluation besser in den medienpolitischen und medienökonomischen Kontext einbetten zu können.

Ex-Post-Evaluation: Zusammenfassende Beurteilung der heutigen Presseförderung mittels Ermässigung der Posttarife

Die Evaluation bezieht sich auf die Presseförderung, wie sie seit dem 1. Januar 2008 gilt.

a) Konzept: Wie ist die Grundkonzeption zu beurteilen?

- Es fehlt eine schlüssige Problemdefinition, die auch die (trans-)regionalen und crossmedialen Konzentrationsprozesse in der Verlagslandschaft sowie generell die zunehmende Verflechtung der verschiedenen Mediengattungen berücksichtigt. Zudem sollte die Politik die Frage beantworten, ob zusätzlich zu den Regionalzeitungen nicht auch (kleinere) Zeitungen mit einer grossräumigen oder nationalen Verbreitung – oder gar die journalistische Qualität generell und damit auch grosse Zeitungen – förderungswürdig sind.
- Es fehlen klare Ziele in der Presseförderung: Mit der Formulierung „zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse“ bleibt offen, ob nur die – heute nur noch sehr beschränkte – strukturelle oder auch eine inhaltliche Vielfalt gemeint ist und welche Ziele mit

der Förderung der Mitgliedschaftspresse verfolgt werden. In Artikel 16 des neuen Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 fehlt ein Zielbezug vollständig.

- Bundesrat Leuenberger hatte der Post die Vorgabe gemacht, für die geförderte Presse die gleichen Preise wie 2007 (plus Teuerung) zu verrechnen und damit faktisch ein veraltetes Tarifmodell verordnet, das nicht den Bedürfnissen der Marktteilnehmer entspricht. Zudem fehlt damit die Transparenz über den Zusammenhang zwischen der gesprochenen Bundessubvention und der effektiven Preisermässigung für die geförderten Titel.
- Die organisatorischen Vorgaben mit der Abwicklung über die Post bewirken, dass andere Distributionskanäle (insbesondere die Frühzustellung) nicht einbezogen sind, obschon sie die gleiche Wirkung für Meinungsvielfalt haben. Zudem ist es problematisch, dass die Post als Unternehmen Vollzugsorgan einer staatlichen Förderpolitik ist.

b) Vollzug: Wie bewährt sich der Vollzug durch die Post?

- Die Post nimmt ihre Vollzugsaufgabe zufriedenstellend wahr: Ihre Entscheide werden von den Verlegern weitgehend akzeptiert und auch die Gerichte stützen die Umsetzungspraxis der Post.
- Die grosse Bedeutung der Rechtsform bei der Prüfung von Presseförderungsgesuchen für die Mitgliedschaftspresse (nur Vereine oder Genossenschaft sind zugelassen), die aus der Rechtsprechung resultierte, ist aus Sicht der Evaluatoren problematisch, da diese einerseits schnell geändert werden kann (Missbrauchsgefahr) und gleichzeitig aus Sicht der politischen Ziele wenig relevant erscheint.

c) Output: Welche Titel werden gefördert und wie hoch ist die Ermässigung?

- 2009 haben 160 Titel der Regional- und Lokalpresse sowie 1‘564 Titel der Mitgliedschaftspresse von der Presseförderung profitiert. Die Anzahl der geförderten Titel ist im Vergleich zur Evaluation im Jahr 2001 stark eingeschränkt worden. Es hat – zumindest im Bereich der Tages- und Wochenzeitungen – eine Abkehr vom Giesskannenprinzip stattgefunden.
- Die effektive Ermässigung für Titel mit Presseförderung ist mit 45.3 Mio. CHF (im Vergleich zum Preis für Titel ohne Presseförderung) bzw. 80 Mio. CHF (im Vergleich zu den Kosten der Post) klar höher als die durch den Bund bezahlte Abgeltung. Die Post muss die Differenz intern quersubventionieren resp. Verluste in Kauf nehmen.
- Die Mitgliedschaftspresse profitiert effektiv sowohl absolut (in Mio. CHF) wie auch relativ (in Rp./Exemplar) nahezu gleich stark von den Ermässigungen wie die Regional- und Lokalpresse. Aufgrund der unterschiedlichen Abgeltungshöhe des Bundes für diese beiden Kategorien kann angenommen werden, dass dieses Ergebnis nicht beabsichtigt wurde.

d) Outcome: Was sind die Wirkungen für die geförderten Zeitungen und Zeitschriften?

- Die Ermässigungen der Posttarife reduzieren die Transportkosten der Regional- und Lokalpresse-Verleger, welche rund 10-15% der Gesamtkosten ausmachen, beträchtlich: Ohne Presseförderung würden sich bei der Hälfte der Titel der Regional- und Lokalpresse die Postzustellkosten mehr als verdoppeln.
- Dank der Presseförderung können die Titel der Regional- und Lokalpresse ihre Abonnementspreise tiefer halten: Ein Wegfall würde teils Preissteigerung von bis zu 20% bedeuten.
- Bei der Mitgliedschaftspresse ist die Wirkung geringer: Die Beispiele zeigen, dass bei einem Wegfall der Presseförderung pro Mitglied und Jahr Mehrkosten von max. 5 CHF anfallen würden, in den meisten Fällen sogar deutlich weniger (66% der Titel erscheinen bloss vierteljährlich und bei diesen betragen die Mehrkosten weniger als 1 CHF pro Mitglied und Jahr.

e) Impact: Wie ist die Wirkung der Presseförderung hinsichtlich der politischen Ziele zu beurteilen?

- Die Presseförderung kann nicht verhindern, dass sich die Presselandschaft entgegen den politischen Zielvorstellungen entwickelt: sowohl die strukturelle wie die inhaltliche Vielfalt nehmen ab.
- Die Förderung der Regional- und Lokalpresse trägt aber insofern zur Meinungsvielfalt bei, dass sie mithilft, das Überleben der Regionalzeitungen und somit überhaupt eine Berichterstattung zu Themen der Lokal-, Regional- und Kantonspolitik sicherzustellen.

f) Vorteile aus Sicht der Politik

Trotz vieler kritischer Punkte ist nicht von der Hand zu weisen, dass das heutige Presseförderungsmodell via Ermässigung der Posttarife aus politischer Sicht auch einige Vorteile hat:

- es ist relativ einfach
- es fokussiert im Bereich der Regional- und Lokalpresse seit 2008 auf relativ wenig Titel (während die Förderung der Mitgliedschaftspresse weiterhin sehr breit angelegt ist)
- es erfolgt kein Eingriff in die publizistische und unternehmerische Freiheit der Verlage (allerdings in jene der Post)
- die Lösung schont die «explizite Bundesrechnung» zulasten der Postrechnung
- bei den Stakeholdern ist die Presseförderung via ermässigte Posttarife grundsätzlich etabliert und akzeptiert
- politisch entspricht das Modell dem «kleinsten gemeinsamen Nenner»

Ex-Ante-Analyse: Empfehlungen der Autoren für ein künftiges Presseförderungsmodell

Aus Sicht der Evaluatoren besteht vor einer Modellanpassung der dringende Bedarf einer **Zielklärung durch die Politik**. Ein wirksam(er)es Instrument kann nur gefunden werden, wenn klar ist, welches Problem damit überhaupt angegangen werden soll.

Hinsichtlich des konkreten Fördermodells machen die Autoren folgende Empfehlungen:

- Die **Förderung für die Regional- und Lokalpresse** ist **beizubehalten**, da „Eine-Zeitungs-Regionen" besser sind als „Keine-Zeitungs-Regionen". Die Förderung ist aber auszuweiten auf die kleinauflagige Tages- und Wochenzeitungen mit einer überregionalen bzw. nationalen Verbreitung, da diese einen mindestens so grossen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten und ebenso unter wirtschaftlichem Druck stehen wie Regionalzeitungen. Auf der überregionalen bzw. nationalen Ebene kann davon ausgegangen werden, dass es auch ohne Förderung weiterhin verschiedene unabhängige Pressestimmen geben wird.
- Auf die **Förderung der Mitgliedschaftspresse** ist zu **verzichten**, da bei einer Vielzahl von Titeln der Beitrag zur demokratierelevanten Meinungsvielfalt als gering eingestuft wird und zudem bei den meisten Titeln ein Wegfall der Presseförderung pro Mitglied nur geringe Zusatzkosten verursachen würde.
- Die Kernempfehlung der Autoren ist, die **Förderung selektiver** auszugestalten:
  - Bei der **Regional- und Lokalpresse** könnte die Politik zusätzlich Ansprüche an die Qualität der Berichterstattung erheben und zwar mit dem Instrumentarium der Leistungsaufträge, wie sie für die Konzessionen der privaten Radio- und Fernsehveranstalter entwickelt wurden. Aufgrund der grossen Anzahl Zeitungen müsste das Instrumentarium wohl vereinfacht werden. So könnte bspw. verlangt werden, dass jede Zeitung einen selbst formulierten Leistungsauftrag inkl. Qualitätsanforderungen vorlegen und diesen auch veröffentlichen und selbst überprüfen muss.
  - Wenn auf die Förderung der **Mitgliedschaftspresse** nicht verzichtet wird, sollte wenigstens eine Einschränkung auf die rund 130 Titel vorgenommen werden, die mindestens 14-täglich erscheinen (bei den übrigen ist die Förderwirkung wie oben beschrieben vernachlässigbar).
- Im Hinblick auf eine stärker selektive Förderung empfehlen die Autoren die **Abschaffung der MWST-Ermässigung** für Presseerzeugnisse, von welcher grosse Medienkonzerne gleichermassen profitieren wie kleine Pressetitel. Ein Teil der Mehreinnahmen könnte stattdessen für die selektive Förderung eingesetzt werden.
- Die Autoren empfehlen klar, das **aktuelle Modell**, welches auf der von Bundesrat Leuenberger im Parlament geäusserten Vorgabe „unveränderte Endpreise plus Teuerung" beruht und somit faktisch einer Tariffixierung entspricht, **abzulösen**. Dieses Modell ist intransparent, verlangt von der Post einen Beitrag, der über die Abgeltung des Bundes hinausgeht (Defizit) und entspricht gleichzeitig nicht den Bedürfnissen der Verleger.

- Ob ein **neues Modell direkt oder indirekt** ist, ist aus Sicht der Autoren sekundär, da die Wirksamkeit eines Modells in erster Linie davon abhängt wie selektiv es ist und nicht davon, ob es indirekt oder direkt ist. Für die Autoren sind zwei Modelle denkbar:
  - Indirekte Presseförderung über eine Ermässigung pro Exemplar auf dem Posttarif
  - Direkte Presseförderung gestützt auf formelle Kriterien (analog zu heute, allenfalls leicht modifiziert)
- Als Ergänzung zu allen anderen Optionen stellt eine von der Politik unabhängige „Stiftung Meinungsvielfalt Schweiz“ (Arbeitstitel) aus Sicht der Autoren eine gute Möglichkeit dar, mit wenig Geld gezielt Projekte zu fördern, denen ein direkter Beitrag zur Meinungsvielfalt beigemessen wird. Ein unabhängiger Stiftungsrat oder eine spezielle Kommission könnte basierend auf Projektanträgen Beiträge vergeben, z.B. zur Journalismusförderung (Recherche-Projekte, Aus- und Weiterbildungen, Anerkennungspreise) und zur Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen.

Abbildung K–1 fasst die Empfehlungen der Evaluatoren zusammen:

Abbildung K-1: Empfehlungen der Autoren

Zielklärung	• Klären der Zielsetzungen der Presseförderung (im Zusammenhang mit der Medienförderung generell sowie vor dem Hintergrund des angekündigten Berichts des Bundesrats zur Lage der Medien)
Förderung der Regional- und Lokalpresse	• Beibehalten • Erweitern um kleinauflagige Titel mit überregionaler oder nationaler Verbreitung • Selektiver ausgestalten, d.h. – Leistungsauftrag mit Qualitätsansprüchen und periodische Überprüfung dessen verlangen
Förderung der Mitgliedschaftspresse	• Verzichten oder zumindest selektiver ausgestalten, d.h. – Erscheinungshäufigkeit von mindestens 14-täglich – Evtl. redaktionellen Anteil von mindestens 50 Prozent auf die Kernressorts Politik, Wirtschaft und Kultur einschränken • Rechtsform als Zulassungskriterium ist ungeeignet und bietet Missbrauchsgefahr
Modell	• Aufgabe des fixierten Tarifmodells bzw. der Forderung der „unveränderten Endpreise plus Teuerung“ • Indirekte Presseförderung über eine Ermässigung pro Stück auf dem Posttarif oder direkte Presseförderung gestützt auf formelle Kriterien (analog wie heute, allenfalls leicht angepasst) stellen beide eine Verbesserung gegenüber heute dar – die *Wirksamkeit* der beiden Alternativen unterscheidet sich nicht wesentlich, sondern ist davon abhängig, ob und wie zusätzliche Selektionskriterien angewendet werden (redaktioneller Anteil, Leistungsauftrag) – wesentlicher *Vorteil* der direkten Förderung ist die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal, der *Nachteil* ist neben allfälligen rechtlichen Hindernissen (voraussichtlich Verfassungsgrundlage notwendig), dass eine neue Vollzugsorganisation nötig wäre • Ergänzung um eine „Stiftung Meinungsvielfalt Schweiz“ oder ähnliche Massnahmen zur Journalismus- und Medienkompetenz-Förderung
Finanzierung	• Mittelumlagerung von Mitgliedschaftspresse zu Lokal- und Regionalpresse • MWST-Ermässigung abschaffen und Verwendung eines Teils der Mehreinnahmen zu Gunsten der selektiven Presseförderung einsetzen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Schweiz kennt zwei Massnahmen der indirekten Presseförderung für Zeitungen und Zeitschriften:

- Verbilligung der Posttarife
- Reduzierter Mehrwertsteuersatz für Druckerzeugnisse

Die zweite Massnahme ist mit 59.2 Mio. CHF[1] finanziell bedeutender als die Verbilligung der Posttarife, welche aktuell mit 30 Mio. CHF Bundesabgeltung dotiert ist. Dennoch konzentriert sich die Diskussion um die Presseförderung meistens nur auf die ermässigen Postzustelltarife.

Die indirekte Presseförderung durch Verbilligung der Posttarife steht seit dem 1. Januar 2008 auf einer neuen gesetzlichen Grundlage (Postgesetz vom 30. April 1997, Art. 15). Bereits bei der Verabschiedung dieser Vorlage hat das Parlament jedoch festgehalten, längerfristig seien andere Lösungen zu prüfen. Aus diesem Grund wurden die Fördergelder für die Verbilligung der Posttarife für die nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse) im Gesetz befristet. Im Rahmen der Totalrevision des Postgesetzes (Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2009) ist die Presseförderung ebenfalls wieder zum Thema geworden: Der Bundesrat schlug vor, auch die Ermässigung für die Zustellung der Lokal- und Regionalpresse zu befristen. Die Räte hingegen haben die Befristungen für beide Kategorien von Presseerzeugnissen gestrichen und zudem weitere Modifikationen beschlossen wie die Erhöhung der Abgeltungen auf 50 Mio. CHF und die Ausweitung auf die Stiftungspresse (Stand gemäss Schlussabstimmung vom 17. Dezember 2010; der Vollzug muss noch in einer Verordnung präzisiert werden). Diese Modifikationen sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Mit dem am 8. März 2010 vom Nationalrat überwiesenen Postulat der Staatspolitischen Kommission SPK-NR 09.3980 „Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung“ wird der Bundesrat aufgefordert, bis Ende 2010 einen Bericht vorzulegen, der

a) eine Evaluation der Wirksamkeit der Presseförderung mittels Verbilligung der Posttaxen vorgenommen wird (Aktualisierung der Studie Ecoplan vom 31. Juli 2001);
b) andere Möglichkeiten zur Förderung der Presse zwecks Sicherstellung der Presse- und der Meinungsvielfalt aufgezeigt werden;
c) der Übergang zur direkten Presseförderung mit Varianten geprüft und gewürdigt wird.

Die SPK-NR hat die Bedeutung dieses Anliegens mit einer Parlamentarischen Initiative (SPK-NR 10.403 „Neues Modell der Presseförderung“) untermauert, welche verlangt, dass

[1] Schätzung basierend auf der MWST-Statistik 2008

„… ein effizientes, wirksames und nachhaltiges Modell für die Unterstützung der Presse erarbeitet und dafür die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden [sollen]. Ziel ist die Erhaltung und Förderung einer inhaltlich vielfältigen und mehrstimmigen Qualitätspresse in der Schweiz. Dabei sind verschiedene alternative Modelle zum heutigen System der Verbilligung der Posttaxen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu prüfen."

Für die Erfüllung des Auftrages gemäss SPK-NR 09.3980 hat das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Ecoplan mit der Ausarbeitung eines Berichts beauftragt. In gewissem Sinn geht es um die Aktualisierung des Berichts Ecoplan „Revision der Presseförderung" vom 31. Juli 2001 (siehe Kasten), wobei sich die Ausgangslange stark verändert hat.

Die Ecoplan-Studie 2001 „Revision der Presseförderung"

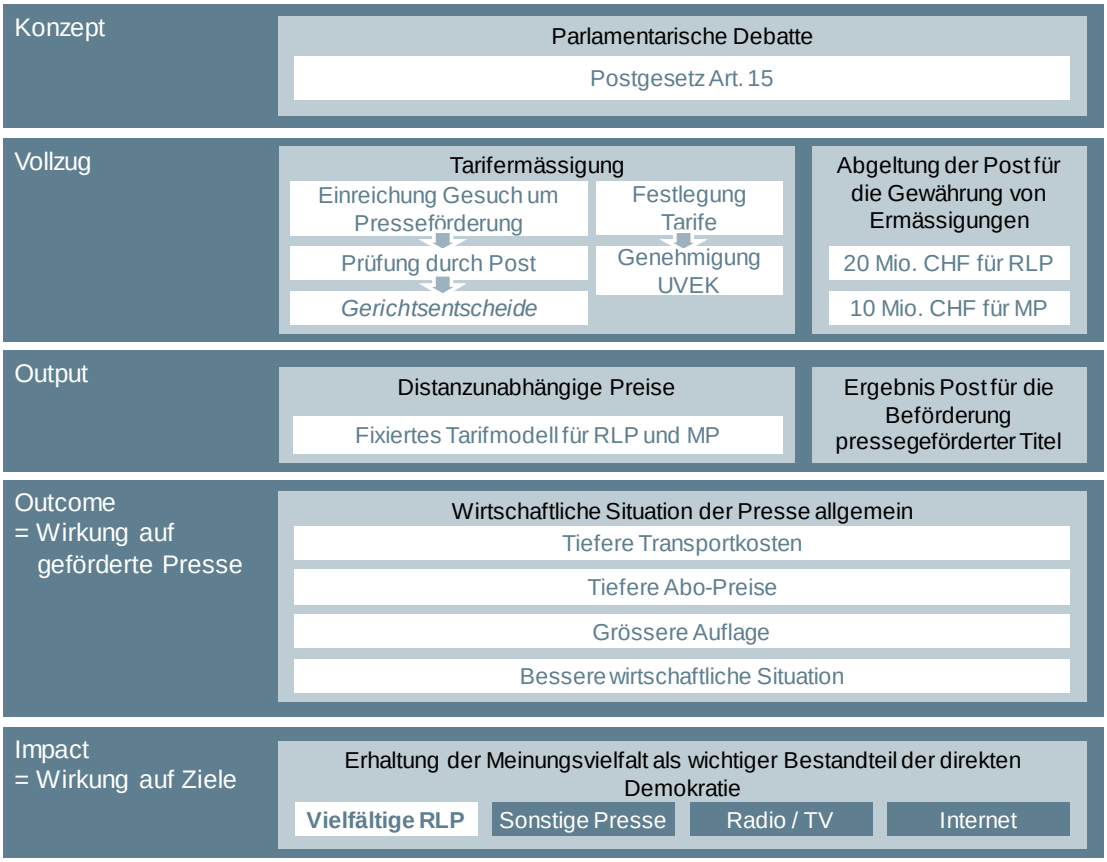
Diese Studie untersuchte im Auftrag des UVEK das damalige System der Posttaxenermässigung detailliert und zeigte unter anderem auf, dass ein bedeutender Teil der Ermässigungen auch Titeln mit grosser Auflage zugute kam (z.B. Migros- und Coop-Zeitungen). Sie bildete einen Anstoss zur späteren Einführung eines selektiveren Systems mit enger definierten Förderkriterien (ab 1.1.2008, vgl. dazu Kap. 2.2). Insofern ist die Ausgangslage heute eine ganz andere und die Ergebnisse lassen sich nicht direkt vergleichen. Daher wird in der vorliegenden Studie nur punktuell an jenen Stellen ein Quervergleich mit der Studie von 2001 angestellt, wo dies Sinn macht.

Parallel zum vorliegenden Bericht wird der Bundesrat (Federführung Bundesamt für Kommunikation) als Antwort auf das Postulat Fehr vom 12. Juni 2009 (09.3629 – Pressevielfalt sichern) bis voraussichtlich Mitte 2011 einen Bericht über die Lage der Presse in der Schweiz und deren Zukunftsaussichten vorlegen, in welchen auch die Ergebnisse des vorliegenden Berichts einfliessen werden. Umgekehrt wurden einige Fragen im vorliegenden Bericht bewusst ausgeklammert oder summarisch behandelt, die im erwähnten Bundesratsbericht resp. den vom BAKOM hierfür in Auftrag gegebenen Studien behandelt werden.

1.2 Wirkungsmodell und Fragestellungen

Für die Ex-Post-Evaluation der Wirksamkeit der Presseförderung mittels Verbilligung der Posttaxen orientieren wir uns an der gängigen Gliederung der Wirkungsebenen (vom Konzept bis zum Impact) und am Wirkungsmodell in Abbildung 1-1.

Abbildung 1-1: Wirkungsmodell Presseförderung



Legende: RLP: Regional- und Lokalpresse; MP: Mitgliedschaftspresse von nicht gewinnorientierten Organisationen

Die Fragestellungen, die es zu beantworten gilt, können den Ebenen des Wirkungsmodells zugeordnet werden:

Konzept und Vollzug	• Wie ist die heutige Presseförderung konzipiert? Von welchen Zielen geht sie aus? • Wie ist der Vollzug organisiert?
Output	• Welche Zeitungen und Zeitschriften profitieren von Ermässigungen und in welchem Ausmass? • Welche Regionen profitieren? • Welche Märkte profitieren?
Outcome	• Wie ist die wirtschaftliche Situation der Presse allgemein und im Vergleich zwischen der geförderten bzw. der nicht geförderten Presse? • Welche Wirkung haben die Kriterien nach Postgesetz Art. 15 Abs. 2 und Abs. 3?
Impact	• Wie ist die Wirkung gemessen am Ziel der Erhaltung der Pressevielfalt zu beurteilen?

Die Fragestellungen für die Ex-Ante-Analyse lauten folgendermassen:

- Was sind die Auswirkungen einer Abschaffung des heutigen Systems?
- Welche Verbesserungen können innerhalb des bestehenden Systems vorgenommen werden?
- Wie sind alternative Formen der Presseförderung zu bewerten?

1.3 Angewandte Methoden

Für die Bearbeitung der Fragestellungen wurden folgende Methoden eingesetzt:

- Quantitativ:
  - Auswertungen und Schätzungen basierend auf Daten der Post zu Umsatz, Kosten und Merkmalen aller von ihr beförderten Zeitungstitel
  - Auswertung von Verbreitungsdaten der Mediaperformance-Datenbank des Verbandes Schweizerischer Werbegesellschaften
  - Auswertung weiterer statistischer Daten
- Qualitativ:
  - Interviews mit den Stakeholdern: Schweizerische Post und Verband Schweizer Medien
  - Grobe Inhaltsanalyse der Wortprotokolle aus den Räten zur Beratung der Parlamentarischen Initiative SPK-NR. 06.425 „Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten“
  - Experten-Workshop mit Medien- und Publizistikwissenschaftern (vgl. Impressum)

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht gliedert sich in zwei Teile:

- Kapitel 2 enthält die Ex-Post-Evaluation des seit 1.1.2008 geltenden Modells der indirekten Presseförderung mittels Ermässigung der Posttarife
- Kapitel 3 umfasst die Ex-Ante-Evaluation zur Abschätzung der Folgen einer Abschaffung oder einer Verbesserung des heutigen Systems bzw. der Einführung eines neuen Systems der Presseförderung

2 Ex-Post-Evaluation der Presseförderung mittels Ermässigung der Posttarife

2.1 Kurze Historie der Presseförderung in der Schweiz

Der Presse wird in der Schweiz seit jeher eine grosse staatspolitische Bedeutung beigemessen. Solange das Parlament die Postpreise selbst festlegen konnte, wurden die Tarife für den Posttransport der Zeitungen zulasten anderer Angebote der PTT tief gehalten (**Quersubventionierung innerhalb der PTT**).[2] Die Verleger haben deshalb während Jahrzehnten von stabilen und günstigen Preisen profitiert.

Im Hinblick auf die Aufteilung der PTT in Post und Swisscom musste für die Finanzierung des Defizits des Postzeitungsdienstes eine neue Lösung gefunden werden. Das sogenannte „Drittelsmodell", auf das sich Post, Verleger und Politik schliesslich einigen konnten, sah vor, das Defizit von rund 300 Mio. CHF zu gleichen Teilen zwischen der Post (Rationalisierung), den Verlegern (Preiserhöhung) und dem Bund (Abgeltung) aufzuteilen. Ab **1996** hat der **Bund** demzufolge für die Posttaxenverbilligung jährlich rund **100 Mio. CHF** als Abgeltung an die Post entrichtet.

Diese Praxis geriet aufgrund des Spardrucks des Bundes zunehmend unter politischen Beschuss. Kritisiert wurde aber nicht nur das finanzielle Volumen, sondern auch das „Giesskannenprinzip" der Subvention, welches alle Zeitungen begünstigte und nicht nur die als notleidend eingestufte Regional- und Lokalpresse.[3] Per 1.1.**2004** wurde die bisher geltende offen formulierte Regelung, wonach „die ungedeckten Kosten aus der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften" an die Post abzugelten sind, abgelöst durch die Festschreibung eines Subventionsbetrages von jährlich **80 Mio. CHF**. Diese neue Regelung wurde bis Ende 2007 befristet und galt als Übergangslösung, bis eine langfristige Lösung für die Presseförderung gefunden sei.[4]

Da die Posttaxenverbilligung bisher die einzig konsensfähige Massnahme der Presseförderung war und die Verleger die wirtschaftliche Bedeutsamkeit einer Förderung betonten, hat sich das Parlament 2007, kurz vor Ablauf der Befristung, für eine Weiterführung der Posttaxenverbilligung entschieden. Gleichzeitig markiert die entsprechende Revision des Postgesetzes einen klaren Wendepunkt in der Presseförderung: Mit der neuen gesetzlichen Grundlage, welche per 1.1.**2008** in Kraft trat, wurde eine Einschränkung auf die Regional-, Lokal- und Mitgliedschaftspresse vorgenommen und die Förderkriterien wurden klar verschärft (Einführung einer Auflagenobergrenze und Erhöhung des redaktionellen Anteil auf mindestens 50

[2] Für die folgenden Ausführungen vgl. Hugentobler (2003), Presseförderung in der Schweiz.

[3] Vgl. auch Ecoplan (2001), Revision der Presseförderung.

[4] Wie schwierig es ist, am bestehenden System etwas zu ändern, hat 2002 die starke Ablehnung einer vom Bundesrat vorgeschlagenen Verordnungsänderung gezeigt, welche die Posttaxenverbilligung auf die Regional- und Lokalpresse einschränken wollte. Aufgrund des negativen Vernehmlassungsergebnisses hat der Bundesrat schliesslich auf eine Änderung verzichtet.

Prozent). Die Finanzmittel für die Förderung wurden deutlich reduziert und betrugen insgesamt noch **30 Mio. CHF**. Die Abgeltung von 20 Mio. CHF für die Regional- und Lokalpresse gilt unbefristet, die 10 Mio. CHF für die Mitgliedschaftspresse wurden auf Ende 2011 befristet.

Im Rahmen der Totalrevision des Postgesetzes hat das Parlament im **Dezember 2010** beschlossen, die Posttaxenverbilligung finanziell aufzustocken. [5] Inhaltlich wurde bei der Regional- und Lokalpresse eine weitere Einschränkung vorgenommen (so sind neu Titel, die zu einem Kopfblattverbund mit über 100‘000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gehören, von der Förderung ausgeschlossen), bei den Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen wurde hingegen eine Erweiterung des Förderkreises beschlossen (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse). Die Konkretisierung muss neu in einer Verordnung erfolgen, die bei Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vorliegt. Die Presseförderung gemäss dem neuen Postgesetz vom 17. Dezember 2010 ist aber auch nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

Dieser kurze Rückblick zeigt, dass das finanzielle Engagement des Bundes für die Presseförderung in Form ermässigter Postzustelltarife seit den 90er-Jahren deutlich reduziert wurde. Mit der letztmaligen Anpassung der Gesetzesgrundlage im Jahr 2008 ist eine Abkehr vom Giesskannenprinzip umgesetzt worden.

Das Parlament bzw. insbesondere die staatspolitischen Kommissionen der Räte beschäftigen sich mit dem Thema der Presseförderung seit längerer Zeit immer wieder intensiv. Zahlreiche Anläufe zu einer Neuordnung sind gescheitert wie bspw. die Verfassungsgrundlage, welche die SPK-N 2003 ausgearbeitet hatte. Die Presseförderung bleibt jedoch Gegenstand politischer Debatten und die Suche nach einer längerfristig tragfähigen Lösung wird die Politik weiter beschäftigen.

2.2 Konzept

In diesem Abschnitt geht es darum, die Konzeption der Presseförderung zu analysieren. In Anlehnung an das Kern-Schale-Modell von Knoepfel und Bussmann (1997) untersuchen wir vier Bestandteile der Konzeption der Presseförderung mittels Verbilligung der Posttarife:

- Problemdefinition
- Zielvorgaben
- Operative Vorgaben
- Organisatorische Vorgaben

[5] Postgesetz vom 17. Dezember 2010

2.2.1 Beschreibung

In der Schweiz besteht keine Verfassungsgrundlage für einen Eingriff des Staates in die Pressebranche. Der Presseförderungspolitik fehlt deshalb bis heute ein konzeptioneller Rahmen, und die Massnahmen der Presseförderung sind in verschiedenen Spezialgesetzgebungen untergebracht (MWST-Gesetz und Postgesetz).

Die gesetzliche Grundlage der indirekten Presseförderung mittels Ermässigung der Posttarife ist in Artikel 15 des geltenden Postgesetzes festgehalten, welches per 1. Januar 2008 in Kraft trat:

Art. 15 Postgesetz: Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften

1 Die Post befördert abonnierte Zeitungen und Zeitschriften nach gleichen Grundsätzen zu distanzunabhängigen Preisen.

2 Zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse gewährt die Post Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen, die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die:

a. vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden;
b. mindestens einmal wöchentlich erscheinen;
c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen;
e. nicht zur Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse gehören;
f. weder in öffentlichem Eigentum stehen, noch von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden;
g. keine Gratispublikationen sind;
h. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen;
i. sich weder direkt noch indirekt kapital- oder stimmenmässig mehrheitlich im Eigentum des Herausgebers der Hauptzeitung befinden, sofern sie als Kopfblatt erscheinen;
j. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen.

3 Die Post gewährt Ermässigungen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse), die ihr zur Tageszustellung übergeben werden und die:

a. vierteljährlich mindestens einmal erscheinen;
b. mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen;
c. nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen;
d. einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen;
e. eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 300 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen.

4 Das Departement genehmigt die Preise für die Tageszustellung der Zeitungen und Zeitschriften nach den Absätzen 2 und 3.

5 Der Bund leistet der Post für die Gewährung der Ermässigung nach Absatz 2 eine jährliche Abgeltung von 20 Millionen Franken.

6 Der Bund leistet der Post für die Gewährung der Ermässigung nach Absatz 3 eine jährliche Abgeltung von 10 Millionen Franken.

a) Problemdefinition

Aus Artikel 15 des geltenden Postgesetzes und den Materialien geht hervor, dass die Politik die **Vielfältigkeit der Regional- und Lokalpresse gefährdet** sieht. Dies wird deshalb als Problem wahrgenommen, weil angenommen wird, dass eine vielfältige Presse staatspolitisch bedeutsam, ja essentiell sei für die (direkte) Demokratie, welche auf einen offenen Diskurs, einen Meinungswettbewerb angewiesen ist. Das lässt sich nicht aus dem Gesetzestext ableiten, sondern aus den parlamentarischen Debatten, von welchen beispielhaft die Wortprotokolle der Räte zur Beratung der Parlamentarischen Initiative SPK-NR. 06.425 „Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten“ untersucht wurden.

b) Zielvorgaben

Als Ziel wird im Gesetz einzig die Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse genannt. In den Wortprotokollen der Räte zur Beratung der Parlamentarischen Initiative SPK-NR. 06.425 „Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten“ finden sich weitere Ober- und Unterziele:

- Meinungsvielfalt
- Verlagsvielfalt
- Publizistische Vielfalt
- Titelvielfalt
- Qualität
- Förderung kleiner Verlage
- Reduktion der Abhängigkeit von der Werbeindustrie
- Arbeitsplätze in den Regionen

c) Operative Vorgaben

In Artikel 15 PG sind zwei operative Vorgaben enthalten:

- Die Post befördert abonnierte Zeitungen und Zeitschriften nach gleichen Grundsätzen zu distanzunabhängigen Preisen.
- Die Post gewährt Ermässigungen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen sowie für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse) in der Tageszustellung, welche bestimmte Kriterien erfüllen.

Artikel 15 regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von ermässigten Posttarifen abschliessend. In der Postverordnung finden sich keine erläuternden Bestimmungen zu den im Gesetz genannten Kriterien.

Für die geltende Tarifordnung im Postzeitungsdienst zusätzlich relevant ist die von Bundesrat Leuenberger in der Debatte zum geltenden Postgesetz geäusserte Vorgabe, dass für die pressegeförderten Titel „unveränderte Endpreise“ gelten bzw. die Preise nur um die Teuerung steigen würden. Damit wurde für die Titel mit Presseförderung das vor 2008 geltende

Tarifmodell faktisch fixiert, auch wenn dies nicht im Gesetz festgehalten ist. Als Folge dieses Zugeständnisses bestehen seit dem 1.1.2008 zwei Tarifmodelle für die Postzustellung von Zeitungen:

- **Tarifmodell für Titel mit Presseförderung** für anerkannte Titel der Lokal- und Regionalpresse sowie von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse): gegenüber 2007 unveränderte Tarife plus aufgelaufene Teuerung (gemäss Vorgabe von BR Leuenberger in der Parlamentsdebatte), die Tarife unterstehen der Genehmigungspflicht durch das UVEK.
- **Preismodell für Titel ohne Presseförderung**: per 2008 zusammen mit den Verlegern neu entwickeltes kosten- resp. marktorientiertes Preismodell, die Preise werden von der Post festgelegt (vorbehältlich Überprüfung durch Preisüberwacher).

Die Preiskomponenten in den beiden Modellen sind unterschiedlich ausgestaltet. So kennt das Tarifmodell für Titel mit Presseförderung bspw. noch einen Zuschlag für grossformatige Titel, während im Modell für Titel ohne Presseförderung darauf verzichtet wurde. Bei Letzterem fällt zudem der Preisanstieg bei zunehmenden Gewicht geringer aus.

d) Organisatorische Vorgaben (Strukturen, Prozesse, Ressourcen)

In organisatorischer Hinsicht hält Artikel 15 fest, dass das Departement ausschliesslich die Preise genehmigt. Eher implizit als explizit geht aus Art. 15 hervor, dass die Post nicht nur ermässigte Preise gewähren soll, sondern auch für die Prüfung der Voraussetzungen zur Gewährung von ermässigten Preisen zuständig ist. Gemäss Artikel 18 erhält die Post dafür eine Verfügungskompetenz.

Als Abgeltung für die Gewährung der Ermässigung bezahlt der Bund der Post gemäss Abs. 5 und 6 des Artikels 15 insgesamt 30 Mio. CHF.

2.2.2 Positionen der Stakeholder

An dieser Stelle werden ausschliesslich die Positionen der Stakeholder zum geltenden Konzept widergegeben. Die Ideen der Stakeholder für eine künftige Presseförderung finden sich in Teil II dieses Berichts.

a) Post[6]

Die Post kritisiert in erster Linie die aus der Debatte hervorgegangene Vorgabe der „unveränderten Endpreise“. Die Konsequenz dieser Vorgabe ist, dass die Post einen Grossteil der **Kosten der verbilligten Zustellung selbst übernehmen** und intern quersubventionieren (resp. Verluste in Kauf nehmen) muss, weil die Abgeltungen des Bundes zu tief angesetzt sind (vgl. dazu die Auswertungen in Kap.2.4).

[6] Die Angaben in diesem Abschnitt basieren auf dem am 2. September 2010 geführten Interview, an welchem von Seiten der Post Alfred Hugentobler, Hanspeter Gadenz und Hubert Staffelbach teilgenommen haben.

Im Weiteren beklagt die Post die **widersprüchliche Rolle**, die ihr mit der geltenden Regelung zukommen, da sie einerseits Anbieterin von Zustellleistungen in einem wettbewerblichen Markt, andererseits für den Vollzug der pressepolitischen Vorgaben des Gesetzgebers zuständig ist.

Schliesslich ist die Post der Meinung, dass das faktisch fixierte Tarifmodell für Titel mit Presseförderung die Marktbedürfnisse nicht berücksichtige.

b) Verband Schweizer Medien[7]

Der Verband Schweizer Medien ist ebenfalls nicht zufrieden damit, dass jetzt zwei Tarifmodelle bestehen. Dies führe zu **Wettbewerbsverzerrungen**. Die neue Tarifordnung, die für die Titel ohne Presseförderung 2008 in Kraft trat, berücksichtige die Bedürfnisse der Verleger besser (bspw. weniger starker Preisanstieg bei zunehmendem Gewicht). Einige Kleinverleger sind gar der Meinung, dass die Post bei der Tarifgestaltung die pressegeförderten Titel in einigen Tarifpositionen resp. für gewisse Angebote benachteilige.

Bezüglich der Voraussetzungen plädiert der Verband für eine Erhöhung der Auflagenobergrenze für die Förderberechtigung von heute 40'000 auf 50'000 Exemplare.[8]

2.2.3 Beurteilung

Die Problemdefinition, wie sie explizit im Gesetz enthalten ist, ist sehr eng gehalten. Die Wortprotokolle der Räte weisen aber darauf hin, dass die Problemwahrnehmung breiter ist. Vor dem Hintergrund der staatspolitischen Relevanz, welche der Presse im Hinblick auf die Meinungsvielfalt in einer Demokratie zugemessen wird, ist deshalb aus Sicht der Evaluatoren nicht eindeutig schlüssig, wieso nur die Regional- und Lokalpresse als förderungsbedürftig wahrgenommen wird. Wenn von der Meinungsvielfalt her argumentiert wird, wäre auch eine Unterstützung von (kleineren) Zeitungen mit einer grossräumigen oder nationalen Verbreitung (bspw. „Le Courrier" in der Romandie oder die Wochenzeitung WOZ) durchaus begründbar. Wenig klar ist auch, ob bzw. wie sich die Problemdefinition angesichts zunehmender Konzentrationsprozesse in der Verlagslandschaft und dem Aufkommen neuer Medien verändert hat.

Die Ziele der Presseförderung sind im Gesetz wenig präzis (Regional- und Lokalpresse) bzw. gar nicht genannt (Mitgliedschaftspresse). Die Auswertung der Wortprotokolle zur Parlamentarischen Initiative 06.425 «Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten»

[7] Die Angaben in diesem Abschnitt basieren auf dem am 21. September 2010 geführten Interview, an welchem von Seiten des Verbandes Schweizer Medien Urs Meyer, Walter Herzog und Christof Nietlispach teilgenommen haben.

[8] Gemäss Daten der Post würde aufgrund dieser Erhöhung voraussichtlich lediglich „Le Nouvelliste" und allenfalls „Der Bund" profitieren. Der Titel "Le Temps" käme wohl aufgrund der Grundvoraussetzungen für die RLP eher nicht in Frage. Dies müsste aber im Falle eines Gesuchs um Presseförderung fundiert geprüft werden.

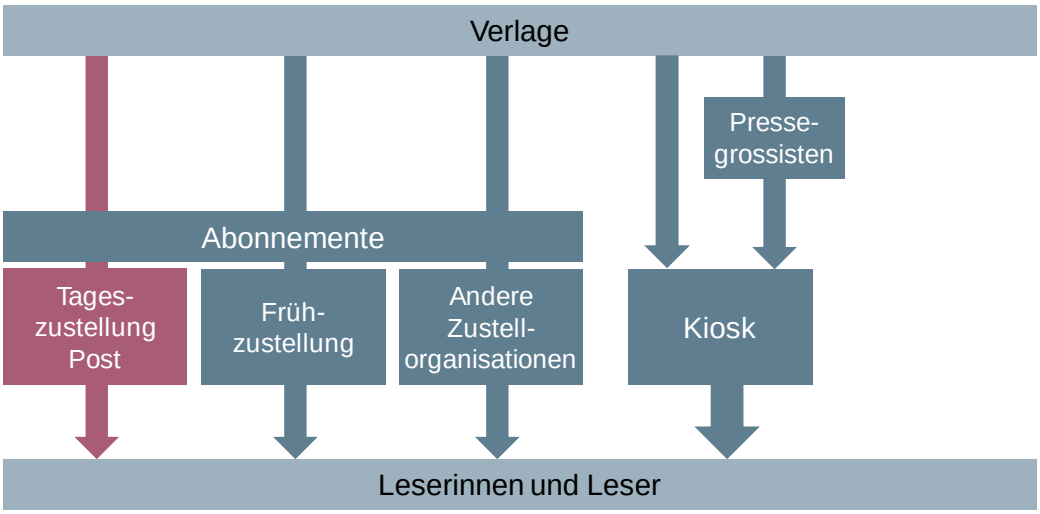
weist darauf hin, dass kein kohärentes Zielsystem besteht. Diffuse Zielvorstellungen erschweren zudem die Überprüfbarkeit der Zielerreichung.

Mit der durch Bundesrat Leuenberger geprägten Vorgabe der „unveränderten Endpreise plus Teuerung“ für Titel mit Presseförderung wird die unternehmerische Freiheit der Post stark eingeschränkt, da sich die Abgeltungen des Bundes nicht an den „verordneten“ Preisnachlässen orientieren und im konkreten Fall die Abgeltungen bei Weitem nicht die „verordneten“ Kosten decken (vgl. Kap. 2.4.2). Insgesamt wurde damit die Anwendung eines veralteten und – aus Sicht beider Stakeholder – suboptimalen Tarifmodells zementiert. Zudem hat diese Regel der „unveränderten Endpreise plus Teuerung“ und die sich daraus ergebende Fixierung des alten Tarifmodells zur Folge, dass das effektive Ausmass der Presseförderung nicht transparent ist, da es sich nicht direkt aus den Abgeltungen des Bundes herleitet.

Mit der Unterbringung der Presseförderung im Postgesetz sind zwei Nachteile verbunden:

- Einerseits ist es problematisch, dass die Post als Unternehmen gleichzeitig als Vollzugsorganisation einer staatlichen Förderpolitik fungiert.
- Andererseits benachteiligt das Konzept in der Folge andere Vertriebskanäle (Frühzustellung, Einzelverkauf am Kiosk, andere Zustellorganisationen) wie aus Abbildung 2-1 hervorgeht. Abonnemente machen rund 2/3 der Verkaufsumsätze aus, 1/3 der Verkaufsumsätze wird am Kiosk generiert.[9]

Abbildung 2-1: Vertriebskanäle von Printmedien



[9] Vgl. Verband Schweizer Medien (2010), medienbudget.ch, S. 41.

2.3 Vollzug

2.3.1 Beschreibung

Wie bereits oben ausgeführt wurde, ist die Post mit der Umsetzung der Presseförderung gemäss Art. 15 PG betraut worden. Im September 2007 haben die Zeitungsverlage die Gesuchformulare erhalten, mit denen sie ein Gesuch um Presseförderung stellen konnten. Zur Konkretisierung der Zulassungskriterien gemäss Art. 15 PG hat die Post einen Leitfaden erstellt, welcher den Gesuchsunterlagen beigelegt wurde. Die mit diesem Leitfaden vorgenommene Auslegung der Kriterien des Gesetzgebers wurde vom UVEK nicht überprüft.

Innerhalb der Gesuchsfrist von einem Monat sind bei der Post schliesslich rund 2‘000 Gesuche eingegangen, welche mit einem beträchtlichen Ressourcenaufwand durch zwei postinterne Instanzen geprüft und mit einer neu geschaffenen Datenbank administriert werden mussten. Vor Ende 2007 wurden die Gesuchsteller in Briefform über den Entscheid der Post informiert. Verfügungen wurden nur in rund 40 Fällen erlassen, in denen dies verlangt wurde. Die Rekursmöglichkeit innert 30 Tage beim Bundesverwaltungsgericht haben schliesslich Verleger von 10 Zeitungstiteln wahrgenommen. Die von diesen Gerichtsentscheiden betroffenen Titel – zu welchen nicht nur die Kläger sondern auch ähnlich gelagerte Fälle gehörten – konnten vorerst von den ermässigten Tarifen profitieren, sie wurden jedoch informiert, dass sie bei einem negativen Gerichtsentscheid die Differenz zwischen dem Tarif für Titel mit Presseförderung und dem Preis für Titel ohne Presseförderung nachzuzahlen hätten.

Insgesamt resultierten sechs Gerichtsfälle, von denen zwei abschliessend durch das Bundesverwaltungsgericht und drei durch das Bundesgericht entschieden wurden.[10] Ein Fall ist noch hängig. Zwei dieser Fälle betreffen Titel der Regional- und Lokalpresse, die übrigen Fälle betreffen Titel der Mitgliedschaftspresse. Sämtliche bisher ergangenen Urteile haben die Vollzugspraxis der Post gestützt. Die Gerichtsentscheide haben die Grundvoraussetzungen konkretisiert, welche ein Titel erfüllen muss, um als «Lokal- und Regionalpresse» bzw. als «Mitgliedschaftspresse» zu gelten:

- Ein Titel der Regional- und Lokalpresse
  - darf nur eine regionale oder lokale Verbreitung aufweisen
  - muss allgemein informieren und Berichte zu verschiedenen Themen wie Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport, Vergnügen beinhalten

[10] Abgeschlossene Urteile:
- Limmatwelle GmbH: BVerwG A-3066/2008 vom 9.10.2008
- Société de l'Agence Economique et Financière SA Agefi: BVerwG A-5427/2008 vom 30.6.2009 und BGE 2C_568/2009 vom 21.4.2010
- Konsumenteninfo AG, Associazione Scelgo io, Associazione L'inchiesta, Associazione Spendere Meglio: BVerG A-6523/2008 vom 12.5.2009 und BGE 2C_385/2009 vom 8.6.2010
- Association du journal La Nation: BVerwG A-6527/2008 vom 2.7.2009 und BGE 2C_591/2009 vom 21.4.2010
- Association du Journal de la Construction de la Suisse Romande par inEDIT Publications SA: BVerwG A-6600/2008 vom 6.7.2009

  - muss gestützt auf einen entgeltlichen Einzelabonnementsvertrag zwischen Verleger und Abonnent verteilt werden
- Ein Titel der Mitgliedschaftspresse muss über einen Verleger/Herausgeber verfügen,
  - der als Verein oder Genossenschaft organisiert ist, da nur diese im rechtlichen Sinn Mitglieder haben
  - der nicht gewinnorientiert ist
  - dessen Mitglieder ausdrücklich ihren Willen zum Beitritt zu dieser Organisation und zum Erhalt des Titels kundgetan haben

2.3.2 Positionen der Stakeholder

a) Post[11]

Die Post sah sich in der zweiten Hälfte 2007 mit der Herausforderung konfrontiert, in kurzer Zeit die Gesuche von rund 2'000 Titel zu prüfen. Diese Aufgabe war für die Post äusserst anspruchsvoll und aufwändig – zumal die vom Gesetzgeber gewählten Kriterien auslegebedürftig waren. Den finanziellen Initialaufwand für diese erstmalige Prüfrunde beziffert die Post auf rund 1 Mio. CHF. Aufgrund der noch hängigen Gerichtsurteile hat die Post für das Jahr 2009 auf eine erneute Überprüfung der zugelassenen Titel verzichtet. Für das Jahr 2010 wurde von den Zeitungen erneut eine Gesuchsstellung verlangt.

Mit der erfolgten Rechtsprechung konnte aus Sicht der Post die bestehende Rechtsunsicherheit weitgehend ausgeräumt werden. Aufgrund der fehlenden Gerichtspraxis besteht jedoch nach wie vor Unklarheit in der Auslegung des Kriteriums zur Eigenständigkeit des Herausgebers („Kopfblatt"-Kriterium).[12]

b) Verband Schweizer Medien[13]

Der Verband ist grundsätzlich zufrieden mit dem Vollzug durch die Post. Er stellt jedoch die Sinnhaftigkeit des Gerichtsentscheides in Frage, gemäss welchem eine Zeitung nur von der Presseförderung für Regional- und Lokalzeitung profitieren kann, wenn sie nur eine regionale oder lokale Verbreitung aufweist. Als Folge dieses Entscheides hat die Post den Zeitungen „WOZ Die Wochenzeitung" und „Le Courrier" mitgeteilt, dass sie nicht länger von der Presseförderung profitieren können. Aus Verbandssicht geht diese Einschränkung zu weit.

---

[11] Die Angaben in diesem Abschnitt basieren auf dem am 2. September 2010 geführten Interview, an welchem von Seiten der Post Alfred Hugentobler, Hanspeter Gadenz und Hubert Staffelbach teilgenommen haben.

[12] Die Formulierung in Art. 16 Abs. 5 des neuen Postgesetzes vom 17. Dezember 2012 bringt diesbezüglich Klarheit. Hingegen erwartet die Post aufgrund des neuen Art. 16 Abs 4 lit. b Rechtsunsicherheit, sofern die Verordnung nicht klärt, was unter „Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse)" genau zu verstehen ist.

[13] Die Angaben in diesem Abschnitt basieren auf dem am 21. September 2010 geführten Interview, an welchem von Seiten des Verbandes Schweizer Medien Urs Meyer, Walter Herzog und Christof Nietlispach teilgenommen haben.

2.3.3 Beurteilung

Die Gerichtsentscheide sowie die grosse Akzeptanz der Post-Entscheide bei den Verlegern weisen darauf hin, dass die Post ihre Vollzugsaufgabe nachvollziehbar und im Sinne des Gesetzgebers wahrgenommen hat. Insofern kann das Umsetzungsmodell durchaus als erfolgreich bezeichnet werden.

Die Gerichtsentscheide zur Auslegung des Begriffs „Mitgliedschaftspresse" haben die Rechtsform zu einem Subventionskriterium erhoben (zur Presseförderung zugelassen sind nur Vereine und Genossenschaften). Aus Sicht der Evaluatoren ist die hohe Bedeutung der Rechtsform problematisch, da diese einerseits schnell geändert werden kann (Missbrauchsgefahr) und gleichzeitig aus Sicht der politischen Ziele wenig relevant erscheint. Problematisch ist zumindest für juristische Laien auch, dass die Einschränkung auf Mitglieder nur als Klammer im Gesetzestext vorkommt („abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen (Mitgliedschaftspresse)").

2.4 Output

Die Abgeltung, welche der Bund der Post für die Ermässigung der Posttarife bezahlt, beträgt seit dem 1.1.2008 jährlich 30 Mio. CHF. Die effektiv für die pressegeförderten Titel resultierenden Ermässigungen sind jedoch höher als diese Abgeltung, wie die folgenden Erläuterungen illustrieren.

In diesem Kapitel geht es darum aufzuzeigen,

- wie viele und welche Titel pressegefördert sind
- wie hoch die Ermässigungen für die geförderten Titel effektiv sind (insgesamt sowie für die beiden Kategorien Regional- und Lokalpresse sowie Mitgliedschaftspresse)
- welche Regionen und welche Märkte konkret von diesen Ermässigungen profitieren

2.4.1 Wie viele und welche Titel profitieren von der Presseförderung?

Insgesamt profitierten im Jahr 2009 **1'724 Titel** von der Presseförderung, davon 160 Titel der Regional- und Lokalpresse sowie 1'564 Titel der Mitgliedschaftspresse.[14] Mit Einführung der neuen Gesetzesgrundlage per 1.1.2008 wurde die Anzahl der geförderten Titel deutlich eingeschränkt. Gemäss der Evaluation zum Jahr 2001 profitierten damals insgesamt noch 3'350 Titel von der Presseförderung, wovon lediglich 230 Tages- und Wochenzeitungen. Trotz der Reduktion profitiert auch heute noch die Mehrheit der Titel, welche die Post verteilt, von der Presseförderung. Zusätzlich zu den 1'724 geförderten Titel hat die Post im Jahr 2009 rund

[14] Die Zahlen weichen geringfügig ab vom Rapport „Ergebnis Transport abonnierte Zeitungen 2009" der Post zuhanden des UVEK ab, da im Laufe des Jahres Mutationen stattgefunden haben. Eine Titelliste findet sich auf der UVEK-Website unter http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00683/01579/index.html?lang=de [22.12.2010].

800 Titel ohne Presseförderung befördert. Diese 800 Titel haben jedoch eine grössere Auflage und machen deshalb mehr als 60% der beförderten Stückzahl aus.

Wie aus der Abbildung 2-2 hervorgeht,

- gehört der Grossteil der geförderten Titel zur Mitgliedschaftspresse (1‘564 Titel) mit geringer Erscheinungshäufigkeit.
- sind von den 160 geförderten Titeln der Regional- und Lokalpresse die Mehrheit Tageszeitungen mit einer kleinen Auflage.

Abbildung 2-2: Geförderte Zeitungstitel 2009: Anzahl Titel und Exemplare im Postkanal

Kategorien	Regional- und Lokalpresse (RLP)				Mitgliedschaftspresse (MP)			
nach Erscheinungshäufigkeit und Auflage	Anzahl Titel	in %	Anzahl Expl.	in %	Anzahl Titel	in %	Anzahl Expl.	in %
2-6 x pro Woche, Auflage <20'000	127	79%	88'739'782	58%	-	0%	-	0%
2-6 x pro Woche, Auflage >20'000	16	10%	58'843'768	38%	-	0%	-	0%
wöchentlich, Auflage <20'000	14	9%	3'714'062	2%	30	2%	8'195'889	5%
wöchentlich, Auflage >20'000	3	2%	2'025'527	1%	26	2%	20'391'447	12%
vierzehntäglich	-	0%	-	0%	72	5%	42'966'533	25%
monatlich	-	0%	-	0%	409	26%	42'147'204	25%
vierteljährlich	-	0%	-	0%	1'027	66%	57'975'261	34%
Total	**160**	**100%**	**153'323'139**	**100%**	**1'564**	**100%**	**171'676'334**	**100%**

Abbildung 2-3 enthält eine Auswertung der zehn mengenmässig grössten Titel, die von der Presseförderung profitieren. Dabei zeigt sich, dass

- die Regional- und Lokalpresse in gewissen Regionen stärker ist als in anderen (bspw. der Kanton TI, vgl. dazu Abschnitt 2.4.3).
- bei der Mitgliedschaftspresse eine Vielzahl verschiedener Publikationsorgane von Interessenverbänden, Konsumentenschutzorganisationen, Sportvereinen, Kirchen und Berufsverbänden gefördert werden (vgl. dazu Abschnitt 2.4.4).

Abbildung 2-3: Zehn grösste Titel, welche von der Presseförderung profitieren (gemessen an der beförderten Menge 2009)

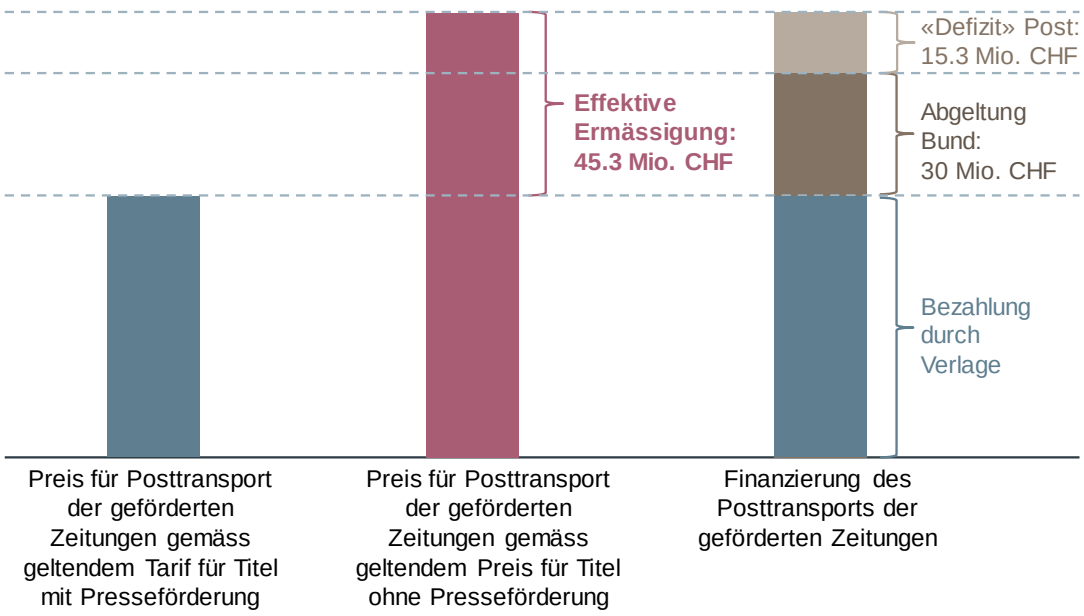
	Regional- und Lokalpresse (RLP)	Mitgliedschaftspresse (MP)
1	La Regione Ticino	Schweizer Hauseigentümer
2	Corriere del Ticino	reformiert. (evang. Kirchenbote Kt ZH)
3	La Liberté	Pfarrblatt Forum
4	Le Quotidien Jurassien	Kirche heute (Region Basel)
5	SO Graubünden	GYMlive
6	Giornale del Popolo	L'Evénement syndical UNIA
7	Der Rheintaler	tcs zürich
8	Freiburger Nachrichten	BauernZeitung
9	Walliser Bote	Touring italienisch
10	Berner Oberländer	Bon à savoir

2.4.2 Wie hoch ist die effektive Ermässigung für pressegeförderte Titel?

In der Debatte zum geltenden Postgesetz wurde die Vorgabe gemacht, dass für pressegeförderte Titel „unveränderte Endpreise plus Teuerung“ gelten sollen (vgl. dazu Kap.2.2). Diese Forderung konnte faktisch nur umgesetzt werden, indem das damals bestehende Tarifmodell weitergeführt wurde. Für die Titel ohne Presseförderung ist aber per 1.1.2008 ein anderes Preismodell realisiert worden, das Post und Verleger gemeinsam ausgehandelt haben („Preis für abonnierte Zeitungen ohne Presseförderung“).

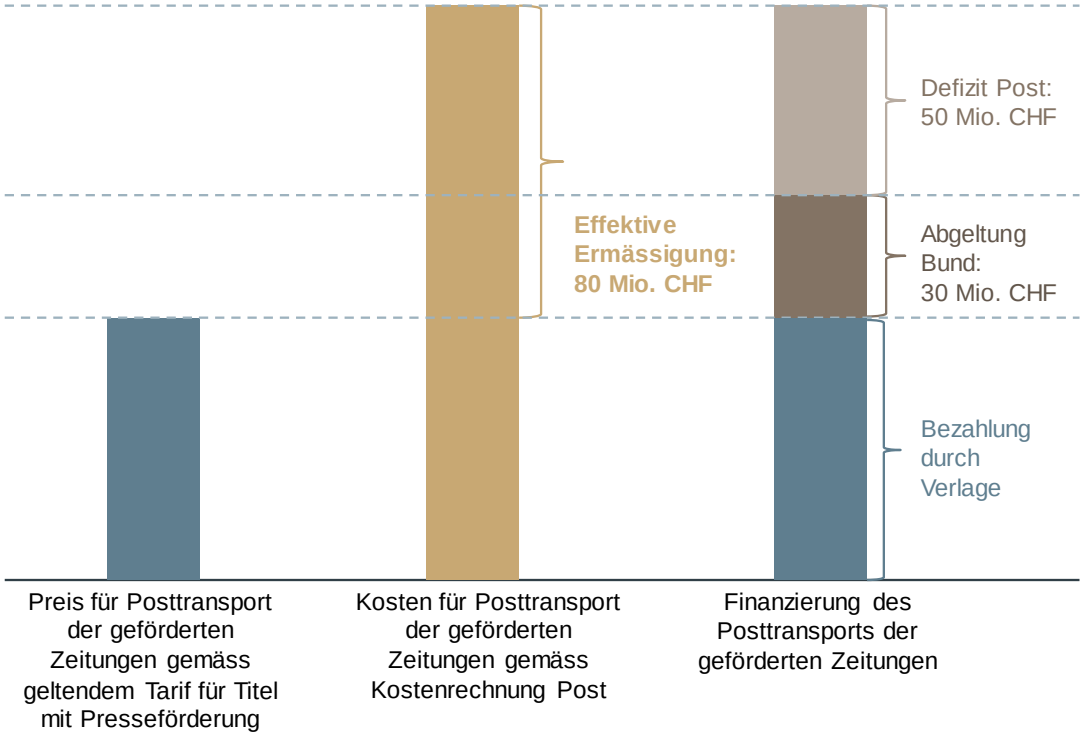
Die **effektive Ermässigung**, von der Titel mit Presseförderung profitieren, entspricht also nicht einfach den 30 Mio. CHF Abgeltung, die der Bund bezahlt, sondern der **Differenz zum geltenden Preis für Titel ohne Presseförderung**. Dieser gibt vor, wie viel eine Zeitung für den Posttransport bezahlen müsste, wenn sie nicht von der Förderung, sprich nicht vom Tarifmodell für Titel mit Presseförderung, profitieren würde. Basierend auf titelscharfen Daten der Post zu den wichtigsten Tarifkomponenten (Menge, Durchschnittsgewicht, Sortierungsgrad) wurde für die pressegeförderten Titel für das Jahr 2009 nachgerechnet, wie viel diese gemäss dem Preismodell für Titel ohne Presseförderung für den Posttransport bezahlen müssten. Dieser Preis wurde dann mit dem basierend auf denselben Komponenten simulierten Preis gemäss dem Tarif für Titel mit Presseförderung verglichen. Aus dieser Berechnung resultiert, dass die pressegeförderten Titel insgesamt von **45.3 Mio. CHF** Ermässigungen profitieren (vgl. Abbildung 2-4). Da der Bund an die Post nur 30 Mio. CHF Abgeltung bezahlt, geht die Restfinanzierung von 15.3 Mio. CHF zulasten der Post.

Abbildung 2-4: Effektive Ermässigung für die pressegeförderten Titel
Variante 1: basierend auf dem Vergleich zum Preis für Titel ohne Presseförderung



Eine andere Möglichkeit **(Variante 2)**, die effektive Ermässigung zu bestimmen, von der pressegeförderte Titel profitieren, ist der Vergleich des bezahlten Preises mit den effektiven Kosten gemäss Kostenrechnung Post.[15] Gemäss dem Rapport „Ergebnis Transport abonnierte Zeitungen 2009“ der Post zuhanden des UVEK standen den Tarifeinnahmen der pressegeförderten Titel von 79 Mio. CHF[16] im Jahr 2009 Kosten von 159 Mio. CHF gegenüber. Auf diese Art berechnet ergibt sich eine Ermässigung für die pressegeförderten Titel von insgesamt **80 Mio. CHF** (vgl. Abbildung 2-5). Unter Berücksichtigung der Bundesabgeltung von 30 Mio. CHF resultiert ein Defizit der Post von 50 Mio. CHF.[17]

Abbildung 2-5: Effektive Ermässigung für die pressegeförderten Titel
Variante 2: basierend auf dem Vergleich mit der Kostenrechnung Post



[15] Die Kostenrechnung der Post wird zurzeit im gemeinsamen Auftrag von IG Mitgliederpresse, dem Verband Schweizer Medien und der Post durch Prof. Dr. oec. Peter Leibfried, a.o. Professor für Auditing und Accounting an der Universität St. Gallen, einer Prüfung unterzogen. Das Ergebnis liegt zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts noch nicht vor.

[16] 34.4 Mio. CHF für die Regional- und Lokalpresse und 44.9 Mio. CHF für die Mitgliedschaftspresse

[17] Die standardmässig von der Post geführte „prozessorientierte Kostenrechnung“ (POK) ist sehr detailliert und unterscheidet verschiedene Teilprozesse, deren Kosten mit Kostenschlüsseln auf die verschiedenen Produkte aufgeteilt werden. Allerdings kann sie nicht alle Eigenheiten von Produkten auf der Ebene von Einzeltiteln berücksichtigen und arbeitet daher beim Ausweis der Kosten und der Kostenunterdeckung mit Durchschnittswerten. Eine durch die Evaluatoren durchgeführte Kalkulation, bei der die Kosten der Post unter Berücksichtigung titelspezifischer Merkmale (wie Gewicht, Format, Sortierungsgrad) auf die Einzeltitel verteilt wurden, hat die Kostenunterdeckung bestätigt. Sie kommt zum Ergebnis, dass die effektiven Kosten der im Durchschnitt vergleichsweise leichten pressegeförderten Titel bei einer titelscharfen Betrachtung rund 10 Mio. CHF tiefer sein dürften. Dennoch bleibt ein hohes Defizit der Post von 40 Mio. CHF.

In Abbildung 2-6 ist dargestellt, wie sich die effektive Ermässigung gemäss den beiden oben beschriebenen Varianten auf die beiden Kategorien pressegeförderter Titel verteilt. Im Vergleich zum Markttarif profitiert die Regional- und Lokalpresse (RLP) von knapp 22.5 Mio. CHF oder 14.7 Rp./Stk., während die Mitgliedschaftspresse (MP) 22.9 Mio. CHF oder 13.3 Rp./Stk. Ermässigungen erhält.

Die Mitgliedschaftspresse profitiert also effektiv sowohl absolut (in Mio. CHF) wie auch relativ (in Rp./Stk.) nahezu gleich stark von den Ermässigungen wie die Regional- und Lokalpresse. Dies trifft auch zu, wenn die Ermässigungen im Vergleich zu den effektiven Kosten der Post berechnet werden.

Aus den Abgeltungen des Bundes könnte man den Willen herauslesen, dass die Regional- und Lokalpresse zumindest absolut stärker profitieren soll (doppelter Abgeltungsbetrag). Das durch die Parlamentsdebatte vorgegebene Modell mit der Fixierung auf die bisherigen Tarife plus Teuerung führt also zu einem Ergebnis, das vermutlich nicht beabsichtigt wurde.

Abbildung 2-6: Effektive Ermässigung differenziert für RLP und MP

Kategorie	Exemplare	Ermässigung für pressegeförderte Titel		
	Anzahl	gemäss Abgeltung Bund	effektiv im Vgl. zum Preis ohne Presseförderung	effektiv im Vgl. zu Kosten Post
	in Mio.	in Mio. CHF	in Mio. CHF	in Mio. CHF
Regional- und Lokalpresse	153.0	20.0	22.4	39.0
Mitgliedschaftspresse	172.0	10.0	22.9	41.0
Total	**325.0**	**30.0**	**45.3**	**80.0**
	in Mio.	in Rp./Stück	in Rp./Stück	in Rp./Stück
Regional- und Lokalpresse	153.0	13.1	14.7	25.5
Mitgliedschaftspresse	172.0	5.8	13.3	23.8

Quelle: Die Kalkulation der Ermässigung im Vergleich zum Preis ohne Presseförderung basiert auf einer Modellrechnung, in welcher für jeden Titel basierend auf den titelspezifischen Merkmalen Menge, Durchschnittsgewicht, Format und Sortierungsgrad der geltende Tarif für Titel mit Presseförderung sowie der geltende Markttarif simuliert wurde. Die berechnete Ermässigung im Vergleich zu den Kosten der Post basiert auf den Zahlen des Rapports „Ergebnis Transport abonnierte Zeitungen 2009“ zuhanden des UVEK. Die Anzahl Exemplare weichen infolge von Mutationen während des Jahres geringfügig von diesem Rapport ab.

2.4.3 Welche Regionen profitieren von der Förderung der Regional- und Lokalpresse?

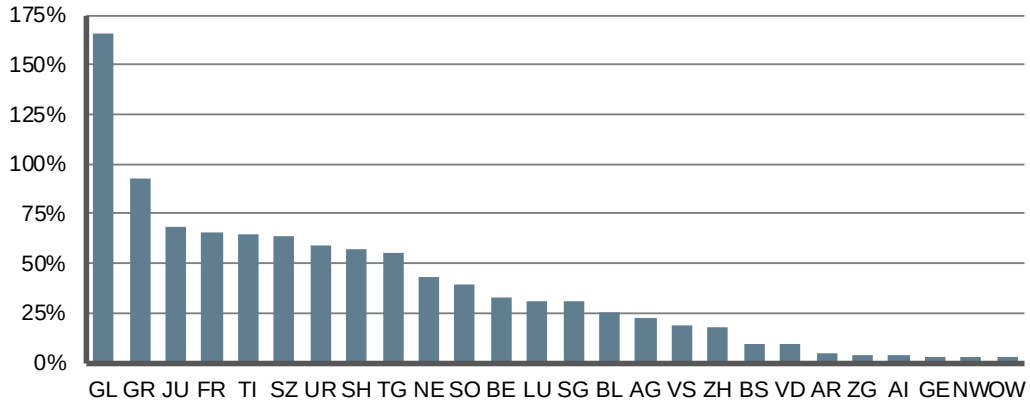
Für die Titel der Regional- und Lokalpresse wurde gestützt auf die Mediaperformance-Datenbank des Verbandes Schweizerischer Werbegesellschaften eine Analyse der regionalen Verbreitung vorgenommen. Von den 160 geförderten RLP-Titeln konnten in der Mediaperformance-Datenbank knapp 100 Titel identifiziert werden. Diese 100 Titel decken ca. 80% aller geförderten RLP-Exemplare ab, wie ein Vergleich mit den Stückzahlen der Post zeigt.[18]

a) Kantone

Aus Abbildung 2-7 geht hervor, dass der Kanton Glarus mit Abstand am stärksten von der Presseförderung der Regional- und Lokalpresse profitiert. So kommen auf jeden Haushalt im Kanton Glarus mehr als 1.5 geförderte Zeitungsexemplare. Im Kanton GR erhalten im Durchschnitt 93% der Haushalte eine Zeitungsausgabe, die von Fördergeldern profitiert. Insgesamt gibt es 9 Kantone, in denen mehr als 50% der Haushalte eine geförderte Regional- bzw. Lokalzeitung erhalten.

Zu den 11 Kantonen, in denen weniger als 25% Haushalte geförderte Zeitungen konsumieren, gehören sowohl der urbane Kanton GE wie auch die Landkantone OW und NW. Die Kantone der Romandie profitieren tendenziell weniger stark von der Presseförderung als die Deutschschweizer Kantone.

Abbildung 2-7: Auflage pressegeförderter RLP-Titel im Verhältnis zur Anzahl Privathaushalte (2009) nach Kanton



Quellen: Mediaperformance-Datenbank VSW, Auswertung Oktober 2010 (umfasst rund 80% der geförderten RLP-Exemplare); BFS Sektion Demografie und Migration.

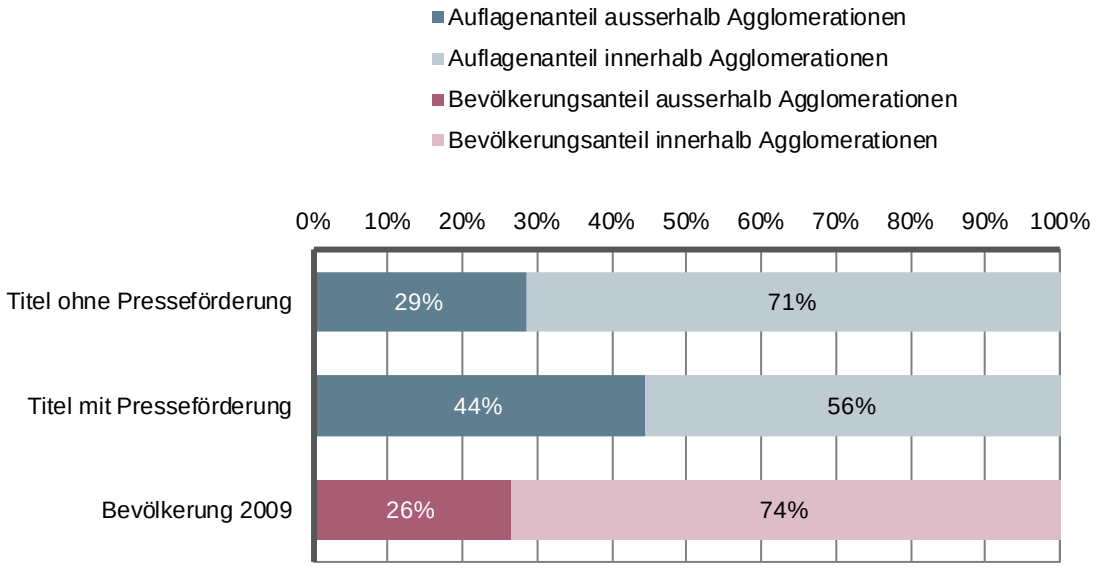
Hinweis: Die hier verwendete Kennzahl „Auflage / Haushalt" macht keinen Unterschied zwischen Tages- und Wochenzeitungen. Der weitaus grösste Teil der geförderten RLP-Titel erscheinen aber 2-6 mal wöchentlich, vgl. Abbildung 2-2. Eine Auswertung „Anzahl Exemplare pro Haushalt" ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

[18] In der Mediaperformance-Datenbank ist die Gesamtauflage (inkl. Frühzustellung und Kioskverkauf) erfasst, nicht nur die Exemplare im Postkanal. Der Postkanal umfasst aber klar am meisten Exemplare, deshalb ist dieser Vergleich zulässig.

b) Agglomerationen

Von der geförderten Regional- und Lokalpresse profitiert primär die ländliche Bevölkerung. Obwohl nur 26% der Bevölkerung in der Schweiz ausserhalb der Agglomerationen lebt, wird insgesamt 44% der Auflage von Titeln mit Presseförderung ausserhalb von Agglomerationen verteilt (vgl. Abbildung 2-8). Dieser Anteil ist deutlich höher als bei den Titeln ohne Presseförderung, von denen lediglich 29% der Auflage ausserhalb von Agglomerationen verteilt wird.

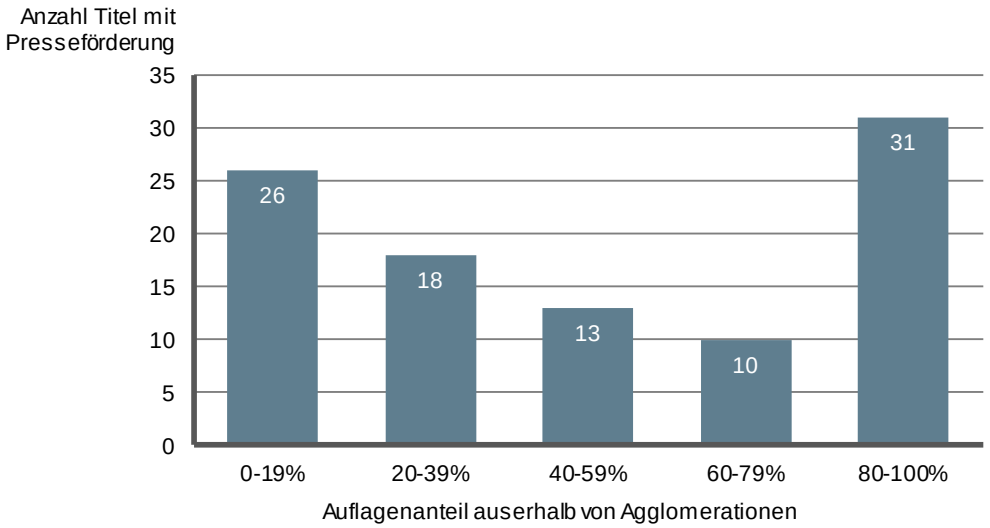
Abbildung 2-8: Auflagenanteil ausserhalb bzw. innerhalb von Agglomerationen für Titel mit und ohne Presseförderung



Quellen: Mediaperformance-Datenbank VSW, Auswertung Oktober 2010 (umfasst rund 80% der geförderten RLP-Exemplare); BFS Sektion Demografie und Migration.

Die genauere Betrachtung in Abbildung 2-9 zeigt, dass der Grossteil der knapp 100 analysierten Titel der Regional- und Lokalpresse ihre Auflage sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Agglomerationen verteilen. Nur gerade 1/3 der geförderten Regionalzeitungen (31) setzen 80-100% ihrer Auflage ausserhalb von Agglomerationen ab. Fast gleich hoch ist der Anteil jener Regionalzeitungen (26), die weniger als 20% ihrer Auflage ausserhalb von Agglomerationen verteilen.

Abbildung 2-9: Häufigkeitsverteilung des Auflagenanteils ausserhalb von Agglomerationen



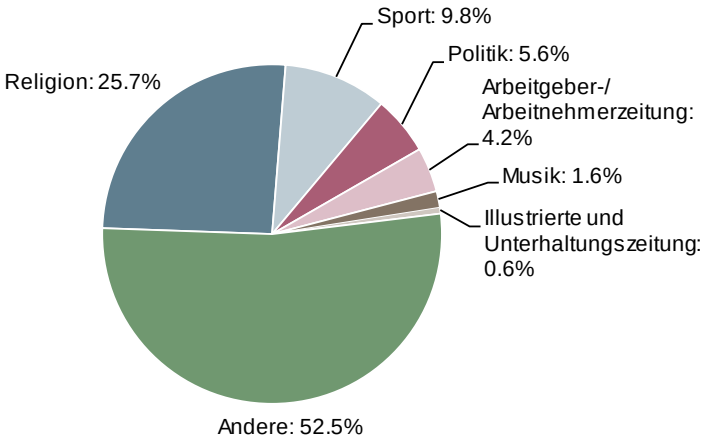
Quelle: Mediaperformance-Datenbank VSW, Auswertung Oktober 2010 (umfasst rund 80% der geförderten RLP-Exemplare).

2.4.4 Welche Titelkategorien profitieren von der Förderung der Mitgliedschaftspresse?

Daten der Post erlauben eine grobe Auswertung nach verschiedenen inhaltlichen Kategorien, welchen die Titel der Mitgliedschaftspresse zugeordnet werden können (vgl. Abbildung 2-10). Über ein Viertel der Titel (25.7%) betrifft die Kategorie „Religion“, die zweithäufigste Kategorie ist „Sport“ mit knapp 10% der Titel. Der Kategorie „Politik“ werden gerade einmal knapp 6% der Publikationen zugeordnet, der Kategorie „Arbeitgeber/Arbeitnehmer“ noch 4%. Mehr als die Hälfte der Titel (52%) konnte von den Mitarbeitenden der Post keiner der vorhandenen Kategorien zugeordnet werden und landeten deshalb in der Kategorie „Andere“, wozu bspw. Branchenpublikationen zählen.

Die vielfältigen Publikationen der Mitgliedschaftspresse mögen zwar für viele Vereine und Kirchgemeinden wichtig sein. Es stellt sich für die Autoren aber die Frage, ob ihre Förderung tatsächlich mit der für die Demokratie zentralen Meinungsvielfalt zu begründen ist.

Abbildung 2-10: Titel der Mitgliedschaftspresse: Anteile nach inhaltlichen Kategorien



Quelle: Daten der Schweizerischen Post

2.5 Outcome – Wirkungen für die geförderten Zeitungen und Zeitschriften

2.5.1 Überblick

Im Wirkungsmodell in Kap. 1.2 werden die Auswirkungen der Presseförderung für die Zeitungen folgendermassen zusammengefasst.

Abbildung 2-11: Auszug aus dem Wirkungsmodell Presseförderung

Eine Beurteilung, inwiefern die Presseförderung die wirtschaftliche Situation der geförderten Titel effektiv verbessert, ist schwierig vorzunehmen, weil andere Faktoren – wie etwa die Konjunkturlage und der damit eng verknüpfte Inseratemarkt – diesbezüglich wohl unbestritten relevanter sind. Zur wirtschaftlichen Situation der Presse allgemein wird der per Mitte 2011 vorliegende BAKOM-Bericht ausführliche Ergebnisse vorlegen. Hier sei nur so viel erwähnt:

- Die Netto-Werbeumsätze der Schweizer Presse insgesamt haben von 2007 bis 2009 um 23% abgenommen, jene der Tages-, Wochen- und Sonntagspresse gar um knapp 26%, während in den Jahren zuvor (2004-2007) jährlich eine Zunahme stattgefunden hat.[19]
- Die Ausgaben der Schweizerinnen und Schweizer für Printmedien nehmen ab, wenn auch nicht stark. Der Rückgang von 1.78 Mrd. CHF im Jahr 2007 auf 1.73 Mrd. CHF 2009 beträgt knapp 3%.[20]

Die Bedeutung der Presseförderung für die wirtschaftliche Situation der geförderten Zeitungen kann im Rahmen dieser Evaluation jedoch konkret illustriert werden mit den Wirkungen der Presseförderung auf die Transportkosten und die Abonnementspreise.

2.5.2 Transportkosten

Gemäss Aussage der Verleger machen die Distributionskosten rund 10-15% der Gesamtkosten aus. Die Ermässigungen dank der Presseförderung sind also durchaus ergebnisrelevant, auch wenn die Postzustellkosten nur einen Teil der gesamten Distributionskosten ausmachen. Ein Preisvergleich basierend auf den wichtigsten Tarifkomponenten (Menge, Durchschnittsgewicht, Format, Sortierungsgrad) für die geförderten Titel zeigt, dass insbesondere

[19] Vgl. Stiftung Werbestatistik Schweiz

[20] Vgl. Verband Schweizer Medien (2010), medienbudget.ch 2009.

die Titel der Regional- und Lokalpresse mit massiven Mehrkosten rechnen müssten, wenn sie statt dem geltenden Tarif für Titel mit Presseförderung den Preis für Titel ohne Presseförderung bezahlen müssten (vgl. Abbildung 2-12). Rund 55% der Regionalzeitungen müssten für den Posttransport über 100% mehr bezahlen, d.h. ihre Kosten für den Posttransport würden sich mehr als verdoppeln. Ein Fünftel der Regionalzeitungen müsste mit Kostensteigerungen von 75-100% rechnen und nochmals fast ein weiterer Fünftel mit Kostensteigerungen von 50-75%.

Die Begründung, wieso die Kostensteigerungen bei der RLP für viele Titel grösser ausfallen würden als bei der MP liegt darin, dass die MP mit geringerer Erscheinungshäufigkeit gemäss dem geltenden Tarif für Titel mit Presseförderung pro Stück deutlich mehr bezahlen (betrifft sowohl den Mengen- wie den Gewichtstarif).

Abbildung 2-12: Reduktion der Kosten für den Posttransport dank Presseförderung

Bei Wegfall der Presseförderung würden die Postzustellkosten steigen um	bei X% der Titel der Regional- und Lokalpresse	bei X% der Titel der Mitgliedschaftspresse
> 100%	55%	9%
75-100%	20%	29%
50-75%	16%	30%
25-50%	8%	22%
< 25%	2%	10%

Quelle: Die Kostensteigerungen bei Wegfall der Presseförderung basieren auf einer Modellrechnung, in welcher für jeden Titel basierend auf den titelspezifischen Merkmalen Menge, Durchschnittsgewicht, Format und Sortierungsgrad der geltende Tarif für Titel mit Presseförderung sowie der geltende Markttarif simuliert wurde.

2.5.3 Abonnementspreise

a) Regional- und Lokalpresse

Abbildung 2-13 illustriert für ausgewählte Titel der Regional- und Lokalpresse, welche Kostenerhöhung bei einem Wegfall der Presseförderung via ermässigte Posttarife anstehen und wie sich dies auf den Abonnementspreis auswirken würde, sofern der Preisaufschlag an die Leser weitergegeben würde. Bei den ausgewählten Beispielen würden Erhöhungen im Bereich von rund 20% resultieren.[21] Falls auch die MWST-Vergünstigung wegfallen würde, kämen weitere 5.2% dazu.

Abbildung 2-13: Voraussichtliche Zunahme der Abonnementspreise bei einem Wegfall der Presseförderung

Regional- und Lokalpresse	Bote der Urschweiz	Le Journal du Jura	La Voce delle Valli	Simmental Zeitung
Erscheinung	tgl.	tgl.	wtl.	wtl.
Jahresabo in CHF	286	347	69	48
Aufschlag in Rp. pro Stück	17.0	19.7	25.0	20.9
Aufschlag in CHF pro Jahr	51.1	59.2	13.0	10.9
Abo-Erhöhung	18%	17%	19%	23%

Quelle: Die Angaben zu den Abopreisen wurden im Internet recherchiert. Der Aufschlag in Rp. pro Stück bzw. in CHF pro Jahr basiert auf einer Modellrechnung, in welcher für jeden Titel basierend auf den titelspezifischen Merkmalen Menge, Durchschnittsgewicht, Format und Sortierungsgrad der geltende Markttarif simuliert wurde und mit dem 2009 effektiv bezahlten Preis verglichen wurde.

b) Mitgliedschaftspresse

Bei der Mitgliedschaftspresse mit ihrer geringeren Erscheinungshäufigkeit fällt die Presseförderung weniger stark ins Gewicht. Wie die Beispiele in Abbildung 2-14 zeigen, würden die zusätzlichen Kosten pro Mitglied und Jahr nur geringfügig ausfallen. Zu beachten ist, dass 66% der Titel nur vierteljährlich erscheinen und bei diesen würde ein Wegfall der Presseförderung in allen Fällen weniger als 1 CHF Mehrkosten pro Mitglied und Jahr bedeuten.

Abbildung 2-14: Voraussichtliche Zunahme der Mitgliederbeiträge bei einem Wegfall der Presseförderung

Mitgliedschaftspresse	work (UNIA)	reformiert (ZH)	GYMlive	Greenpeace Magazin	Bernische Notar
Erscheinung	14-tgl.	14-tgl.	monatlich	vierteljährlich	vierteljährlich
Aufschlag in Rp. pro Stück	16.4	13.9	10.9	12.3	15.0
Aufschlag in CHF pro Mitglied und Jahr	4.10	3.45	1.30	0.50	0.60

Quelle: Die Erscheinungshäufigkeit konnte den Daten der Post entnommen werden. Der Aufschlag in Rp. pro Stück bzw. in CHF pro Jahr basiert auf einer Modellrechnung, in welcher für jeden Titel basierend auf den titelspezifischen Merkmalen Menge, Durchschnittsgewicht, Format und Sortierungsgrad der geltende Markttarif simuliert wurde und mit dem 2009 effektiv bezahlten Preis verglichen wurde.

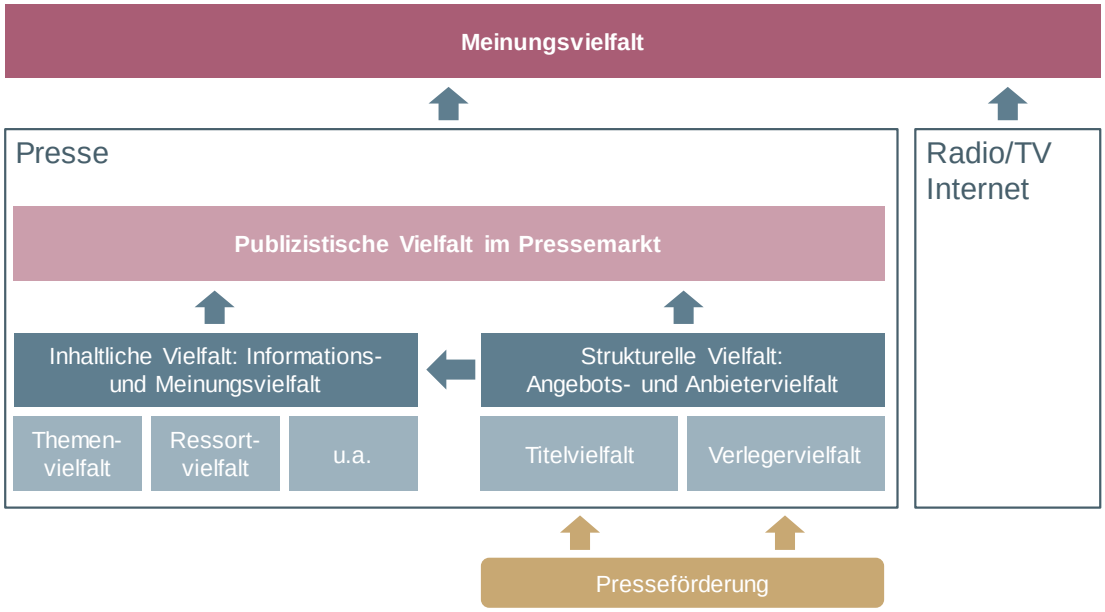
[21] Der Effekt wäre effektiv wohl etwas geringer, da die Gesamtauflage vermutlich noch etwas grösser ist als die in dieser Berechnung berücksichtigten Titel in der Postzustellung (aufgrund Kioskverkäufe oder Frühzustellung).

2.6 Impact – Wirkung hinsichtlich der politischen Ziele

2.6.1 Überblick

Das politische Oberziel der Presseförderung ist die Erhaltung der Meinungsvielfalt. Wie sich die Presseförderung auf die publizistische Vielfalt und schliesslich auf die Meinungsvielfalt auswirkt, ist schwierig abzuschätzen. Die Presseförderung als medienpolitisches Instrument basiert auf der Annahme, dass zwischen struktureller und publizistischer Vielfalt ein Zusammenhang besteht. So wird angenommen, dass die Förderung einer vielfältigen Struktur des Pressemarktes, d.h. einer Vielzahl von Titeln und/oder Verlagen, sich positiv auf die publizistische Vielfalt und damit auf die Meinungsvielfalt auswirkt.

Abbildung 2-15: Politische Ziele der Presseförderung



Quelle: Eigene Darstellung gestützt auf Puppis (2010), fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (2010) und Kellermüller (2007)

2.6.2 Strukturelle Vielfalt

Ein Forschungsprojekt von Werner A. Meier et al. untersucht im Auftrag des BAKOM parallel zur vorliegenden Ecoplan-Studie die strukturelle und inhaltliche Vielfalt der Medien in ausgewählten Regionen der Schweiz.[22] Erste Zwischenergebnisse weisen darauf hin, dass die Presseförderung die allgemeinen Strukturentwicklungen, die auch die Regional- und Lokalpresse betreffen, nicht bzw. nur geringfügig beeinflussen kann. So schreitet der Konzentrationsprozess voran und die Zahl unabhängiger Verlagshäuser ist abnehmend. Zunehmend

[22] Meier et al. (laufend), Pluralismus in Regionalzeitungen.

findet auch transregional eine Konzentration statt (bspw. mit der Übernahme der Edipresse-Gruppe durch Tamedia). Nur wenige regional verwurzelte Zeitungsunternehmen können sich halten. Die Anbietervielfalt nimmt also weiterhin ab.

Auch die Titelvielfalt nimmt weiter ab. So ist die Titelzahl der Kaufzeitungen von 2000 bis 2009 um 15% zurückgegangen.[23] Im 2007 erschienen Bericht des BFS zur Pressevielfalt in der Schweiz heisst es: „Ausser in einzelnen grösseren Agglomerationen gibt es kaum mehr lokale Räume, in denen mehrere Tageszeitungen je ausschliesslich für diesen Lokalraum in direkter, journalistischer Konkurrenz zueinander stehen."[24] Mit wenigen Ausnahmen sind die «Eine-Zeitungs-Regionen» in der Schweiz also die Regel.

Hinsichtlich der strukturellen Vielfalt, konkret der Titel- und Verlegervielfalt, hat die Förderung der Regional- und Lokalpresse also kaum Wirkung gezeigt. Es gilt aber anzumerken, dass «Eine-Zeitungs-Regionen» besser sind als «Keine-Zeitungs-Regionen». Die Förderung der Regional- und Lokalpresse trägt insofern zur *Meinungs*vielfalt bei, dass die Regionalzeitungen sicherstellen, dass über Themen der Lokal-, Regional- und Kantonspolitik überhaupt in der Presse berichtet wird und dort die verschiedenen Meinungen (z.B. von Parteien) zu Wort kommen.

Auf der nationalen resp. überregionalen Ebene ist die Titel- und die Verlegervielfalt natürlich ein ebenso wichtiges Anliegen. Auch auf dieser Ebene hat eine Konzentration bzw. eine Reduktion der strukturellen Vielfalt stattgefunden (bspw. übernimmt „Der Bund" heute grosse Teile vom „Tagesanzeiger"). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass es auf der nationalen Ebene weiterhin verschiedene unabhängige Pressestimmen geben wird.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Pressebranche verbunden mit zunehmenden Konzentrationstendenzen sind selbstverständlich kein ausschliesslich schweizerisches Phänomen. Ein aktueller Bericht der OECD gibt einen Überblick und fasst auch die presse- und medienpolitischen Bemühungen zusammen, mit denen einige OECD-Länder der sogenannten Medienkrise begegnen.[25]

2.6.3 Inhaltliche Vielfalt

Das Jahrbuch 2010 Qualität der Medien kommt zum Schluss, dass in der Berichterstattung die Bedeutung der klassischen Ressorts Politik, Wirtschaft und Kultur zugunsten der gemischten und unterhaltenden Ressorts zurückgeht („Human Interest").[26] Diese Entwicklung ist keine Erfolgsmeldung für die Presseförderung. Sie ist auch deshalb problematisch, weil

[23] Vgl. BFS Medienindikatoren: Printmedien: Angebot Presse, basierend auf Zahlen des Verbandes Schweizer Presse und der WEMF; als Kaufzeitungen gelten Zeitungen mit universellen Inhalten, welche wöchentlich mindestens 1x unter einem eigenständigen Namen erscheinen.

[24] Bundesamt für Statistik (2007), Pressevielfalt Schweiz, S. 7.

[25] OECD (2010), The Evolution of News and the Internet.

[26] fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (2010), Jahrbuch 2010 Qualität der Medien.

damit zunehmend das für die Presseförderung angeführte Argument der staatspolitischen Relevanz der Presse in Frage gestellt wird.

Das Forschungsprojekt von Werner A. Meier et al. stellt fest, dass der Boulevard auch in den klassischen Ressorts vermehrt Einzug hält und die institutionelle Politik – und zwar vor allem die Auslandberichterstattung – in den Regionalzeitungen an Bedeutung verliert. In den Interviews, die das Forschungsteam um Werner A. Meier mit Medienschaffenden und Politikern geführt hat, beklagen beide befragten Gruppen die zunehmende Personalisierung und Boulevardisierung der Berichterstattung sowie den fehlenden publizistischen Wettbewerb.[27]

2.7 Fazit zu den Wirkungen der Presseförderung

Die vorliegende Evaluation hat primär den Outcome, also die Wirkungen für die geförderten Zeitungen untersucht. Zur Impactebene werden die aktuell beim BAKOM laufenden Forschungsarbeiten relevante Erkenntnisse liefern, auch wenn von der Beurteilung der Meinungsvielfalt keine direkten Rückschlüsse auf die Presseförderung möglich sind.

Aufgrund des Ausmasses der ohne Presseförderung resultierenden Abopreiserhöhungen ist festzustellen, dass die Presseförderung für die Regional- und Lokalpresse einen wichtigen Beitrag darstellt. Derartige, z.T. grosse Abopreiserhöhungen hätten einen Leserschwund und damit auch einen Verlust der Attraktivität und Ertragskraft bei Werbekunden zur Folge. Bei der Mitgliedschaftspresse hingegen würde ein Wegfall der Presseförderung pro Mitglied nur zu geringen Mehrkosten führen. Zudem ist anzunehmen, dass die Mitgliedschaftspresse stärker auf andere Infokanäle wie elektronische Newsletter ausweichen würde.

Die Wirksamkeit der Presseförderung hinsichtlich der politischen Ziele der publizistischen Vielfalt sowie der staatspolitischen Relevanz der Presse ist hingegen sehr begrenzt. Die Marktentwicklungen machen es immer schwieriger, diese Ansprüche zu erfüllen, und dagegen ist die Presseförderung nicht wirksam genug.

[27] Meier et al. (laufend), Pluralismus in Regionalzeitungen.

3 Ex-Ante-Analyse zur Förderung der Presse in der Zukunft

3.1 Das Instrumentarium im Überblick

3.1.1 Formen der Presseförderung

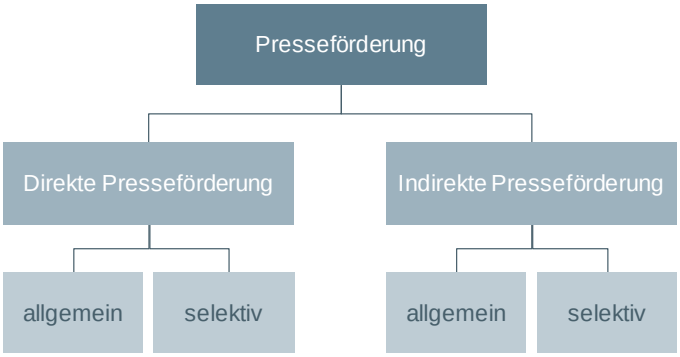
Es können **direkte und indirekte Formen** der Presseförderung unterschieden werden.[28] Direkte Presseförderung entspricht einer direkten finanziellen Zuwendung des Staates an die Zeitungsherausgeber, während indirekte Presseförderung diese nur mittelbar begünstigt, ihnen aber einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft.

Die Unterscheidung zwischen **allgemeinen und selektiven Hilfen** verweist auf die Empfänger der Presseförderung:

- Allgemeine Massnahmen kommen allen Zeitungen zugute.
- Selektive Formen der Presseförderung begünstigen nur bestimmte Zeitungstitel.

Entsprechend zielen allgemeine Massnahmen darauf ab, die wirtschaftliche Lage der Presse insgesamt zu verbessern, während selektive Massnahme bestimmte Presseerzeugnisse gezielt fördern wollen.

Abbildung 3-1: Formen der Presseförderung



Quelle: Holtz-Bacha (1994), Presseförderung im westeuropäischen Vergleich.

[28] Vgl. Holtz-Bacha (1994), Presseförderung im westeuropäischen Vergleich.

3.1.2 Massnahmen der Presseförderung

Abbildung 3-2 gibt einen Überblick über mögliche Massnahmen der Presseförderung.

Abbildung 3-2: Massnahmen der Presseförderung

	allgemein	selektiv
indirekt	• Steuererleichterungen (v.a. reduzierte MWST) • Reduzierte Post- / Bahntarife • Reduzierte Telekommunikationsgebühren • Förderung von Nachrichtenagenturen • Förderung Verkaufsstellen • Förderung Aus-/Weiterbildung • Lese-/ Nachfrageförderung • Preis- und Zollreduktion für Zeitungspapier	• Steuererleichterungen in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien (bspw. Auflagenhöhe) • Reduzierte Post- / Bahntarife für Titel mit kleiner Auflage
direkt	• Subventionierung aller Zeitungen • Unterstützung von Druck- und Vertriebskooperationen • Unterstützung von Investitionen zur Modernisierung • Exportsubventionen	• Subventionierung bestimmter Zeitungen • Kreditvergabe zu günstigen Konditionen • Anzeigen staatlicher Stellen

Quelle: Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik

3.1.3 Beurteilung des Instrumentariums in der Literatur

Die Beurteilung, welche in der Literatur gestützt auf empirische Untersuchungen abgegeben wird, fällt ernüchternd aus:[29]

- **Allgemeine Massnahmen** bringen zwar Kostenerleichterungen für alle, sie können aber Konzentrationsprozesse nicht vermeiden, weil sie die Marktposition der auflageschwachen Zeitungen im Verhältnis zu den auflagestarken Zeitungen nicht verbessern.
- **Selektive Massnahmen** können schwächeren Zeitungen einen Vorteil auf dem Markt verschaffen und damit ihr Ausscheiden vom Markt verhindern. Sie erhalten aber primär den Status Quo und sind nur in Ausnahmefällen in der Lage, eine Dynamik zu erzielen, die neuen Titeln den Marktzutritt ermöglicht.
- Die **direkte Presseförderung** sieht sich mit der Befürchtung konfrontiert, dass die Pressefreiheit eingeschränkt werden könnte und der Staat Einfluss nimmt auf die Verlage bzw. diese finanziell zu einer wohlwollenden Berichterstattung „nötigt“. Zu dieser Frage liegen kaum empirische Untersuchungen vor. Gemäss den zitierten Literaturquellen sei es selbstverständlich relevant, welches Gremium über die Auswahl der geförderten Titel und

[29] Vgl. Holtz-Bacha (1994), Presseförderung im westeuropäischen Vergleich, S. 455-456. Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 176-178.

die Fördersumme entscheide. Die Unabhängigkeit vom Staat könne aber einfach sichergestellt werden, indem die Förderung weitgehend automatisiert erfolge und der Vergabekommission nur ein Minimum an Ermessensspielraum zukommt.

- Die **indirekte Presseförderung** ist in Westeuropa am stärksten verbreitet, da sie in der Zeitungsbranche oft die höhere Akzeptanz geniesst als eine direkte Förderung. Da die als wirkungsvoller eingestuften selektiven Massnahmen bei der indirekten Presseförderung jedoch seltener sind als bei der direkten, fällt die Beurteilung in der Literatur eher negativ aus.

3.2 Presseförderung: Was passiert in Europa?

3.2.1 Massnahmen der Presseförderung in Europa im Überblick[30]

Abbildung 3-3 enthält eine Übersicht zu den aktuell in Europa angewandten Presseförderungsmassnahmen:

- Indirekte Massnahmen:
  - Steuererleichterungen stellen insgesamt die am häufigsten angewandte und finanziell bedeutendste Presseförderungsmassnahme dar. In ganz Westeuropa profitieren Presseunternehmen von einer Befreiung (NO, FI, UK, BE) oder einer teilweisen Reduktion der Mehrwertsteuer (CH, DE, FR, AT, IT, PT, ES, SE), in einigen Ländern wird sogar ganz auf die Besteuerung verzichtet.
  - Die Subvention ermässigter Posttarife hat dagegen stark an Bedeutung verloren. In den skandinavischen Ländern sowie in unseren deutschsprachigen Nachbarländern wurde diese Massnahme abgeschafft. Sie spielen neben der CH lediglich noch in FI, IT, PT, ES und BE[31] eine Rolle.
- Direkte Massnahmen:
  - 9 Länder haben direkt-selektive Subventionen von bestimmten Zeitungen implementiert, dazu gehören bspw. Zweitzeitungen (AT, SE, NO), Zeitungen von sprachlichen Minderheiten (SE, NO, FI, ES, BE) oder Zeitungen politischer Parteien (IT, FI).

Gemessen an der Anzahl der Presseförderungsmassnahmen führt Frankreich das Feld vor Italien und Belgien an.

[30] Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 178-184.

[31] In Belgien gibt es einen (nicht publizierten, mit Verlegern ausgehandelten) Sondertarif für Zeitungen und andere Periodika. Als Zeitungen gelten nur jene, die mindestens fünf Mal pro Woche erscheinen, wobei es keinen Maximalanteil für Werbung gibt. Bei Periodika liegt dieser bei 70%. Siehe Art. 21 ff des Arrêté royal du 27 avril 2007 portant réglementation du service postal unter http://www.bipt.be/ShowDoc.aspx?objectID=2415&lang=fr. Eine Evaluation zur Presseförderung gibt es nicht. Diese und weitere Informationen wurden freundlicherweise durch die PostReg abgeklärt.

Abbildung 3-4 enthält eine Zusammenstellung des finanziellen Umfangs der Presseförderung im Verhältnis zum BIP:

- In den nordischen Ländern (angeführt von Norwegen) wird proportional am meisten Geld für die Presseförderung ausgegeben. Wobei es zu anzumerken gilt, dass in Finnland die Presseförderung kontinuierlich abgebaut wurde und Frankreich Finnland inzwischen überholt haben dürfte. In den skandinavischen Ländern ist zusammen mit der Schweiz die Zeitungsdichte am grössten.
- Im Mittelfeld liegen die Mittelmeerländer, deren Pressemärkte deutlich weniger ausdifferenziert sind.
- Proportional am wenigsten Geld wird in den drei deutschsprachigen Ländern für die Presseförderung ausgegeben. Die Zeitungsauflage pro 1000 Einwohner liegt in diesen Ländern hingegen im Mittelfeld.

Abbildung 3-3: Massnahmen der Presseförderung in Europa

Massnahmen der Presseförderung	CH	Nachbarländer				Südeuropa		Skandinavien			Weitere Länder	
		DE	FR	AT	IT	PT	ES	SE	NO	FI	UK	BE
indirekt-allgemein	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
– Steuererleichterungen (v.a. reduzierter Mehrwertsteuersatz)	X	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]	X [3]
– Reduzierte Post- / Bahntarife		1989 [4] abgeschafft	X [1]	2001 [8] abgeschafft	X [4]	abgeschafft [3]	X [4]	abgeschafft [1]	2004 [8] abgeschafft	1995 [4] abgeschafft		X [9]
– Reduzierte Telekomgebühren			X [4]		X [4]		abgeschafft					X [4]
– Förderung von Nachrichtenagenturen			X [4]		X [6]		X [4]			X [4]		X [4]
– Förderung Verkaufsstellen			X [5]									
– Förderung Aus- / Weiterbildung				X [1]					X [4]			X [9]
– Lese- / Nachfrageförderung			X [5]	X [4]		X [3]						X [4]
– Preis- und Zollreduktion für Zeitungspapier			X [7]		X [4]	X [4]						X [4]
indirekt-selektiv	X		X									
– Steuererleichterungen in Abhängigkeit von der Auflagenhöhe												
– Reduzierte Post- / Bahntarife für Titel mit kleiner Auflage	X		X [3]									
direkt-allgemein			X	X	X	X		X				X
– Subventionierung aller Zeitungen												
– Unterstützung von Druck- und Vertriebskooperationen			X [1]	X [1]		X [4]		X [4]				
– Unterstützung von Investitionen			X [1]	X [6]	X [4]	X [4]		X [4]				X [4]
– Exportsubventionen			X [2]		X [6]							
direkt-selektiv			X	X	X	X	X	X	X	X		X
– Subventionierung bestimmter Zeitungen			X [1]	X [1]	X [4]	X [4]	X [4]	X [4]	X [4]	X [4]		X [4]
– Kreditvergabe zu günstigen Konditionen			X [1]	X [4]	X [4]							
– Anzeigen staatlicher Stellen			X [5]		X [2]			abgeschafft	X [4]			X [9]

Quellen: 1) Puppis (2010); 2) Holtz-Bacha (1994); 3) WAN (2010); 4) Hari (2005); 5) medienforum.nrw; 6) Hugentobler (2003); 7) Weichert/Kramp (2009); 8) UVEK (2006), Bericht zur Motion "Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten" der SPK-S; 9) De Bens/Ros (2004)

Abbildung 3-4: Volumen der Presseförderung in Mio. EUR und Volumen Presseförderung im Verhältnis zum BIP (2008)

	CH	Nachbarländer				Südeuropa		Skandinavien			Weitere Länder	
		DE	FR	AT	IT	PT	ES	SE	NO	FI	UK	BE
Volumen der direkten Presseförderung[1)]	0	0	92	12.8	150	0.31	4.4 [3)]	56	32	0.5	0	6.5
Geschätztes Volumen der indirekten Presseförderung[1)]	66.8	528.7	1‘244.4	19.2	1‘015.0	39.7	168.8	145.7	181.3	103.8	749.3	111.0
Geschätztes Volumen der gesamten Presseförderung 2008	**66.8**	**528.7**	**1‘336.4**	**32.0**	**1‘165.0**	**40.0**	**173.2**	**201.7**	**213.3**	**104.3**	**749.3**	**117.5**
Geschätztes Volumen der gesamten Presseförderung 2005[3)]	80	377	1254	44	844	56	200	163	229	111	537	112
Presseförderung in Millionstel des BIP 2008 [2)1)]	**207**	**215**	**704**	**115**	**764**	**234**	**163**	**600**	**748**	**576**	**376**	**355**
Presseförderung in Millionstel des BIP 2005 [2)3)]	267	169	741	184	603	370	230	542	1070	706	297	371

Quellen: 1) WAN (2010); 2) EuroStat; 3) Hari (2005)

3.2.2 Entwicklungen in ausgewählten Ländern

a) Frankreich

Der französische Pressemarkt ist geprägt von einer relativ geringen Zeitungsdichte. „Hohe Verkaufspreise, Absatz überwiegend am Kiosk und nicht über das Abonnement, ein schlechter Vertrieb sowie der relativ schwache französische Werbemarkt sind die seit Jahrzenten beklagten Merkmale des Tageszeitungssektors, die nicht nur, aber vor allem den Pariser Blättern zu schaffen machen“, schreiben Christina Holtz-Bach und Jacob Leidenberger in einem Beitrag für das Frankreich-Jahrbuch 2008.[32] Zur Rettung der französischen Presse hat Staatspräsident Sarkozy im Januar 2009 ein umfassendes Modernisierungsprogramm vorgestellt. Zusätzliche 600 Millionen Euro für ein Dreijahresprogramm sowie eine Strukturreform sollen die chronisch defizitäre französische Presse wieder rentabel machen. Um auch jüngere Leser wieder stärker an das Printmedium Zeitung zu binden, hat Sarkozy vorgeschlagen, dass alle 18-Jährigen ein Jahr lang ein Zeitungsabonnement ihrer Wahl unentgeltlich beziehen können. Die Verleger würden die Abonnementskosten, die Regierung die Zustellung übernehmen.

Für die Vergabe der Gelder der **direkten Presseförderung** ist eine Kommission des Kultur- und Kommunikationsministeriums zuständig. Das Volumen betrug 2008 92 Mio. EUR. Es kommen hauptsächlich drei Massnahmen zur Anwendung.

- Die finanzielle Unterstützung von Vertriebskooperationen kommt einerseits **nationalen politischen Tages- sowie regionalen politischen Wochenzeitungen** zugute. Andererseits wird die Auslandsverbreitung französischer Zeitungen staatlich unterstützt, um damit einen Beitrag zur Verbreitung der französischen Sprachen und Kultur zu leisten.
- Mit dem Ziel der Aufrechterhaltung von Pluralismus im heimischen Zeitungsmarkt werden **Zeitungen in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage** selektiv gefördert.
- Als weitere Massnahme fördert der Staat bestimmte Projekte über den Modernisierungsfonds, der Investitionen in neue Technologien unterstützt und den Onlinefonds, der Kredite für die Entwicklung von Online-Ausgaben von Tageszeitungen vergibt.[33]

Das Volumen der **indirekten Presseförderung** beträgt in Frankreich mehr als das Zehnfache der direkten Presseförderung. Sie umfasst nebst ermässigten Post-, Bahn- und Mehrwertsteuertarifen auch eine ganze Reihe weiterer Massnahmen wie die Förderung von Nachrichtenagenturen durch Abonnements staatlicher Stellen und diverse steuerlichen Vergünstigungen.

Die französische Presseförderung fällt durch ihre Massnahmenvielfalt auf, kaum eine Massnahme, die in Frankreich nicht angewendet würde. Die Vielzahl an Massnahmen und involvierten Vergabeinstanzen erhöht jedoch die Gefahr der staatlichen Abhängigkeit beträcht-

[32] Zitiert nach medienforum.nrw (2010), Presseförderung: Politik und Verlage plädieren für indirekte Hilfen.

[33] Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 187.

lich.[34] So klagen unabhängige Publizisten, dass Kritisches über den Staatspräsidenten nur noch selten in der französischen Presse zu lesen sei.[35] Weichert/Kramp (2009) stellen fest, dass Präsident Sarkozy fast alle Vorschläge von Verlegern, Medienverbänden und Druckergewerkschaften aufgreife und stellen deshalb die kritische Frage nach den Zielen, die der medienaffine Präsident aufgrund seiner kumpelhaften Nähe zu einflussreichen französischen Zeitungsmagnaten mit dieser Förderpolitik verfolge.

Aktuelle pressepolitische Fördermassnahmen in Frankreich[36]

- Les aides directes
  - Les aides à la diffusion
    - Les réductions tarifaires de la SNCF
    - L'aide à la modernisation des diffuseurs
    - L'aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants
    - Le fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger
    - L'aide au portage de la presse
    - Aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale
  - Les aides concourant au maintien du pluralisme
    - Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires
    - Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces
    - L'aide aux publications hebdomadaires régionales et locales
    - Le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale
    - Fonds d'aide au développement des services de presse en ligne
- Les aides indirectes
  - Sur le plan fiscal
    - Le taux réduit de TVA
    - Le régime spécial des provisions pour investissements
    - L'exonération de la cotisation foncière des entreprises (anciennement taxe professionnelle) des éditeurs et agences de presse
  - Sur le plan social
    - Le régime dérogatoire des taux de cotisations de sécurité sociale des vendeurs- colporteurs et des porteurs de presse
    - Le calcul des cotisations sociales des journalistes
    - Le statut social des correspondants locaux de presse
  - Sur le plan postal
    - Les tarifs postaux préférentiels

[34] Hari (2005), Presseförderung im internationalen Vergleich, S. 57.

[35] medienforum.nrw (2010), Presseförderung: Politik und Verlage plädieren für indirekte Hilfen.

[36] http://www.ddm.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=27 (3.12.2010)

b) Österreich

Bis zur 2004 erfolgten Novellierung des Presseförderungsgesetz (PresseFG 2004) war Österreich in der Presseförderung hauptsächlich nach dem so genannten „Giesskannenprinzip" verfahren. Seit der Umstrukturierung der Presseförderung im Jahr 2005 gilt Österreich jedoch als Vorreiter in der Entwicklung einer elaborierten Pressesubvention und seiner Umsetzung in der Praxis. Unter Berücksichtigung verlagsspezifischer Bedürfnisse und zukunftsgerichteter Qualitätssicherung soll mit dieser Reform die Vielfalt der Presse gewährleistet werden.

Das heutige System besteht aus drei Säulen, wobei die ersten zwei der direkten Presseförderung zuzuordnen sind. Österreich ist somit das einzige deutschsprachige Land, das eine **direkte Presseförderung** implementiert hat.[37]

- Mit der finanziellen Unterstützung von Vertriebskooperationen werden Tages- und Wochenzeitungen mit einer gewissen Mindestauflage gefördert, die von mehr als nur lokalem Interesse sind. Der Förderbetrag ist für alle geförderten Tageszeitungen gleich.
- Die „Besondere Förderung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt der Tageszeitungen" gilt als Existenzprämie für Zweitzeitungen und ist den Tageszeitungen vorbehalten, die keine marktführende Stellung innehaben.

Zur **indirekten Presseförderung** gehört ein ganzes Massnahmenpaket zur Qualitäts- und Zukunftssicherung.

- Massnahmen zur redaktionellen und externen Journalistenausbildung
- Leseförderung an Schulen
- die Gründung von Presseklubs
- Presseforschung
- Unterstützung von Auslandskorrespondenten.[38]

In Österreich wird die Höhe der Beiträge vom Parlament im Presseförderungsgesetz festgelegt. Eine Presseförderungskommission entscheidet offene Fragen, und für die Vergabe der direkten Mittel ist die Regulierungsbehörde (KommAustria) zuständig.[39] Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern bewegt sich in Österreich das Volumen der direkten Presseförderung mit 12.8 Millionen Euro etwa in der gleichen Grössenordnung wie die bei der indirekten Presseförderung.

Gemäss einer von der KommAustria 2006 durchgeführten Evaluierung der im Presseförderungsgesetz festgelegten Fördermassnahmen ist die Anzahl Tageszeitungen zwischen 2003 und 2006 von 15 auf 17 Titel gestiegen (davon erhalten 15 Förderungsbeiträge).[40] Der über-

[37] Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 183-184.

[38] Weichert/Kramp (2009), Das Verschwinden der Zeitung? S. 51.

[39] Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 183-184.

[40] KommAustria (2006), Evaluierung der im Presseförderungsgesetz 2004 festgelegten Fördermassnahmen im Jahr 2006, S. 27

wiegende Teil der Zeitungsverleger beurteilt die Neuerungen als sinnvoll und die Reform grundsätzlich positiv. Sehr begrüsst werden auch die redaktionsinterne Journalistenausbildung und die Leseförderung. Nach Ansicht der Gewerkschaft „Druck, Journalismus, Papier" sollte die Presseförderung ganz klar als demokratiepolitische Aufgabe und nicht als Wirtschaftsförderung positioniert werden und in diesem Sinn nur für Medien gelten, die über ein Mindeststandards erfüllendes Redaktionsstatut verfügen und sich zu Einhaltung klarer Ehrenkodizes verpflichten.

Trotz dem positiven Tenor finden sich auch kritische Stimmen zur österreichischen Presseförderung: „Sie löst keinen publizistischen Anspruch ein, sie fördert weiterhin die marktbeherrschenden Tageszeitungen und sie schafft keinen Anreiz, mit den Fördermitteln entweder in die Qualität oder aber in die ökonomische Tragfähigkeit zu investieren".[41] Laut Medienberichten steht auch bereits eine neue Reform der Presseförderung an.

c) Schweden

Schweden wurde in den 1960er und 70er Jahre von einem schweren Zeitungssterben ergriffen, dem unter anderem viele schwedische Lokalzeitungen zum Opfer fielen. Unter dem Eindruck hitziger Diskussionen wurde damals der Grundstein für die staatliche Subventionierung gelegt. Durch diese Vorreiterrolle gilt Schweden als das wohl bekannteste Vorbild für die direkte Presseförderung. Das millionenschwere Engagement wird mit der zentralen Funktion von Zeitungen als politische und soziale Informationsinstrumente begründet. Die Fördermittel werden aus einer Werbesteuer gespeist, die eigens für das Subventionsgesetz eingeführt wurde.[42] Verteilt werden die Gelder vom „Press Subsidies Council", der von der Regierung eingesetzt wird und sich aus Repräsentanten der verschiedenen politischen Strömungen zusammensetzt.

Nebst der in Europa weit verbreiteten Mehrwertsteuerreduktion werden in Schweden zwei Arten von Massnahmen unterschieden:

- Zur **direkten Presseförderung** gehören Betriebszuschüsse für Zweitzeitungen, die das Ziel haben, diese selektiv zu fördern und ihre benachteiligte Position auf dem Werbemarkt zu kompensieren. Mit einer sehr genauen Definition der Förderkriterien soll Interpretationsspielraum verhindert werden, um die Unabhängigkeit der Zeitungen vom Staat zu garantieren
- Je nach Quelle wird die staatliche Vertriebsförderung in Schweden ebenfalls als direkte oder auch als indirekte Presseförderung beurteilt: Wenn Zeitungen auf eigene Vertriebssysteme verzichten, können sie von einer staatlich organisierten Zustellung profitieren. Dadurch sollen Wettbewerbsnachteile kleinerer Zeitungen neutralisiert werden. Als Folge dieser Vertriebsförderung wurden in Schweden die vergünstigten Posttarife für die Zeitungszustellung aufgehoben.

---

[41] Trappel (2005), Medienförderung: Ein Komplementärinstrument der schweizerischen Medienpolitik?, S. 94.

[42] Weichert/Kramp (2009), Das Verschwinden der Zeitung?, S. 54ff.

Dem schwedischen Presseförderungssystem wird zugutegehalten, dass das Ausscheiden gewisser Zeitungen aus dem Markt verhindert und die Neugründung einiger Titel ermöglicht werden konnte.[43] Picard (2007) stellt jedoch in Frage, ob es sich dabei nicht um eine kontraproduktive Regelung handelt, da der ohnehin lahmende Anzeigenmarkt durch die Besteuerung von Werbung in Printmedien im Gegensatz zu der steuerfreien Werbung im Privatfernsehen und Internet zusätzlich belastet werde. Zudem habe sich die inhaltliche Qualität der geförderten Zeitungen nicht verbessert und der Kollaps verschiedener Zeitungstitel habe nicht verhindert werden können.[44]

3.2.3 Trends in Europa in Kurzform

Die aktuellen Entwicklungen in Europa können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Genereller Trend: Indirekte Presseförderungsmassnahmen, wie die Reduktion von Post- und Bahntarifen, wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern abgeschafft. Etwa die Hälfte der beobachteten EU-Länder haben das Volumen der für die Presseförderung eingesetzten finanziellen Mittel in den vergangenen Jahren gesenkt.
- Gegensätzliche Entwicklungen: Während sich in den nordischen Ländern bzgl. der Wirksamkeit der Presseförderung Ernüchterung breit macht, herrscht in Frankreich zurzeit Euphorie.[45] Präsident Sarkozy baut die Presseförderung massiv aus.
- Massnahmen: Die indirekt-allgemeine Massnahme der Steuererleichterungen bleibt das am häufigsten genutzte und das finanziell bedeutendste Instrument. Hingegen wurde die indirekte Förderung mittels Subvention der Posttarife in vielen Ländern abgeschafft und hat insgesamt stark an Bedeutung verloren. Mittlerweile werden in vielen Ländern direktselektive Subventionen zugunsten bestimmter Zeitungen gesprochen.

3.3 Schweizer Presseförderung in der Zukunft

3.3.1 Forderungen der Stakeholder

a) Post[46]

Für die Post steht im Vordergrund, dass das bisherige Zugeständnis der „unveränderten Endpreise plus Teuerung“ für Titel mit Presseförderung aufgegeben wird. Dieses Zugeständnis hat zur Folge, dass die Subventionen des Bundes die Kosten der Post nicht decken. Eine Weiterführung dieses Ansatzes würde also deutlich mehr Bundesmittel erfordern. Die Post schlägt deshalb vor, den mit den Verlegern entwickelten Markttarif auch für die Titel mit Pres-

[43] Puppis (2010), Einführung in die Medienpolitik, S. 181-182.

[44] Weichert/Kramp (2009), Das Verschwinden der Zeitung?, S. 55.

[45] Picard (2007), Subsidies for newspapers.

[46] Die Schweizerische Post (2010), Detailposition zur neuen Postgesetzgebung: Presseförderung.

seförderung anzuwenden. Die Presseförderungsmittel des Bundes könnten dann in Form einer „Preisermässigung pro Zeitungsexemplar“ an die förderberechtigten Titel weitergegeben werden (ein fixer oder sich aus der Fördersumme ergebender Betrag pro Exemplar). Die Vorteile dieses Modelles aus Sicht Post wären:

- Flexibilität für den Gesetzgeber: Er kann die Fördermittel über die pressepolitischen Vorgaben sowie über die Höhe der Abgeltungen steuern und bei Bedarf der aktuellen Situation anpassen
- gleiches Tarifsystem für Titel mit und ohne Presseförderung: Gleichbehandlung aller Verlage, keine Marktverzerrungen
- einfacher Vollzug für die Post

b) Verband Schweizer Medien[47]

Für den Verband Schweizer Medien steht die publizistische und unternehmerische Freiheit der Verlage im Zentrum. Er lehnt deshalb eine direkte Presseförderung ab. Die Politik soll ausschliesslich mit indirekten Massnahmen ein günstiges Umfeld für die Medienunternehmen schaffen. Dazu gehören aus Sicht des Verbandes:

- Bessere Vertriebskonditionen dank einem Vertriebsmodell der Post zu Grenz- statt Vollkosten
- Vollständige Befreiung der publizistischen Medienleistungen von der MWST bzw. zumindest reduzierte Sätze für alle Medienprodukte
- Leistungsschutzrecht für Medienunternehmen[48]
- Beibehaltung des Online-Werbeverbot für die SRG
- Förderung der Aus- und Weiterbildung (Berufs- und höhere Fachprüfungen)

Im Gespräch hat der Verband zudem geäussert, dass er ein einheitliches Tarifmodell für alle Zeitungen begrüssen würde, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

[47] Verband Schweizer Medien (2010), Medienpolitisches Manifest.

[48] Ein Leistungsschutzrecht sichert den Medienunternehmen ein exklusives Recht an ihren Inhalten zu und soll im Zeitalter des Internets verhindern, dass Artikel oder Auszüge aus Artikeln ungefragt und entschädigungslos verwendet werden.

3.3.2 Empfehlungen von Experten

Im Rahmen eines Workshops wurden die Einschätzungen von Medien- und Publizistikexperten[49] zur Presseförderung in der Schweiz aufgenommen, welche sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- **Beurteilung des geltenden Modells**:
  - Die Presseförderung in der Schweiz ist hinsichtlich der publizistischen Vielfalt und dem Beitrag der Presse zur Demokratie wirkungslos, da die Förderung zu allgemein und zu indirekt erfolgt.
  - Die Presseförderung kann die Strukturprobleme nicht lösen, konkret die Monopolisierungstendenzen nicht stoppen, sondern verbessert höchstens die Überlebenschancen einiger Zeitungen.
- **Anforderungen an ein zukünftiges Modell**:
  - Im Zeitalter des Internets erscheint eine allein an Printmedien ausgerichtete Förderung anachronistisch. Aufgrund der Konvergenz der Informationsmedien ist langfristig eine Annäherung der Fördermodelle der verschiedenen Mediengattungen notwendig.
  - Nur selektive Massnahmen fördern die Vielfalt.
  - Eine direkte Förderung schränkt die Unabhängigkeit der Presse nicht ein, wenn die Gelder gestützt auf genau definierte Förderungskriterien automatisiert vergeben werden.
  - Die Transparenz hinsichtlich der Eigentumsstrukturen ist zu verbessern, damit klar ist, ob ein unabhängiger Titel oder ein Kopfblatt gefördert wird.
- **Unterschiedliche Meinungen zu den Bedingungen, an welche eine Subventionierung geknüpft werden soll:**
  - Organisatorische Anforderungen analog zum neuen Radio- und Fernsehgesetz: Zeitungen, die von Fördergeldern profitieren möchten, sollen einen Leistungsauftrag vorlegen, diesen veröffentlichen und zudem den Nachweis erbringen, dass sie dessen Einhaltung kontrollieren, z. B. über ein Qualitätssicherungssystem.
  - Organisatorische Anforderungen zur Verbesserung der Personalsituation in den Redaktionen: Um Fördergelder beziehen zu können, sollen Zeitungen über eine Redaktionsausstattung verfügen, die in einem bestimmten Verhältnis zur Auflage steht.
  - Inhaltliche Anforderungen: Gefördert werden soll nur die politisch relevante Presse, konkret Zeitungen, die in ihrer Berichterstattung den Kernressorts Politik, Wirtschaft, Kultur eine grosse Bedeutung beimessen. Der Grundversorgungsaspekt der Presseförderung erlaubt eine engere Definition des Inhalts.

[49] Eine Liste der teilnehmenden Personen findet sich im Impressum.

3.3.3 Katalog denkbarer Optionen

Bezüglich der **Massnahmen der Presseförderung** sind für die Zukunft aus Sicht der Evaluatoren folgende Optionen denkbar:

a) Völliger Verzicht auf Presseförderung

b1) Vereinfachung der indirekten Presseförderung via Ermässigung der Posttarife

b2) Selektivere Ausgestaltung der indirekten Presseförderung via Ermässigung der Posttarife

c1) Direkte Presseförderung mit formellen Kriterien analog Option b1)

c2) Selektivere Ausgestaltung der direkten Presseförderung

d) Ergänzende Option zur Förderung der Meinungsvielfalt (zusätzlich zu allen Optionen denkbar)

Diese Optionen werden untenstehend erläutert.

Bezüglich der **Finanzierung** der Presseförderung gibt es ebenfalls unterschiedliche Ansätze. Ein Blick ins Ausland oder auch ins schweizerische Radio- und Fernsehgesetz zeigt auf, dass die Presseförderung auch anders als mit Steuermitteln finanziert werden könnte.

- *Abgabe der Branche, z.B. auf Werbeerträgen*: Die Mittel könnten durch die Branche selbst aufgebracht werden, indem sie z.B. wie in Schweden verpflichtet wird, eine Steuer auf ihren Werbeerträgen zu entrichten, die dann anschliessend nach bestimmten Kriterien oder einfach proportional zur Auflagezahl an die Branche rückverteilt wird. Dies wäre aber kaum möglich ohne Verfassungsgrundlage, die einen Eingriff des Staates in die Pressebranche zulässt. Theoretisch wäre auch eine freiwillige Branchenlösung denkbar, die aber in diesem hart umkämpften Markt ziemlich utopisch erscheint.
- *Allgemeine Mediengebühren*: Die heutigen Konzessionsgebühren für Radio und TV (im Volksmund Billag-Gebühren) könnten zu allgemeinen Mediengebühren umfunktioniert werden, aus deren Ertrag auch Beiträge an die Presse (und allenfalls weitere Medien) gespeist werden könnten. Allerdings dürfte es dann schwierig sein, den heutigen Kreis der Zahlungspflichtigen (heute alle Radio- und TV-Konsument/inn/en und neuerdings auch Unternehmungen, unabhängig davon, welche Sender sie nutzen) zu begründen. Zudem dürfte es (noch mehr als heute) fragwürdig sein, wieso neben dem herkömmlichen Steuersystem ein separates und kostspieliges Kontroll- und Inkassosystem betrieben wird, das faktisch auf eine Kopfsteuer hinausläuft.
- Finanzierung aus dem *Verzicht auf die MWST-Ermässigung* für die Presse: Ein Verzicht würde dem Bund mehr Einnahmen verschaffen, die (mit oder ohne ausdrückliche Zweckbindung) für die Presseförderung eingesetzt werden könnten. Die Abschaffung des Sondersatzes für die Presse sieht auch die Vorlage des Bundesrates zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Vorlage B, Geschäft 08.053, Botschaft vom 23. Juni 2010) vor.
- Finanzierung durch *Umlagerungen*, z.B. durch eine Konzentration der Mittel auf weniger Titel oder nur noch auf Regional- und Lokalpresse.

a) Völliger Verzicht auf Presseförderung

Ein völliger Verzicht würde neben der Abschaffung ermässigter Posttarife für ausgewählte Zeitungen auch die Abschaffung der MWST-Erleichterungen für die Presseerzeugnisse bedeuten, die knapp 60 Mio. CHF betragen.[50] Wie erwähnt enthält die Vorlage des Bundesrates zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Vorlage B) auch eine Abschaffung des Sondersatzes für die Presse.

b1) Vereinfachung der indirekten Presseförderung via Ermässigung der Posttarife

Unter Vereinfachung verstehen wir hier die Abkehr von der Forderung „unveränderte Endpreise plus Teuerung". Dies würde die Einführung eines einheitlichen, kostenorientierten Tarifmodells für alle Zeitungen erlauben. Damit würden die heute auch von den Verlegern als negativ beurteilten Wettbewerbsverzerrungen beseitigt.

Die Presseförderung könnte weiterhin wie heute durch die Post umgesetzt werden. Statt über einen fixierten Tarif würden die pressegeförderten Titel neu in Form einer Ermässigung pro Exemplar in transparenter Weise von den Fördermitteln des Bundes profitieren. Die Politik kann entweder eine pauschale Fördersumme oder die Ermässigung pro Stück festlegen, evtl. differenziert nach den beiden Förderkategorien Regional- und Lokalpresse sowie Mitgliedschaftspresse. Mit den geltenden Fördersummen von 20 (RLP) bzw. 10 Mio. CHF (MP) ergäbe sich eine Preisermässigung von 13.1 Rp. / Stk. für RLP-Titel und 5.8 Rp. / Stk. für MP-Titel. Mit den Fördersummen gemäss dem neuen Postgesetz vom 17. Dezember 2010 würde die Ermässigung für RLP-Titel auf mindestens 19.6 Rp. / Stk. steigen (allenfalls noch höher, da wohl einige Titel aus Kopfblattverbunden von der Förderung ausgeschlossen werden). Für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse kann die Ermässigung pro Stück nicht bestimmt werden, da sich die Anzahl geförderter Titel aufgrund der neu ebenfalls zugelassenen Stiftungspresse verändern wird. Diese Zahlen zeigen nochmals deutlich, dass um die gleiche effektive Förderwirkung wie heute zu erzielen, höhere Abgeltungen als die bisher eingesetzten 30 Mio. CHF nötig sind, wenn die Post nicht mehr auf einen stark defizitären Tarif verpflichtet wird.

Bei einer Umsetzung dieses Modells durch die Post könnte jedoch allenfalls ein Interessenkonflikt auftreten: die Post hat tendenziell einen Anreiz die Förderkriterien grosszügig auszulegen, weil sie damit ihren Vollzugsaufwand in Grenzen halten und ihre Kunden zufriedenstellen kann. Dies müsste durch gestärkte Wahrnehmung der Aufsicht durch das UVEK oder allenfalls die PostReg aufgefangen werden.

[50] Die Schätzung basierend auf der MWST-Statistik 2008 ergibt Einsparungen von 59.2 Mio. CHF.

b2) Selektivere Ausgestaltung der indirekten Presseförderung

Um die Wirksamkeit zu erhöhen, könnte die indirekte Presseförderung selektiver ausgestaltet werden. Dabei gehen wir davon aus, dass die Vereinfachung gemäss Option b1) ebenfalls umgesetzt wird. Die selektivere Ausgestaltung könnte über eine Verschärfung der Förderkriterien oder über eine budgetneutrale Umlagerung von Bundesmitteln erfolgen:

- Verschärfung der Förderkriterien
  - Die Grundvoraussetzungen, die ein Titel erfüllen muss, um als Mitgliedschaftspresse zu gelten, könnten angepasst werden, so dass statt der Rechtsform einer Organisation die staatspolitische Bedeutung einer Interessengruppe bzw. ihrer Publikation entscheidend wird.
  - Zusätzliche Anforderungen organisatorischer oder inhaltlicher Art könnten als Bedingungen ergänzt werden (vgl. dazu Abschnitt 0), so könnte bspw. das Kriterium des „redaktionellen Anteils von durchschnittlich mindestens 50 Prozent“ zugespitzt werden zu „durchschnittlich mindestens 50 Prozent redaktioneller Anteil in den Kernressorts Politik, Wirtschaft, Kultur“. Die Überprüfung einer solchen Vorgabe wäre aber, insbesondere bei der Mitgliedschaftspresse, ziemlich aufwändig. Für die Post ist es gemäss eigenen Angaben bereits heute schwierig zu beurteilen, was redaktioneller Anteil ist.
- Budgetneutrale Mittelumlagerung:
  - Die heute für die Mitgliedschaftspresse eingesetzten Fördermittel könnten zugunsten der politisch relevanteren Regional- und Lokalpresse umgelagert bzw. gekürzt werden (vgl. dazu die Auswertung in Kap. 2.4.2).

c1) Direkte Presseförderung mit formellen Kriterien analog Option b1)

Eine einfache, auf den selben formellen Kriterien wie heute beruhende, direkte Presseförderung würde im Vergleich zur heutigen indirekten Förderung mittels Ermässigung der Posttarife für die Verlage faktisch nichts ändern: Gestützt auf den heutigen Kriterienkatalog würde lediglich eine andere Vollzugsinstanz als die Post (bspw. PostReg) ihre Gesuche um Presseförderung prüfen und ihnen – sofern sie als förderungswürdig anerkannt werden – einen Förderbetrag in Abhängigkeit von der Stückzahl auszahlen.[51]

Dieses Modell wäre aber unabhängig vom Vertriebskanal, und es könnte die gesamte abonnierte Auflage der pressegeförderten Titel subventioniert werden. Bereits heute nutzen gut ein Viertel der geförderten RLP-Titel Frühzustellung und insgesamt wird rund ein Viertel der Gesamtmenge der geförderten Regional- und Lokalzeitungen in der Frühzustellung verteilt (Differenz aus der Auflage im Postkanal und der beglaubigten Abonnentenzahl). D.h. für rund ein Viertel der Exemplare von RLP-Titeln mit Presseförderung erhalten die Verlage heute effektiv keine Förderung.

[51] Theoretisch ist es auch denkbar, weiterhin die Post mit dem Vollzug zu beauftragen. Dies wäre dann allerdings vollends eine Aufgabe, die kaum mehr mit der Aufgabe der Post zu tun hat.

Bei unveränderter Fördersumme würden sich die Mittel umverteilen, d.h. Verlage ohne Frühzustellung hätten leicht tiefere Ermässigungen, solche mit Frühzustellung (oder einer postunabhängigen Tageszustellung) würden profitieren. Um hingegen die gleiche Förderwirkung für alle Exemplare (Post- und Frühzustellung) zu erhalten, müssten die Fördermittel erhöht werden. Sofern die Frühzustellung an Bedeutung zunimmt, um die Attraktivität von Regionalzeitungen zu stärken, gewinnt auch die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal an Bedeutung.

c2) Selektivere Ausgestaltung der direkten Presseförderung

Die direkte Presseförderung könnte analog zur indirekten Presseförderung selektiver ausgestaltet werden, wenn die unter b2) beschriebenen Anpassungen der Förderkriterien oder budgetneutralen Mittelumlagerungen umgesetzt würden.

In einem direkten Modell kann die finanzielle Förderung mit zusätzlichen Anreizwirkungen kombiniert werden, z. B. könnte der Beitrag pro Verlag auf einen festzulegenden maximalen Anteil an den Redaktionskosten limitiert werden, um den Sparmassnahmen bei den Redaktionskosten entgegenzuwirken: Falls ein Verlag die Aufwendungen für die Redaktion stark kürzt, so würden auch die Fördermittel gekürzt.

d) Ergänzende Option zur Förderung der Meinungsvielfalt

Ein Beispiel neben anderen Möglichkeiten, die Meinungsvielfalt direkt zu fördern, ist die Einrichtung und finanzielle Ausstattung einer «**Stiftung Meinungsvielfalt Schweiz**». Ein von der Politik unabhängiger, aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft zusammengesetzter Stiftungsrat oder eine spezielle Kommission könnte basierend auf Projektanträgen für alle Mediengattungen Beiträge vergeben, z.B.

- zur **Journalismusförderung**: z. B. Recherche-Projekte, Aus- und Weiterbildungen, Anerkennungspreise
- zur Förderung der **Medienkompetenz** von Kindern und Jugendlichen

Es könnte zudem Aufgabe dieser Stiftung sein, ein Monitoring über die Entwicklung der Strukturen in der Medienlandschaft zu erstellen.

Private Modelle zur Sicherung von Qualitätsinformation[52]

Aschinger und Campiche bezweifeln in ihrer eben erschienen Publikation „News-Fabrikanten", dass die Politik in der Lage ist, den Erhalt des Informationssystems in der Schweiz wirkungsvoll zu sichern. Sie weisen deshalb auf einige private Modell hin, die in der Zukunft auch in der Schweiz an Bedeutung gewinnen könnten:

- **Nutzerfinanzierung:** Zeitungen können sich über Förderbeiträge (z.B. Beiträge an einen Recherchierfonds wie bei der Wochenzeitung WoZ) oder über vergleichsweise hohe Abonnementspreise (Beispiel NZZ: Jahresabonnement 512 CHF) stärker via ihre Nutzer finanzieren.
- **Spenden**: In den USA funktionieren einige Radiostationen mit einem Spenden- oder Sponsoring-Modell.
- **Stiftungen:** Dieses Modell weckt in jüngster Zeit Hoffnungen, ist jedoch davon abhängig, dass Spender bereit sind, Geld in eine Stiftung zu stecken. Zudem könnte die Unabhängigkeit von den Stiftern in Zweifel gezogen werden. Beispiele sind das „Centre for Investigative Reporting (CIR)" in den USA oder die Stiftung „Pro Publica", die ähnlich wie eine Recherche-Nachrichtenagentur funktioniert.
- **Unabhängige Informationsplattformen**: Dies ist zwar kein Finanzierungskonzept, aber eine interessantes „Nischengewächs mit Chancen"[53], das auch zur Meinungsvielfalt beitragen kann. Beispiele sind oder www.lameduse.ch.

[52] Vgl. Aschinger/Campiche (2010), News-Fabrikanten, S. 175-188.

[53] So sehen es Aschinger/Campiche (2010), News-Fabrikanten, S. 187.

3.3.4 Bewertung

Abbildung 3-5 enthält die Zusammenfassung einer Bewertung der oben vorgestellten Optionen nach verschiedenen Kriterien zu den Ebenen Konzept, Vollzug und Wirkungen. Um die Unterschiede klarer hervor zu heben, erfolgt die Bewertung im Vergleich zum heute geltenden Modell, und zwar unter der Annahme, dass der effektive Förderbeitrag für die Verlage in allen Modellen gleich hoch bleibt wie heute. Da heute jedoch die Post via defizitäre Tarife für einen Teil der effektiven Förderung aufkommt, ist dies nur möglich, wenn der Bund mehr Fördergelder einsetzen würde.

Abbildung 3-5: Bewertung der denkbaren Optionen

Optionen / Beurteilungskriterien	a) Völliger Verzicht	b1) Vereinfachung der indirekten Presseförderung	b2) Selektivere Ausgestaltung der indirekten Presseförderung	c1) Direkte Presseförderung mit formellen Kriterien	c2) Selektivere Ausgestaltung der direkten Presseförderung
Konzept					
– Unabhängigkeit von Vertriebskanal	+	0	0	+	+
– Unabhängigkeit von der Schweizerischen Post	+	0	0	+	+
– Transparenz	+	+	(+)	+	+
– Vorhersehbarkeit des Förderbeitrags (für Verlage)		0	0	0	0
– Steuerbarkeit der effektiven Förderung (für Politik)	+	+	(+)	+	+
Vollzug					
– Geringer Eingriff in die unternehmerische Freiheit	0	0	(-)	0	(-)
– Geringer Eingriff in die publizistische Freiheit	0	0	0	0	0
– Praktikabilität/kleiner Vollzugsaufwand	+	0	-	(-)	-
Wirkungen					
– Finanzielle Entlastung der Verlage	-	0	0	0	0
– Finanzielle Entlastung der Bundeskasse	+	-	-	-	-
– Finanzielle Entlastung der Post	+	+	(+)	+	+
– Wirksamkeit bezüglich Meinungsvielfalt	-	0	+	0	+
– Anreiz für Qualitätssteigerung	0	0	(+)	0	(+)

Legende: -: negative Veränderung, +: positive Veränderung, 0: unverändert, leer: nicht bewertbar; ( ): Angaben in Klammern werden im Text erläutert

Kommentar: Zum Vergleich der Modelle wurde angenommen, dass die effektiv resultierende Fördersumme für alle Modelle gleich bleiben würde. Dies würde jedoch für die Modell b1) bis c2) mehr Subventionen verlangen, weil in diesen Modellen der Post keine defizitären Tarife mehr vorgeschrieben würden.

Die Ergänzende Option d) zur Förderung der Meinungsvielfalt lässt sich nicht in gleicher Weise im Quervergleich beurteilen, da sie als flankierende Massnahme gedacht ist. Wir beurteilen sie so, dass sie die Meinungsvielfalt und vor allem die Qualität steigern, und mit vermutlich relativ bescheidenen Mitteln bereits einen spürbaren Effekt erzielen könnte.

Erläuterung zur Abbildung 3-5:

a) Konzept

- **Unabhängigkeit vom Vertriebskanal** kann nur mit den Optionen erreicht werden, die eine direkte Presseförderung beinhalten.
- Dasselbe gilt auch für die **Unabhängigkeit von der Schweizerischen Post**.
- Hingegen schaffen alle Optionen im Vergleich zu heute mehr **Transparenz**, weil die Fördersumme des Bundes in Gegensatz zum geltenden Modell in direktem Bezug zum Förderbeitrag steht, welchen die Verlage tatsächlich erhalten.
- Die **Vorhersehbarkeit des Förderbeitrags für die Verlage** bleibt in allen Optionen unverändert. Heute wissen die Verlage, welcher Tarif für ihre Titel mit Presseförderung gilt. Mit den vorgeschlagenen Optionen wüsste der Verlag, mit welcher Ermässigung er pro Exemplar rechnen kann.[54] Eine Voraussetzung ist, dass die Förderkriterien möglichst klar sind und keine Rechtsunsicherheit entsteht, diese betrifft jedoch alle Modelle gleichermassen.
- Die **Steuerbarkeit der effektiven Förderung für die Politik** nimmt in jedem Fall zu, weil sich die gewährten Ermässigungen bzw. die ausbezahlten Beiträge direkt aus der Fördersumme ergeben, welche die Politik spricht, und nicht wie heute kompliziert errechnet werden müssen.

b) Vollzug

- Der **Eingriff in die unternehmerische Freiheit** der Verlage bleibt grundsätzlich in allen Optionen unverändert. Je nachdem wie weit die Anpassungen der Förderbedingungen in den Optionen b2) und c2) gehen, braucht es von den Unternehmen allenfalls grössere Bemühungen, um als förderungswürdig anerkannt zu werden. Sie sind ja aber grundsätzlich frei, ob sie überhaupt ein Gesuch für die Presseförderung stellen wollen. Eine grössere unternehmerische Freiheit beinhaltet in gewissem Sinn die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal, dieser Punkt wurde aber oben separat beurteilt.
- Ein **Eingriff in die publizistische Freiheit** findet bei keiner der denkbaren Optionen statt, da auch die direkte Förderung auf formellen Kriterien basieren würde.
- Die **Praktikabilität/kleiner Vollzugsaufwand** verbessert sich bei einem Verzicht auf die Presseförderung selbstredend. Im Fall einer Vereinfachung des heutigen Systems gemäss Option b1) ergibt sich keine nennenswerte Veränderung, da der Vollzugsaufwand für die Prüfung der Förderkriterien weiterhin anfällt (der Verzicht auf zwei Tarifmodelle kann als leichte Verbesserung der Praktikabilität gesehen werden, wurde aber von uns als zu wenig relevant eingestuft, um von der Bewertung „unverändert“ abzuweichen). Selekti-

[54] Wenn ein Gesamtbetrag festgelegt wird, der jährlich durch die förderungswürdigen Exemplare geteilt wird, lässt sich der Förderbetrag trotzdem relativ genau vorhersagen. Die Post könnte dann z.B. nach dem System „Heizkostenabrechnung“ eine Schlussabrechnung im Folgejahr erstellen und den Differenzbetrag verrechnen.

vere Förderbedingungen wie in den Optionen b2) und c2) können den Prüfaufwand jedoch erhöhen. Die direkte Förderung basierend auf formellen Kriterien steigert den Aufwand insofern, als dass eine neue Vollzugsorganisation die bisher von der Post geleistete Aufgabe übernehmen müsste.

c) Wirkungen

- Die **finanzielle Entlastung der Verlage** bleibt ausser im Fall des völligen Verzichts auf eine Presseförderung unverändert, wenn – wie hier angenommen – der effektive Förderbeitrag gleich bleibt wie heute. Dies würde aber für alle Optionen mehr Bundessubventionen erforderlich machen.
- Daraus ergibt sich, dass sich die **finanzielle Entlastung der Bundeskasse** mit Ausnahme des Verzichts negativ verändert, weil aus ihr neu auch der bisherige Beitrag der Post (Defizit) finanziert werden müsste.
- Umgekehrt würden alle vorgeschlagenen Optionen eine **finanzielle Entlastung der Post** bedeuten.
- Ein Verzicht auf die Presseförderung schränkt natürlich die **Wirksamkeit bezüglich Meinungsvielfalt** ein. Die Optionen b1) und c1) bringen nach unserer Einschätzung keine Veränderung gegenüber heute (sofern wie angenommen die effektiven Förderbeiträge gleich bleiben). Die Wirksamkeit kann nur mit einer stärkeren selektiven Ausgestaltung, also mit den Optionen b2) und c2), erhöht werden.
- Der **Anreiz für Qualitätssteigerung** kann nur verstärkt werden, wenn die Förderbedingungen entsprechend strenger formuliert werden, was Bestandteil einer selektiveren Ausgestaltung gemäss den Optionen b2) und c2) sein könnte. In den übrigen Fällen bleibt die Anreizwirkung unverändert gegenüber heute.

3.3.5 Empfehlung der Evaluatoren

Aus Sicht der Evaluatoren besteht vor einer Modellanpassung der dringende Bedarf einer **Zielklärung durch die Politik**. Ein wirksam(er)es Instrument kann nur gefunden werden, wenn klar ist, welches Problem damit überhaupt angegangen werden soll. Für diese Überlegungen können die von uns aufgeworfenen Fragen in Kap. 2.2.3 oder auch das in Abbildung 2-15 abgebildete Zielsystem eine Hilfe sein. Bei der Mitgliedschaftspresse wird in der heutigen Gesetzesgrundlage gar kein Ziel genannt. Sofern es sich hierbei eher um das Ziel der Vereinsförderung, als um demokratierelevante Meinungsvielfalt handelt, dann ist dies ebenfalls explizit festzuhalten.

Hinsichtlich des konkreten Fördermodells machen die Autoren folgende Empfehlungen:

- Ein völliger Verzicht auf die Presseförderung würde die Regional- und Lokalpresse merklich treffen, wie die ohne Presseförderung voraussichtlich resultierenden Abopreiserhöhungen zeigen, die für diesen Bericht berechnet wurden. Die **Förderung für die Regional- und Lokalpresse** ist deshalb aus Sicht der Evaluatoren **beizubehalten**. Es ist aus Sicht der Autoren zudem empfehlenswert auch kleinauflagige Tages- und Wochenzeitun-

gen mit einer überregionalen bzw. nationalen Verbreitung in die Förderung einzuschliessen sind (wie bspw. „WOZ Die Wochenzeitung“ oder „Le Courrier“), da diese einen mindestens so grossen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten und bei kleiner Auflage ebenso unter wirtschaftlichem Druck stehen wie Regionalzeitungen.

- Bei den zahlreichen Titeln, die unter dem Begriff „**Mitgliedschaftspresse**“, gefördert werden, ist hingegen für die Autoren der Bezug zur demokratierelevanten Meinungsvielfalt teils wenig ersichtlich (bspw. bei den vielen Pfarrblättern oder Sportzeitschriften wie „Golf Suisse“). Hier wäre ein **Verzicht** staatspolitisch wohl wenig einschneidend. Zudem wären die zusätzlichen Kosten pro Mitglied bei einem Wegfall der Presseförderung bei den meisten Titeln sehr gering.
- Die Kernempfehlung der Autoren ist, die Förderung selektiver auszugestalten:
  - Falls ein totaler Verzicht bei der **Mitgliedschaftspresse** nicht in Frage kommt, sind zumindest die Zulassungskriterien gegenüber dem geltenden Art. 15 PG restriktiver zu formulieren. Die Rechtsform, welche in der jetzigen Auslegung zum zentralen Kriterium wurde, kann nicht ausschlaggebend für die Förderung sein. Eine Verschärfung des Kriteriums des „redaktionellen Anteils von durchschnittlich mindestens 50 Prozent“ (Art. 15 Abs. 3 lit. d PG) zu „durchschnittlich mindestens 50 Prozent redaktioneller Anteil in den Kernressorts Politik, Wirtschaft, Kultur“ wäre bei einer Überprüfung von 1‘564 Titeln jedoch mit einem sehr grossen Vollzugsaufwand verbunden. Deshalb könnte in einem ersten Schritt die **Förderung eingeschränkt werden auf Publikationen, die „14-täglich mindestens einmal erscheinen“** (betrifft Art. 15 Abs. 3 lit. a PG). Für diese Zeitungen und Zeitschriften scheint eine regelmässige Printausgabe von hoher Bedeutung zu sein, zudem zeigt die Auswertung in Abschnitt 2.5.3b), dass ein Wegfall der Presseförderung für weniger häufig erscheinende Titel nur zu äusserst geringen Kostensteigerungen pro Mitglied führen würde. Mit dieser Verschärfung der Erscheinungshäufigkeit würde eine Reduktion der Anzahl geförderter MP-Titel auf ca. 130 erreicht. Eine inhaltliche Überprüfung dieser Titel hinsichtlich der Kernressorts Politik, Wirtschaft, Kultur (durch eine unabhängige Kommission) wäre dann schon eher zumutbar.
  - Bei der **Regional- und Lokalpresse** ist angesichts der zunehmenden Medienkonzentration das „Kopfblatt-Kriterium“ zur Eigenständigkeit des Herausgebers zu präzisieren. Dies hat der Gesetzgeber mit Art. 16 Abs. 5 des neuen Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 bereits vorgenommen, in der Verordnung sind aber allenfalls noch Präzisierungen zum umstrittenen Begriff „Kopfblatt“ nötig. Für die Regional- und Lokalpresse empfehlen die Autoren keine Verschärfung des geltenden Art. 15 Abs. 3 lit. d PG zu „einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent in den Kernressorts Politik, Wirtschaft, Kultur“. Der Grund, keine Verschärfung zu empfehlen ist, dass hier nur eine sehr aufwändige Prüfung eine weitere Selektion bringen würde.

    Wenn die Politik jedoch auch Ansprüche an die Qualität der Berichterstattung erheben will, ist dies mit dem Instrumentarium der Leistungsaufträge möglich, wie sie für die Konzessionen der privaten Radio- und Fernsehveranstalter entwickelt wurden. Aufgrund der grossen Anzahl Zeitungen müsste das Instrumentarium wohl vereinfacht werden. So könnte bspw. verlangt werden, dass jede Zeitung einen **selbst formulier-**

ten Leistungsauftrag inkl. Qualitätsanforderungen vorlegen und diesen auch für die Leserinnen und Leser veröffentlichen muss. Bei der Einreichung des Fördergesuchs müsste dann jeweils ein Nachweis mitgeliefert werden, der die Einhaltung des Auftrags bestätigt. Der Verlegerverband wäre hier gefordert, für seine Mitglieder einfache und kostengünstige Instrumente zu entwickeln (wie Leser- und Mitarbeitendenbefragungen).

  - Im Hinblick auf eine stärker selektive Förderung empfehlen die Autoren zudem die **Abschaffung der MWST-Ermässigung**. Hierbei handelt es sich um allgemeine Fördermassnahme, welche die wirtschaftliche Lage der Branche insgesamt und damit auch der grossen Medienkonzerne verbessern soll. Für die Pressevielfalt bringen allgemeine Massnahmen aber kaum etwas.

- Die Autoren empfehlen klar, **das aktuelle Modell der fixierten Tarife abzulösen**, weil es intransparent ist, von der Post einen Beitrag verlangt, der über die Abgeltung des Bundes hinausgeht (Defizit) und gleichzeitig nicht den Bedürfnissen der Verleger entspricht. Der einzige Vorteil bleibt somit, dass die „explizite Bundesrechnung" geschont wird.
- Ob **ein direktes oder ein indirektes Presseförderungsmodell** via ermässigte Posttarife realisiert wird, ist aus Sicht der Autoren **sekundär**, da die **Wirksamkeit** eines Modells in erster Linie davon abhängt wie **selektiv** es ist und nicht davon, ob es indirekt oder direkt ist.
  - Ein indirektes Modell im Sinne der oben vorgeschlagenen Option b1), in welchem die Post die Fördergelder des Bundes über eine Ermässigung pro transportiertes Exemplar weitergibt, ansonsten aber für alle Zeitungen der gleiche Tarif gilt, bedeutet gegenüber heute eine klare Verbesserung. Die Preisermässigungen sind viel transparenter, weil sie sich direkt aus dem Förderbetrag des Bundes ableiten. Zudem werden dank des einheitlichen Tarifmodells die heute auch von den Verlegern als negativ beurteilten Wettbewerbsverzerrungen beseitigt. Die Akzeptanz für ein solches Modell dürfte ausserdem besser sein als für ein direktes Modell, das viele Ängste und Widerstände auslöst. Damit die finanzielle Entlastung für die Verlage mit diesem Modell jedoch gleich bleibt, sind höhere Bundesabgeltungen erforderlich, da der finanzielle Beitrag der Post wegfällt. Diese Beträge könnten durch eine Umlagerung (durch Verzicht auf MWST-Ermässigung oder auf die Förderung der MP) finanziert werden.
  - Die Vorteile eines direkten Modells bestehen primär darin, dass die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal sowie von der Post umgesetzt werden kann. Heute wird rund ein Viertel der gesamten abonnierten Auflage der pressegeförderten RLP-Titel nicht subventioniert, da sie über die Frühzustellung verteilt werden. Die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal könnte in Zukunft an Bedeutung gewinnen, falls die Frühzustellung auch für die RLP zunehmend zu einem wichtigen Faktor der Attraktivität wird. Zudem bietet sich die Möglichkeit, die finanzielle Unterstützung an die Verlage – falls gewünscht – mit zusätzlichen Anreizwirkungen zu kombinieren. Ein Nachteil ist – quasi als Kehrseite der Unabhängigkeit von der Post –, dass eine neue Vollzugsorganisation eingesetzt werden müsste. Sofern die direkte Förderung gestützt auf formelle Kriterien erfolgt, kann aber nicht argumentiert werden, dass die Pressefreiheit bedroht sei. Auch ein direktes Modell bräuchte aus dem oben erwähnten Grund mehr Finanzmittel des

Bundes. Da die Fördergelder wegen der zusätzlich förderberechtigten Exemplare in der Frühzustellung zudem auf eine grössere Anzahl Titel verteilt würden, käme es zu einer Umverteilung unter den Verlagen: Jene mit Tageszeitungen in der Frühzustellung würden zulasten derjenigen profitieren, deren Titel ausschliesslich über die Tageszustellung der Post verteilt werden. Nicht abgeklärt wurde in dieser Studie, welche gesetzgeberischen (allenfalls verfassungsrechtlichen) Anpassungen eine direkte Presseförderung erfordern würde.

- Die ergänzende Option einer „Stiftung Meinungsvielfalt Schweiz" stellt aus Sicht der Autoren eine gute Möglichkeit dar, mit wenig Geld ganz gezielt Projekte zu fördern, denen ein direkter Beitrag zur Meinungsvielfalt beigemessen wird.

Die Empfehlungen der Evaluatoren lassen sich entsprechend wie folgt zusammenfassen:

Abbildung 3-6: Empfehlungen der Autoren

Zielklärung	• Klären der Zielsetzungen der Presseförderung (im Zusammenhang mit der Medienförderung generell sowie vor dem Hintergrund des angekündigten Berichts des Bundesrats zur Lage der Medien)
Förderung der Regional- und Lokalpresse	• Beibehalten • Erweitern um kleinauflagige Titel mit überregionaler oder nationaler Verbreitung • Selektiver ausgestalten, d.h. – Leistungsauftrag mit Qualitätsansprüchen und periodische Überprüfung dessen verlangen
Förderung der Mitgliedschaftspresse	• Verzichten oder zumindest selektiver ausgestalten, d.h. – Erscheinungshäufigkeit von mindestens 14-täglich – Evtl. redaktionellen Anteil von mindestens 50 Prozent auf die Kernressorts Politik, Wirtschaft und Kultur einschränken • Rechtsform als Zulassungskriterium ist ungeeignet und bietet Missbrauchsgefahr
Modell	• Aufgabe des fixierten Tarifmodells bzw. der Forderung der „unveränderten Endpreise plus Teuerung" • Indirekte Presseförderung über eine Ermässigung pro Stück auf dem Posttarif oder direkte Presseförderung gestützt auf formelle Kriterien (analog wie heute, allenfalls leicht angepasst) stellen beide eine Verbesserung gegenüber heute dar – die *Wirksamkeit* der beiden Alternativen unterscheidet sich nicht wesentlich, sondern ist davon abhängig, ob und wie zusätzliche Selektionskriterien angewendet werden (redaktioneller Anteil, Leistungsauftrag) – wesentlicher *Vorteil* der direkten Förderung ist die Unabhängigkeit vom Vertriebskanal, der *Nachteil* ist neben allfälligen rechtlichen Hindernissen (voraussichtlich Verfassungsgrundlage notwendig), dass eine neue Vollzugsorganisation nötig wäre • Ergänzung um eine „Stiftung Meinungsvielfalt Schweiz" oder ähnliche Massnahmen zur Journalismus- und Medienkompetenz-Förderung
Finanzierung	• Mittelumlagerung von Mitgliedschaftspresse zu Lokal- und Regionalpresse • MWST-Ermässigung abschaffen und Verwendung eines Teils der Mehreinnahmen zu Gunsten der selektiven Presseförderung einsetzen

Aus Sicht der Autoren sollte es dieser Bericht erlauben, die aufgezeigten grundsätzlichen Stossrichtungen zu diskutieren. Anschliessend müssten aber die gewählten Optionen vertieft und konkretisiert werden. Zudem müssten rechtliche Überlegungen angestellt werden, die nicht Bestandteil dieses Auftrags waren.

Wir empfehlen zudem, den angekündigten Bericht des Bundesrates zum Postulat Fehr vom 12.06.2009 (09.3629 – Pressevielfalt sichern) und die hierfür in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte abzuwarten, um eine bessere Gesamteinbettung in den medienpolitischen und medienökonomischen Kontext zu ermöglichen.

4 Anhang

4.1 Leitfaden zum Gesuch um Presseförderung

Printmedien

Leitfaden zum Gesuch um Presseförderung

1 Einleitung

Die seit dem 1.1.2008 geltende Bestimmung von Art. 15 Postgesetz (PG) sieht vor, dass die Post Ermässigungen zur Erhaltung einer vielfältigen Regional- und Lokalpresse (Abs. 2) und für die Mitgliedschaftspresse (Abs. 3) gewährt. Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften profitieren von den Ermässigungen sowie von einem besonderen Leistungsangebot, sofern sie die entsprechenden pressepolitischen Vorgaben des Gesetzgebers erfüllen.
Ob ein Titel förderungsberechtigt ist oder nicht, entscheidet die Post aufgrund der Angaben des Verlegers im Gesuch um Presseförderung. Dabei sind für die beiden Kategorien «Regional- und Lokalpresse» und «Mitgliedschaftspresse» unterschiedliche Formulare zu verwenden.
Dieser Leitfaden soll dem Verleger die erforderlichen Informationen zur Gewährung der ermässigten Tarife für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften zur Verfügung stellen und gibt insbesondere Auskunft:

- über das Verfahren zum Gesuch um Presseförderung;
- über die Vorgaben, die erfüllt sein müssen, um förderungsberechtigt zu sein;
- über die vom Gesuchsteller zusätzlich zu den Angaben im Gesuch für jeden Titel zu erbringenden Nachweise.

2 Verfahren zum Gesuch um Presseförderung

2.1 Einreichen des Gesuchs durch Verleger
Es ist für jeden Titel jährlich ein Gesuchsformular auszufüllen und zusammen mit den eingeforderten Nachweisen bei der Schweizerischen Post (Service Center Zeitungen) einzureichen.
Das Gesuch um Presseförderung gilt als Urkunde im Sinne von Art. 110 Strafgesetzbuch.

2.2 Entscheid durch die Post
Die Post prüft die Angaben im Gesuch und entscheidet, ob der Titel förderungsberechtigt ist oder nicht.

2.3 Versand der Dokumente durch die Post
Nach dem Entscheid werden dem Verleger die erforderlichen Dokumente zugestellt.

2.4 Änderungen der Angaben im Gesuch um Presseförderung
Erfüllt ein Titel die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr oder ändern sich die gemeldeten Angaben im Gesuch, so teilt dies der Verleger der Post unverzüglich mit.

3 Kriterien sowie einzureichende Nachweise

Für jeden Titel ist ein Gesuch einzureichen. Nachfolgend werden – soweit erforderlich – die **zusätzlichen Dokumente (Nachweise)** bezeichnet, die der Post zusammen mit dem Gesuch zur Verfügung zu stellen sind. Die Post behält sich vor, bei Bedarf weitere Unterlagen einzufordern.
Bei Änderungen in den Nachweispapieren gilt die Bestimmung von Ziffer 2.4.

3.1 Regional- und Lokalpresse
Das Bundesverwaltungsgericht hat in kürzlich ergangenen Urteilen die **Grundvoraussetzungen** konkretisiert, die ein Titel erfüllen muss, um als «Regional- und Lokalpresse» von der indirekten Presseförderung profitieren zu können (vgl. Urteile A – 3066/2008 vom 9.10.2008 und A – 5427/2008 vom 30.06.2009; abrufbar über www.bundesverwaltungsgericht.ch). Danach darf ein Titel nur eine regionale oder lokale Verbreitung aufweisen. Im Gegensatz zur Spezialpresse muss ein Titel zudem allgemein informieren und damit Berichte zu verschiedenen Themen wie Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport, Vergnügen beinhalten. Zu guter Letzt muss der Titel aufgrund eines zwischen dem Verleger/Herausgeber und dem Abonnenten geschlossenen entgeltlichen Einzelabonnementsvertrags verteilt werden; durch Dritte bezahlte Abonnemente erfüllen diese Voraussetzung nicht.

Zusätzlich sind sämtliche nachfolgenden Kriterien zu erfüllen, damit ein Titel in der Kategorie «Regional- und Lokalpresse» von den Ermässigungen profitieren kann:

a) Verbreitung
Art. 15 Abs. 2 lit. a PG: «vorwiegend in der Schweiz verbreitet werden»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass mehr als die Hälfte der abonnierten Auflage in der Schweiz zugestellt wird.

b) Erscheinungshäufigkeit
Art. 15 Abs. 2 lit. b PG: «mindestens einmal wöchentlich erscheinen»:
Der Gesuchsteller deklariert, wie oft der Titel jährlich herausgegeben wird (mindestens 39-mal pro Jahr).

c) Nicht überwiegend Geschäftszwecke
Art. 15 Abs. 2 lit. c PG: «nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass sein Titel nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dient.
Bei der Beurteilung hat er auf den Gesamteindruck der Zeitung abzustellen sowie zu prüfen, ob der Grundsatz der presseüblichen Berichterstattung beachtet wird. Diese ist durch eine eigens dafür eingesetzte Redaktion oder Nachrichtenagentur wahrzunehmen. Die presseübliche Berichterstattung zeichnet sich aus durch Aktualität, publizistischen Gehalt, Kontinuität und Vielfalt der Beiträge. Herausgabezweck ist die stetige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen.

d) Redaktioneller Anteil
Art. 15 Abs. 2 lit. d PG: «einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Publikation bezüglich des redaktionellen Anteils den gesetzlichen Anforderungen genügt. Dabei gelten als «redaktioneller Anteil» Beiträge, welche die verantwortliche Redaktion zur Information, Unterhaltung oder Bildung der Leser auswählt, bearbeitet oder gestaltet. Nicht dazu gehören alle Arten von offener oder versteckter Werbung, namentlich Reklamen und Inserate.

DIE POST

«Durchschnittlich mindestens 50 Prozent» bezieht sich auf die während eines Jahres erschienenen Ausgaben.
Nachweis: In einem aktuellen Belegexemplar ist der redaktionelle Anteil zu kennzeichnen.

e) Keine Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse
Art. 15 Abs. 2 lit. e PG: «nicht zur Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse gehören»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Publikation nicht den Kategorien Mitgliedschafts-, Fach- oder Spezialpresse zuzuweisen ist. Dabei gelten die presseüblichen Begriffsdefinitionen (gemäss dem «Katalog Schweizer Presse»).

f) Herausgabe durch Private
Art. 15 Abs. 2 lit. f PG: «weder in öffentlichem Eigentum stehen, noch von einer staatlichen Behörde herausgegeben werden»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass die öffentliche Hand
- an seinem Unternehmen keine Beteiligung hält;
- nicht aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung einen wesentlichen Einfluss auf das herausgebende Unternehmen ausüben kann.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten gelten als öffentliche Hand.
Nachweis: Es ist ein aktueller Handelsregisterauszug beizulegen.

g) Ausschluss von Gratispublikationen
Art. 15 Abs. 2 lit. g PG: «keine Gratispublikationen sind»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Zeitung den Empfängern gegen ein branchenübliches Entgelt zugestellt wird. Er ist jederzeit bereit, über die jeweils geltenden Preise Auskunft zu geben.

h) Beglaubigte Auflage
Art. 15 Abs. 2 lit. h PG: «eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 40 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass er die geforderte Auflagenzahl erfüllt, und verpflichtet sich, die von ihm angegebene Auflagenzahl beglaubigen zu lassen. Die beglaubigte Auflage ist zu deklarieren.

i) Eigenständigkeit des Herausgebers
Art. 15 Abs. 2 lit. i PG: «sich weder direkt noch indirekt kapital- und stimmenmässig mehrheitlich im Eigentum des Herausgebers der Hauptzeitung befinden, sofern sie als Kopfblatt erscheinen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass kein von der Förderung nach Art. 15 ausgeschlossenes Unternehmen zum Zwecke der Herausgabe einer gemeinsamen Zeitung (Hauptzeitung/Kopfblatt) eine Mehrheitsbeteiligung an seinem Unternehmen hält.
Das Hauptblatt und sein Aktienanteil sind zu deklarieren.

j) Gewicht
Art. 15 Abs. 2 lit. j PG: «mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Zeitung das Maximalgewicht von 1 kg nicht überschreitet.

3.2 Mitgliedschaftspresse

Das Bundesverwaltungsgericht hat in kürzlich ergangenen Urteilen die **Grundvoraussetzungen** konkretisiert, die ein Titel erfüllen muss, um als «Mitgliedschaftspresse» von der indirekten Presseförderung profitieren zu können (vgl. Urteile A – 6523/2008 vom 12.05.2009, A – 6527/2008 und A – 5541/2008 vom 02.07.2009 sowie A – 6600/2008 vom 06.07.2009; abrufbar über www.bundesverwaltungsgericht.ch). Danach muss der Verlag/Herausgeber des Titels als Verein oder Genossenschaft organisiert sein. Ausserdem muss er nachweisen, dass er eine nicht gewinnorientierte Organisation ist (z. B. mittels Statuten). Die Mitglieder dieser Organisation müssen – etwa durch eine schriftliche Erklärung – ausdrücklich ihren Willen kundtun, der Organisation beizutreten und den betreffenden Titel regelmässig zu erhalten. Die aktuelle Anzahl der Mitglieder ist zu deklarieren.
Nachweis: «Nicht gewinnorientiert» und Mitgliedschaft bzw. Vereinsbeitritt sind zu belegen.

Zusätzlich sind sämtliche nachfolgenden Vorgaben und Kriterien zu erfüllen, damit ein Titel in der Kategorie «Mitgliedschaftspresse» von den Vorzugstarifen profitieren kann:

a) Erscheinungshäufigkeit
Art. 15 Abs. 3 lit. a PG: «vierteljährlich mindestens einmal erscheinen»:
Der Gesuchsteller deklariert, wie oft der Titel jährlich herausgegeben wird (mindestens vierteljährlich).

b) Gewicht
Art. 15 Abs. 3 lit. b PG: «mit den Beilagen nicht mehr als 1 kg wiegen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Zeitung das Maximalgewicht von 1 kg nicht überschreitet.

c) Nicht überwiegend Geschäftszwecke
Art. 15 Abs. 3 lit. c PG: «nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dienen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass sein Titel nicht überwiegend Geschäftszwecken oder der Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen dient.
Bei der Beurteilung hat er auf den Gesamteindruck der Zeitung abzustellen sowie zu prüfen, ob der Grundsatz der presseüblichen Berichterstattung beachtet wird. Diese ist durch eine eigens dafür eingesetzte Redaktion oder Nachrichtenagentur wahrzunehmen. Die presseübliche Berichterstattung zeichnet sich aus durch Aktualität, publizistischen Gehalt, Kontinuität und Vielfalt der Beiträge. Herausgabezweck ist die stetige Unterrichtung der Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen.

d) Redaktioneller Anteil
Art. 15 Abs. 3 lit. d PG: «einen redaktionellen Anteil von durchschnittlich mindestens 50 Prozent aufweisen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass seine Publikation bezüglich des redaktionellen Anteils den gesetzlichen Anforderungen genügt. Dabei gelten als redaktionelle Beiträge Teile, welche die verantwortliche Redaktion zur Information, Unterhaltung oder Bildung der Leser auswählt, bearbeitet oder gestaltet. Nicht dazu gehören alle Arten von offener oder versteckter Werbung, namentlich Reklamen und Inserate.
«Durchschnittlich mindestens 50 Prozent» bezieht sich auf die während eines Jahres erschienenen Ausgaben.
Nachweis: In einem aktuellen Belegexemplar ist der redaktionelle Anteil zu kennzeichnen.

e) Beglaubigte Auflage
Art. 15 Abs. 3 lit. e PG: «eine durch eine unabhängige, anerkannte Prüfstelle beglaubigte Auflage von mindestens 1000 und höchstens 300 000 Exemplaren pro Ausgabe aufweisen»:
Der Gesuchsteller bestätigt, dass er die geforderte Auflagenzahl erfüllt, und verpflichtet sich, die von ihm angegebene Auflagenzahl beglaubigen zu lassen. Die beglaubigte Auflage ist zu deklarieren.

Die Schweizerische Post
PostMail
Printmedien
Viktoriastrasse 21
3030 Bern

www.post.ch

DIE POST

4.2 Tarif für Titel mit Presseförderung: Übersicht der Nettotarife

Zeitungen bis Format B5

Die Tarife dieser Übersicht setzen sich aus dem Mengen- und Gewichtstarif zusammen.
Allfällige weitere Zuschläge und Vergütungen sind nicht berücksichtigt.

Gewicht		**AZ 2 bis 6-mal wöchentlich** (jährlich 78-mal oder häufiger)	**AZA wöchentlich*** (jährlich 39 bis 77-mal)	**AZA vierzehntäglich** (jährlich 19 bis 38-mal)	**AZB monatlich** (jährlich 9 bis 18-mal)	**AZB vierteljährlich** (jährlich 4 bis 8-mal)
bis 50 g	bis 20 000 Ex.	10,40 Rp.	12,60 Rp.	16,60 Rp.	18,10 Rp.	19,50 Rp.
	über 20 000 Ex.	13,20 Rp.	15,40 Rp.	16,60 Rp.	18,10 Rp.	19,50 Rp.
über 50 g bis 75 g	bis 20 000 Ex.	12,70 Rp.	15,00 Rp.	19,10 Rp.	20,60 Rp.	22,00 Rp.
	über 20 000 Ex.	15,50 Rp.	17,80 Rp.	19,10 Rp.	20,60 Rp.	22,00 Rp.
über 75 g bis 100 g	bis 20 000 Ex.	15,00 Rp.	17,40 Rp.	21,60 Rp.	23,10 Rp.	24,50 Rp.
	über 20 000 Ex.	17,80 Rp.	20,20 Rp.	21,60 Rp.	23,10 Rp.	24,50 Rp.
über 100 g bis 125 g		20,10 Rp.	22,60 Rp.	24,10 Rp.	25,60 Rp.	27,00 Rp.
über 125 g bis 150 g		22,40 Rp.	25,00 Rp.	26,60 Rp.	28,10 Rp.	29,50 Rp.
über 150 g bis 175 g		24,70 Rp.	27,40 Rp.	29,10 Rp.	30,60 Rp.	32,00 Rp.
über 175 g bis 200 g		27,00 Rp.	29,80 Rp.	31,60 Rp.	33,10 Rp.	34,50 Rp.
über 200 g bis 225 g		29,30 Rp.	32,20 Rp.	34,10 Rp.	35,60 Rp.	37,00 Rp.
über 225 g bis 250 g		31,60 Rp.	34,60 Rp.	36,60 Rp.	38,10 Rp.	39,50 Rp.
über 250 g bis 275 g		33,90 Rp.	37,00 Rp.	39,10 Rp.	40,60 Rp.	42,00 Rp.
über 275 g bis 300 g		36,20 Rp.	39,40 Rp.	41,60 Rp.	43,10 Rp.	44,50 Rp.
über 300 g bis 325 g		38,50 Rp.	41,80 Rp.	44,10 Rp.	45,60 Rp.	47,00 Rp.
über 325 g bis 350 g		40,80 Rp.	44,20 Rp.	46,60 Rp.	48,10 Rp.	49,50 Rp.
über 350 g bis 375 g		43,10 Rp.	46,60 Rp.	49,10 Rp.	50,60 Rp.	52,00 Rp.
über 375 g bis 400 g		45,40 Rp.	49,00 Rp.	51,60 Rp.	53,10 Rp.	54,50 Rp.
über 400 g bis 425 g		47,70 Rp.	51,40 Rp.	54,10 Rp.	55,60 Rp.	57,00 Rp.
über 425 g bis 450 g		50,00 Rp.	53,80 Rp.	56,60 Rp.	58,10 Rp.	59,50 Rp.
über 450 g bis 475 g		52,30 Rp.	56,20 Rp.	59,10 Rp.	60,60 Rp.	62,00 Rp.
über 475 g bis 500 g		54,60 Rp.	58,60 Rp.	61,60 Rp.	63,10 Rp.	64,50 Rp.
über 500 g bis 525 g		56,90 Rp.	61,00 Rp.	64,10 Rp.	65,60 Rp.	67,00 Rp.
über 525 g bis 550 g		59,20 Rp.	63,40 Rp.	66,60 Rp.	68,10 Rp.	69,50 Rp.
über 550 g bis 575 g		61,50 Rp.	65,80 Rp.	69,10 Rp.	70,60 Rp.	72,00 Rp.
über 575 g bis 600 g		63,80 Rp.	68,20 Rp.	71,60 Rp.	73,10 Rp.	74,50 Rp.
über 600 g bis 625 g		66,10 Rp.	70,60 Rp.	74,10 Rp.	75,60 Rp.	77,00 Rp.
über 625 g bis 650 g		68,40 Rp.	73,00 Rp.	76,60 Rp.	78,10 Rp.	79,50 Rp.
über 650 g bis 675 g		70,70 Rp.	75,40 Rp.	79,10 Rp.	80,60 Rp.	82,00 Rp.
über 675 g bis 700 g		73,00 Rp.	77,80 Rp.	81,60 Rp.	83,10 Rp.	84,50 Rp.
über 700 g bis 725 g		75,30 Rp.	80,20 Rp.	84,10 Rp.	85,60 Rp.	87,00 Rp.
über 725 g bis 750 g		77,60 Rp.	82,60 Rp.	86,60 Rp.	88,10 Rp.	89,50 Rp.
über 750 g bis 775 g		79,90 Rp.	85,00 Rp.	89,10 Rp.	90,60 Rp.	92,00 Rp.
über 775 g bis 800 g		82,20 Rp.	87,40 Rp.	91,60 Rp.	93,10 Rp.	94,50 Rp.
über 800 g bis 825 g		84,50 Rp.	89,80 Rp.	94,10 Rp.	95,60 Rp.	97,00 Rp.
über 825 g bis 850 g		86,80 Rp.	92,20 Rp.	96,60 Rp.	98,10 Rp.	99,50 Rp.
über 850 g bis 875 g		89,10 Rp.	94,60 Rp.	99,10 Rp.	100,60 Rp.	102,00 Rp.
über 875 g bis 900 g		91,40 Rp.	97,00 Rp.	101,60 Rp.	103,10 Rp.	104,50 Rp.
über 900 g bis 925 g		93,70 Rp.	99,40 Rp.	104,10 Rp.	105,60 Rp.	107,00 Rp.
über 925 g bis 950 g		96,00 Rp.	101,80 Rp.	106,60 Rp.	108,10 Rp.	109,50 Rp.
über 950 g bis 975 g		98,30 Rp.	104,20 Rp.	109,10 Rp.	110,60 Rp.	112,00 Rp.
über 975 g bis 1000 g		100,60 Rp.	106,60 Rp.	111,60 Rp.	113,10 Rp.	114,50 Rp.

zuzüglich Mehrwertsteuer und Teuerung

* wöchentlich 1-mal erscheinende abonnierte Lokal- und Regionalzeitungen sind tarifarisch den Tageszeitungen (AZ) gleichgestellt.

Zeitungen über Format B5 bis Format B4

Die Tarife dieser Übersicht setzen sich aus dem Mengen- und Gewichtstarif sowie aus dem Formatzuschlag zusammen. Allfällige weitere Zuschläge und Vergütungen sind nicht berücksichtigt.

Gewicht		**AZ 2 bis 6-mal wöchentlich** (jährlich 78-mal oder häufiger)	**AZA wöchentlich*** (jährlich 39 bis 77-mal)	**AZA vierzehntäglich** (jährlich 19 bis 38-mal)	**AZB monatlich** (jährlich 9 bis 18-mal)	**AZB vierteljährlich** (jährlich 4 bis 8-mal)
bis 50 g	bis 20 000 Ex.	12,90 Rp.	15,10 Rp.	19,10 Rp.	20,60 Rp.	22,00 Rp.
	über 20 000 Ex.	15,70 Rp.	17,90 Rp.	19,10 Rp.	20,60 Rp.	22,00 Rp.
über 50 g bis 75 g	bis 20 000 Ex.	15,20 Rp.	17,50 Rp.	21,60 Rp.	23,10 Rp.	24,50 Rp.
	über 20 000 Ex.	18,00 Rp.	20,30 Rp.	21,60 Rp.	23,10 Rp.	25,50 Rp.
über 75 g bis 100 g	bis 20 000 Ex.	17,50 Rp.	19,90 Rp.	24,10 Rp.	25,60 Rp.	27,00 Rp.
	über 20 000 Ex.	20,30 Rp.	22,70 Rp.	24,10 Rp.	25,60 Rp.	27,00 Rp.
über 100 g bis 125 g		21,60 Rp.	24,10 Rp.	25,60 Rp.	27,10 Rp.	28,50 Rp.
über 125 g bis 150 g		23,90 Rp.	26,50 Rp.	28,10 Rp.	29,60 Rp.	31,00 Rp.
über 150 g bis 175 g		26,20 Rp.	28,90 Rp.	30,60 Rp.	32,10 Rp.	33,50 Rp.
über 175 g bis 200 g		28,50 Rp.	31,30 Rp.	33,10 Rp.	34,60 Rp.	36,00 Rp.
über 200 g bis 225 g		30,55 Rp.	33,45 Rp.	35,35 Rp.	36,85 Rp.	38,25 Rp.
über 225 g bis 250 g		32,85 Rp.	35,85 Rp.	37,85 Rp.	39,35 Rp.	40,75 Rp.
über 250 g bis 275 g		35,15 Rp.	38,25 Rp.	40,35 Rp.	41,85 Rp.	43,25 Rp.
über 275 g bis 300 g		37,45 Rp.	40,65 Rp.	42,85 Rp.	44,35 Rp.	45,75 Rp.
über 300 g bis 325 g		39,50 Rp.	42,80 Rp.	45,10 Rp.	46,60 Rp.	48,00 Rp.
über 325 g bis 350 g		41,80 Rp.	45,20 Rp.	47,60 Rp.	49,10 Rp.	50,50 Rp.
über 350 g bis 375 g		44,10 Rp.	47,60 Rp.	50,10 Rp.	51,60 Rp.	53,00 Rp.
über 375 g bis 400 g		46,40 Rp.	50,00 Rp.	52,60 Rp.	54,10 Rp.	55,50 Rp.
über 400 g bis 425 g		48,20 Rp.	51,90 Rp.	54,60 Rp.	56,10 Rp.	57,50 Rp.
über 425 g bis 450 g		50,50 Rp.	54,30 Rp.	57,10 Rp.	58,60 Rp.	60,00 Rp.
über 450 g bis 475 g		52,80 Rp.	56,70 Rp.	59,60 Rp.	61,10 Rp.	62,50 Rp.
über 475 g bis 500 g		55,10 Rp.	59,10 Rp.	62,10 Rp.	63,60 Rp.	65,00 Rp.
über 500 g bis 525 g		57,40 Rp.	61,50 Rp.	64,60 Rp.	66,10 Rp.	67,50 Rp.
über 525 g bis 550 g		59,70 Rp.	63,90 Rp.	67,10 Rp.	68,60 Rp.	70,00 Rp.
über 550 g bis 575 g		62,00 Rp.	66,30 Rp.	69,60 Rp.	71,10 Rp.	72,50 Rp.
über 575 g bis 600 g		64,30 Rp.	68,70 Rp.	72,10 Rp.	73,60 Rp.	75,00 Rp.
über 600 g bis 625 g		66,60 Rp.	71,10 Rp.	74,60 Rp.	76,10 Rp.	77,50 Rp.
über 625 g bis 650 g		68,90 Rp.	73,50 Rp.	77,10 Rp.	78,60 Rp.	80,00 Rp.
über 650 g bis 675 g		71,20 Rp.	75,90 Rp.	79,60 Rp.	81,10 Rp.	82,50 Rp.
über 675 g bis 700 g		73,50 Rp.	78,30 Rp.	82,10 Rp.	83,60 Rp.	85,00 Rp.
über 700 g bis 725 g		75,80 Rp.	80,70 Rp.	84,60 Rp.	86,10 Rp.	87,50 Rp.
über 725 g bis 750 g		78,10 Rp.	83,10 Rp.	87,10 Rp.	88,60 Rp.	90,00 Rp.
über 750 g bis 775 g		80,40 Rp.	85,50 Rp.	89,60 Rp.	91,10 Rp.	92,50 Rp.
über 775 g bis 800 g		82,70 Rp.	87,90 Rp.	92,10 Rp.	93,60 Rp.	95,00 Rp.
über 800 g bis 825 g		85,00 Rp.	90,30 Rp.	94,60 Rp.	96,10 Rp.	97,50 Rp.
über 825 g bis 850 g		87,30 Rp.	92,70 Rp.	97,10 Rp.	98,60 Rp.	100,00 Rp.
über 850 g bis 875 g		89,60 Rp.	95,10 Rp.	99,60 Rp.	101,10 Rp.	102,50 Rp.
über 875 g bis 900 g		91,90 Rp.	97,50 Rp.	102,10 Rp.	103,60 Rp.	105,00 Rp.
über 900 g bis 925 g		94,20 Rp.	99,90 Rp.	104,60 Rp.	106,10 Rp.	107,50 Rp.
über 925 g bis 950 g		96,50 Rp.	102,30 Rp.	107,10 Rp.	108,60 Rp.	110,00 Rp.
über 950 g bis 975 g		98,80 Rp.	104,70 Rp.	109,60 Rp.	111,10 Rp.	112,50 Rp.
über 975 g bis 1000 g		101,10 Rp.	107,10 Rp.	112,10 Rp.	113,60 Rp.	115,00 Rp.

zuzüglich Mehrwertsteuer und Teuerung

* wöchentlich 1-mal erscheinende abonnierte Lokal- und Regionalzeitungen sind tarifarisch den Tageszeitungen (AZ) gleichgestellt.

Quelle: Die Schweizerische Post (2010), Anwendungsbereich und Tarife für abonnierte Zeitungen mit Presseförderung, gültig ab 1.1.2010.

4.3 Preise für Titel ohne Presseförderung: Übersicht der Nettopreise

Die Preise dieser Übersicht setzen sich aus dem Mengen- und Gewichtspreis und dem Sortierungsgrad zusammen. Allfällige weitere Zuschläge sind nicht berücksichtigt.

Gewicht	2 bis 6-mal wöchentlich (jährlich 78-mal oder häufiger)			wöchentlich bis vierteljährlich (jährlich 4 bis 77-mal)		
	in Boten-bezirksbunden	in Ortsbunden	in Leitgebiets-, Zentren- und Restbunden	in Boten-bezirksbunden	in Ortsbunden	in Leitgebiets-, Zentren- und Restbunden
bis 25 g	25,20 Rp.	28,20 Rp.	40,20 Rp.	29,20 Rp.	32,20 Rp.	44,20 Rp.
über 25 g bis 50 g	26,40 Rp.	29,40 Rp.	41,40 Rp.	30,40 Rp.	33,40 Rp.	45,40 Rp.
über 50 g bis 75 g	27,60 Rp.	30,60 Rp.	42,60 Rp.	31,60 Rp.	34,60 Rp.	46,60 Rp.
über 75 g bis 100 g	28,80 Rp.	31,80 Rp.	43,80 Rp.	32,80 Rp.	35,80 Rp.	47,80 Rp.
über 100 g bis 125 g	30,00 Rp.	33,00 Rp.	45,00 Rp.	34,00 Rp.	37,00 Rp.	49,00 Rp.
über 125 g bis 150 g	31,20 Rp.	34,20 Rp.	46,20 Rp.	35,20 Rp.	38,20 Rp.	50,20 Rp.
über 150 g bis 175 g	32,40 Rp.	35,40 Rp.	47,40 Rp.	36,40 Rp.	39,40 Rp.	51,40 Rp.
über 175 g bis 200 g	33,60 Rp.	36,60 Rp.	48,60 Rp.	37,60 Rp.	40,60 Rp.	52,60 Rp.
über 200 g bis 225 g	34,80 Rp.	37,80 Rp.	49,80 Rp.	38,80 Rp.	41,80 Rp.	53,80 Rp.
über 225 g bis 250 g	36,00 Rp.	39,00 Rp.	51,00 Rp.	40,00 Rp.	43,00 Rp.	55,00 Rp.
über 250 g bis 275 g	37,20 Rp.	40,20 Rp.	52,20 Rp.	41,20 Rp.	44,20 Rp.	56,20 Rp.
über 275 g bis 300 g	38,40 Rp.	41,40 Rp.	53,40 Rp.	42,40 Rp.	45,40 Rp.	57,40 Rp.
über 300 g bis 325 g	39,60 Rp.	42,60 Rp.	54,60 Rp.	43,60 Rp.	46,60 Rp.	58,60 Rp.
über 325 g bis 350 g	40,80 Rp.	43,80 Rp.	55,80 Rp.	44,80 Rp.	47,80 Rp.	59,80 Rp.
über 350 g bis 375 g	42,00 Rp.	45,00 Rp.	57,00 Rp.	46,00 Rp.	49,00 Rp.	61,00 Rp.
über 375 g bis 400 g	43,20 Rp.	46,20 Rp.	58,20 Rp.	47,20 Rp.	50,20 Rp.	62,20 Rp.
über 400 g bis 425 g	44,40 Rp.	47,40 Rp.	59,40 Rp.	48,40 Rp.	51,40 Rp.	63,40 Rp.
über 425 g bis 450 g	45,60 Rp.	48,60 Rp.	60,60 Rp.	49,60 Rp.	52,60 Rp.	64,60 Rp.
über 450 g bis 475 g	46,80 Rp.	49,80 Rp.	61,80 Rp.	50,80 Rp.	53,80 Rp.	65,80 Rp.
über 475 g bis 500 g	48,00 Rp.	51,00 Rp.	63,00 Rp.	52,00 Rp.	55,00 Rp.	67,00 Rp.
über 500 g bis 525 g	49,20 Rp.	52,20 Rp.	64,20 Rp.	53,20 Rp.	56,20 Rp.	68,20 Rp.
über 525 g bis 550 g	50,40 Rp.	53,40 Rp.	65,40 Rp.	54,40 Rp.	57,40 Rp.	69,40 Rp.
über 550 g bis 575 g	51,60 Rp.	54,60 Rp.	66,60 Rp.	55,60 Rp.	58,60 Rp.	70,60 Rp.
über 575 g bis 600 g	52,80 Rp.	55,80 Rp.	67,80 Rp.	56,80 Rp.	59,80 Rp.	71,80 Rp.
über 600 g bis 625 g	54,00 Rp.	57,00 Rp.	69,00 Rp.	58,00 Rp.	61,00 Rp.	73,00 Rp.
über 625 g bis 650 g	55,20 Rp.	58,20 Rp.	70,20 Rp.	59,20 Rp.	62,20 Rp.	74,20 Rp.
über 650 g bis 675 g	56,40 Rp.	59,40 Rp.	71,40 Rp.	60,40 Rp.	63,40 Rp.	75,40 Rp.
über 675 g bis 700 g	57,60 Rp.	60,60 Rp.	72,60 Rp.	61,60 Rp.	64,60 Rp.	76,60 Rp.
über 700 g bis 725 g	58,80 Rp.	61,80 Rp.	73,80 Rp.	62,80 Rp.	65,80 Rp.	77,80 Rp.
über 725 g bis 750 g	60,00 Rp.	63,00 Rp.	75,00 Rp.	64,00 Rp.	67,00 Rp.	79,00 Rp.
über 750 g bis 775 g	61,20 Rp.	64,20 Rp.	76,20 Rp.	65,20 Rp.	68,20 Rp.	80,20 Rp.
über 775 g bis 800 g	62,40 Rp.	65,40 Rp.	77,40 Rp.	66,40 Rp.	69,40 Rp.	81,40 Rp.
über 800 g bis 825 g	63,60 Rp.	66,60 Rp.	78,60 Rp.	67,60 Rp.	70,60 Rp.	82,60 Rp.
über 825 g bis 850 g	64,80 Rp.	67,80 Rp.	79,80 Rp.	68,80 Rp.	71,80 Rp.	83,80 Rp.
über 850 g bis 875 g	66,00 Rp.	69,00 Rp.	81,00 Rp.	70,00 Rp.	73,00 Rp.	85,00 Rp.
über 875 g bis 900 g	67,20 Rp.	70,20 Rp.	82,20 Rp.	71,20 Rp.	74,20 Rp.	86,20 Rp.
über 900 g bis 925 g	68,40 Rp.	71,40 Rp.	83,40 Rp.	72,40 Rp.	75,40 Rp.	87,40 Rp.
über 925 g bis 950 g	69,60 Rp.	72,60 Rp.	84,60 Rp.	73,60 Rp.	76,60 Rp.	88,60 Rp.
über 950 g bis 975 g	70,80 Rp.	73,80 Rp.	85,80 Rp.	74,80 Rp.	77,80 Rp.	89,80 Rp.
über 975 g bis 1000 g	72,00 Rp.	75,00 Rp.	87,00 Rp.	76,00 Rp.	79,00 Rp.	91,00 Rp.

Quelle: Die Schweizerische Post (2008), Preise für abonnierte Zeitungen ohne Presseförderung, gültig ab 1.1.2008.

Literaturverzeichnis

Neben der direkt zitierten Literatur wurden auch weitere Quellen aufgenommen, welche wir für die Evaluation konsultiert haben.

Aschinger Richard, Campiche Christian (2010)
News-Fabrikanten. Schweizer Medien zwischen Tamedia und Tettamanti. Zürich.

Bonfadelli Heinz, Meier Werner A., Trappel Josef (2006)
Medienkonzentration Schweiz. Formen, Folgen, Regulierung. Bern.

Bundesamt für Statistik (2007)
Pressevielfalt Schweiz. Ein Überblick. Neuchâtel.

De Bens Els, Ros Guido (2004)
Medien in Belgien. In: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 201-217.

Die Schweizerische Post (2010)
Detailposition zur neuen Postgesetzgebung: Presseförderung. Online im Internet: http://www.post.ch/post-themenblatt-postgesetzgebung-pressefoerderung-2010.pdf (2.12.2010).

Ecoplan (2001)
Revision der Presseförderung. Evaluation der Abgeltung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Zeitungstransporte durch die Post. Studie im Auftrag des GS-UVEK. Bern.

fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (2010)
Jahrbuch 2010 Qualität der Medien. Schweiz - Suisse – Svizzera. Zürich.

Hari Niklaus (2005)
Presseförderung im internationalen Vergleich. Staatliche Presseförderung in Westeuropa aus kleinstaatlicher Perspektive. Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich.

Holtz-Bacha Christina (1994)
Presseförderung im westeuropäischen Vergleich. In: Bruck Peter A. (Hrsg.): Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich. München, S. 443-567.

Hugentobler Alfred (2003)
Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell. Institut de heutes études en administration publique, Cahier no 205/2003. Chavannes-près-Renens.

Kellermüller Hanspeter (2007)
Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration. Zürich.

Kiefer Marie Luise (1997)
Medienkonzentration und Medienpolitik. Innsbruck.

Knoepfel Peter, Bussmann Werner (1997)
Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann Werner, Klöti Ulrich, Knoepfel Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt a.M., S. 58-77.

KommAustria (2006)
Evaluierung der im Presseförderungsgesetz 2004 festgelegten Fördermassnahmen im Jahr 2006. Wien.

Künzler Matthias (2005)
Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern.

Marcinkowski Frank, Meier Werner A., Trappel Josef (2006)
Medien und Demokratie - europäische Erfahrungen. Bern.

medienforum.nrw (2010)
Presseförderung: Politik und Verlage plädieren für indirekte Hilfen. Online im Internet: http://www.medienforum.nrw.de/de/medientrends/printmedien/pressefoerderung.html (2.12.2010).

Meier Werner A., Leonarz Martina, Dal Zotto Cinzia, Prario Benedetta (laufend)
Pluralismus in Regionalzeitungen. Auswirkungen von Medienkonzentration und Medienkrise. Zürich, Neuchâtel, Lugano.

Meier Werner A., Trappel Josef (2007)
Medienkonzentration und Media Governance. In: Donges Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 197-215.

OECD (2010)
The Evolution of News and the Internet. Paris.

Picard, Robert G. (2007)
Subsidies for newspapers: Can the nordic model remain viable? In: Bohrmann Hans, Klaus Elisabeth, Machill Marcel (Hrsg.): Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe. Köln, S. 236–246.

Puppis, Manuel (2007)
Einführung in die Medienpolitik. UVK Verlagsgesellschaft mbh. Konstanz

Trappel Josef (2002)
Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration. Veränderungen in den demokratischen und kulturellen Grundlagen der Gesellschaft. Opladen.

Trappel Josef (2005)
Medienförderung: Ein Komplementärinstrument der schweizerischen Medienpolitik? Konzepte zur Vielfaltsicherung und Erfahrungen aus Österreich. In: Künzler Matthias (Hrsg.): Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern, Stuttgart, Wien. S. 77-97.

Verband Schweizer Medien (2010)
medienbudget.ch. In: Flashextra 2010. Zürich, S. 36-59.

Verband Schweizer Medien (2010)
Medienpolitisches Manifest. Online im Internet:
http://www.schweizermedien.ch/fileadmin/schweizerpresse/themen/medienpolitisches_manifest/100916_Medienpolitisches_Manifest.pdf (2.12.2010).

Weichert Stephan, Kramp Leif (2009)
Das Verschwinden der Zeitung? Internationale Trends und medienpolitische Problemfelder. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

World Association of Newspapers and News Publishers (2010)
World Press Trends 2006. Paris.