



CH-3003 Bern, WEKO

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Medien
Frau Dr. Susanne Marxer
Zukunftsstrasse 44
2501 Biel

Vorab per E-Mail an: susanne.marxer@bakom.admin.ch; rtvg@bakom.admin.ch
Unser Zeichen: 041.1-0008 [REDACTED]
Direktwahl: [REDACTED]
Bern, 23.01.2020

041.1-00083: Ämterkonsultation «Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien»

Sehr geehrte Frau Dr. Marxer

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen der oben genannten Ämterkonsultation und führen dazu gerne Folgendes aus:

A Grundsätzliche Anmerkungen

Bei der Beurteilung von Gesetzes- oder Verordnungsänderungen orientieren sich die Wettbewerbskommission (WEKO) und ihr Sekretariat an der Prämisse, dass Regulierungen generell wettbewerbsneutral auszugestalten sind. Dies bedeutet, dass regulatorische Eingriffe nicht ohne zwingende Erfordernisse erlassen werden sollten, und falls solche notwendig sind, diese in keiner Weise einzelne Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer bevorzugen oder benachteiligen sollten.

A.1 Notwendigkeit und Wirksamkeit des Staatseingriffs

Aus ordnungspolitischer Sicht sind regulatorische Eingriffe grundsätzlich nur gerechtfertigt, wenn ein Marktversagen vorliegt und der regulatorische Eingriff zu einer Verbesserung der Situation führt. Marktversagen liegt typischerweise bei Externalitäten, monopolistischen Engpässen, öffentlichen Gütern (einschliesslich meritischen Gütern) und im Zusammenhang mit Informationsasymmetrien vor.

Gerade im Medienbereich verändert sich das Potenzial für Marktversagen im Zuge des technologischen Wandels stetig, sodass die Frage nach der Notwendigkeit regulatorischer Eingriffe in diesem Bereich kontinuierlich und auch in Abhängigkeit der technischen und ge-

samtmedialen Entwicklungen neu gestellt und beantwortet werden sollte. Hierbei sollte insbesondere die Frage aufgeworfen werden, ob im Bereich des Journalismus, der Informationen zum Inhalt hat, grundsätzlich Regulierungsbedarf besteht.

Sowohl der Botschaftsentwurf zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien (Botschaftsentwurf) als auch der Antrag an den Bundesrat (Antrag) führen aus, dass die aktuellen Entwicklungen in der Medienbranche mit rückläufigem Werbevolumen für Presse, TV und Radio die Meinungs- und Willensbildung gefährden und dass diese Entwicklungen deshalb aus einer staats- und demokratiepolitischen Sicht problematisch sind.¹

Auch gemäss einer von der Eidgenössischen Medienkommission EMEK in Auftrag gegebenen Studie² würden die Werbeeinnahmen, die vor allem bei der Presse – teilweise auch bei Radio und Fernsehen – wegfallen, nicht journalistischen Online-Angeboten im Internet zugutekommen, sondern bei ausländischen Plattformen oder inländischen Rubrikenmärkten (die wiederum im Besitz der klassischen Verleger seien) landen. Die Werbegelder würden von publizistischen Inhalten weggehen und es gäbe keine Anzeichen für eine Entspannung in absehbarer Zukunft. Gemäss Studie habe sich die Hoffnung auf eine nachhaltig tragfähige Refinanzierung journalistischer Angebote durch traditionelle Medienunternehmen im bisherigen Markt bisher nicht erfüllt. Ein *gesellschaftlich relevanter Qualitätsjournalismus* [Hervorhebung durch das Sekretariat] lasse sich auch künftig nicht aus den digitalen Werbe- oder Bezahlmärkten refinanzieren.³

Dazu möchten wir folgende Anmerkungen vorbringen: Die beiden in der Studie genannten Basisannahmen (1. Gut informierte Bevölkerung führt zu einer besser funktionierenden Demokratie und 2. Gewährleistung von Qualitätsjournalismus ist eine Grundvoraussetzung für eine gut informierte Bevölkerung)⁴ scheinen empirische Stützung zu finden. So kommen auch HETTICH UND SCHELKER⁵ zum Zwischenfazit, dass das Ziel einer Versorgung der Bürger mit Informationen zur Erleichterung des Meinungsbildungsprozesses und zur Förderung der politischen Bildung und Beteiligung sinnvoll scheint. Mit besserer Medienabdeckung seien Bürger besser informiert, Politiker reaktiver und politische Programme orientierten sich stärker an den Bedürfnissen der Bürger.

Nun ist die Antwort auf die beschriebenen Herausforderungen u.E. namentlich aus den nachfolgend genannten Gründen nicht mit der von der Medienbranche geforderten Medienunterstützung gegeben – auch nicht kurzfristig.

So sollte u.E. eine zukunftsorientierte – sofern politisch gewünschte – Medienförderungs politik integral und vektorunabhängig, d.h. unabhängig vom Übertragungsmedium (Radio, TV, Print oder Online), gestaltet werden.

Zudem sollte der Lösungsansatz einer *reinen* Subventionspolitik überdacht werden. Wie auch von LOBIGS⁶ festgestellt wird, sind v.a. weitere (nachfrageseitige) strukturelle Probleme hinsichtlich des tatsächlichen Konsums von «gesellschaftlich relevantem Qualitätsjournalismus» vorhanden, die anderer Lösungen bedürfen (wie bspw. die Förderung einer guten politisch-ökonomischen Grundbildung oder der Internetkompetenz). Eine reine Subventionspoli-

¹ Antrag, 2; Botschaftsentwurf, Übersicht und Abschnitt 1.1.1.

² FRANK LOBIGS (2017), Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte, Expertise im Auftrag der EMEK, TU Dortmund (zit. LOBIGS) Abrufbar unter www.emek.admin.ch > Themen > Medienzukunft Schweiz (23.1.2020).

³ Antrag an den Bundesrat betreffend *Vorentwurf eines Bundesgesetzes über elektronische Medien (VE-BGeM): Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und weiteres Vorgehen*, 4.

⁴ LOBIGS (Fn 2), 7.

⁵ HETTICH UND SCHELKER (2016), *Medien im digitalen Zeitalter – Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*, 84.

⁶ LOBIGS (Fn 2), 8 und 62 f.

tik, wie sie hier angedacht ist, vermag keine Abhilfe gegen die befürchteten Informationsdefizite der Bevölkerung zu schaffen.

Wie im Botschaftsentwurf erwähnt wird, kompensiert die Medienförderung zudem strukturelle Nachteile kleiner Märkte nur bedingt. Die Themenvielfalt und der Umfang der Lokalberichterstattung sind gemäss einer norwegischen Studie bei geförderten Medien nicht grösser.⁷ Damit ist die *Wirksamkeit* des vorgeschlagenen Massnahmenpakets mehr als fraglich.

Es ist die Evaluierung der *Wirksamkeit* im Hinblick auf den Beitrag zum *tatsächlichen Konsum von «staats- und demokratiepolitischen»*⁸ relevanten Medieninhalten, die im Zentrum von allfälligen Fördermassnahmen stehen muss. Die *Effizienz* der Massnahme bemisst sich daran, wie gut sie zu diesem Konsum beiträgt. Effizienz bedeutet, dass ein gegebenes Wirkungsziel und/oder eine gegebene Erfüllung von Kriterien mit möglichst tiefen Kosten erreicht wird. Da Wettbewerb der Effizienz in aller Regel förderlich ist, sind unsere nachfolgenden Ausführungen mit Blick auf möglichst wettbewerbsneutrale Fördermassnahmen durch den Grundsatz der Effizienz mitgeprägt.

Damit zusammenhängend ist unklar, wieso gerade heute «dringliche» Massnahmen zugunsten der Presse (inkl. digitale Medienangebote) ergriffen werden sollten. Es ist dem Wettbewerb in einer freien marktwirtschaftlichen Ordnung inhärent, dass Branchen einen stetigen Strukturwandel durchgehen. Dies geht auch mit einer Stärkung der Innovationskraft und besseren Bedürfnisbefriedigung einher. Nun sind die rückläufigen Werbe- und Abonnementeinnahmen schon seit rund einem Jahrzehnt beobachtbar und bekannt. Nach Feststellen eines Marktversagens ist vielmehr eine nachhaltige, möglichst alle Medien umfassende und v.a. *wirkungsbasierte* Anpassung anzustreben und keine kurzfristigen, partiell orientierten und strukturerhaltenden Massnahmen. Wir stellen daher den folgenden Grundsatzantrag:

Grundsatzantrag:

Ausgehend vom Bundesratsbeschluss vom 28. August 2019 solle das Massnahmenpaket überarbeitet und die vorgeschlagenen Massnahmen eingehend auf ihre Wirksamkeit analysiert werden. Die Ergebnisse dieser Analyse seien umfassend darzulegen.

Für den Fall, dass diesem Grundsatzantrag nicht gefolgt werden kann, möchten wir die nachfolgenden Bemerkungen vorbringen.

A.2 Technologieneutrale Regulierung zugunsten der Medien und damit zusammenhängende Probleme

A.2.1 Fehlen eines «Medienartikels» in der BV

Die Verfassung enthält keine generelle Bundeskompetenz zur Regulierung der Medien. Eine *eindeutige Verfassungsgrundlage* zu einer – aus Sicht des Wettbewerbs essentiellen – *technologieneutralen* – also insbesondere vom Übertragungsmedium unabhängigen – Regulierung der Gesamtheit aller Medien fehlt somit.⁹ Erst ein solcher Artikel würde eine derartige Regulierung erlauben, ohne dass neue Subventionsmassnahmen mit – in den folgenden Abschnitten detailliert ausgeführten – wettbewerbsverzerrenden Wirkungen in ein gesetzliches Korsett gezwungen würden, welches gleichzeitig die nachfolgend erläuterten Unklarheiten hervorruft.

⁷ Botschaftsentwurf, 30.

⁸ Der Ausdruck «staats- und demokratiepolitisch» ist dem Antrag und dem Botschaftsentwurf entnommen (vgl. Fn 1).

⁹ Eine solche ist mit den in Fussnote 15 im Botschaftsentwurf referenzierten Parlamentarischen Initiativen angedacht.

A.2.2 Medienfreiheit und Förderung von digitalen Medienangeboten

Im Zusammenhang mit der Medienfreiheit (ehem. Pressefreiheit) und der Förderung von digitalen Medienangeboten (worunter auch digitale Versionen von Printtiteln fallen) fragen wir uns, ob es nicht ein Sinnwiderspruch darstellt, dass es einerseits unbestritten ist, dass die (gedruckte) Presse nicht unter Art. 93 Abs. 1 BV fallen kann (für die Bundeskompetenz in diesem Bereich müsse eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden)¹⁰ und andererseits neu unter dem Bundesgesetz über die Förderung von digitalen Medienangeboten (DMG) gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV insbesondere digitale Ausgaben von Printversionen gefördert werden sollen.¹¹

Auch das UVEK scheint die Brisanz eines staatlichen Eingriffs zur Förderung der digitalen Medien vor dem Hintergrund der Medienfreiheit (Art. 17 BV) zu erkennen. So werden im Botschaftsentwurf unter Abschnitt 7.1.3 die Förderbeiträge für digitale Medienangebote vor dem Hintergrund des Staatsunabhängigkeitsgebots diskutiert. Das UVEK kommt dabei zum Schluss, dass die Gefahr einer beherrschenden Einflussnahme insbesondere dann gering sei, wenn (i) das Medienangebot nicht mehrheitlich von den staatlichen Förderleistungen finanziell abhängig sei *und* [Hervorhebung durch das Sekretariat] (ii) den Behörden bei der Festsetzung der Förderleistungen kaum inhaltsbezogene Entscheidungsspielräume zukommen.¹² Für das Sekretariat ist vor diesem Hintergrund und aufgrund der Evidenz, dass durch die vorgesehenen Massnahmen wohl v.a. wirtschaftlich schwächere Publikationen erst *Überlebenschancen* erhalten würden¹³, die staatliche Unabhängigkeit der geförderten Medien fraglich, da zumindest die finanzielle Unabhängigkeit unklar und demnach das genannte Kriterium (i) für eine geringe Gefahr einer beherrschenden staatlichen Einflussnahme nicht erfüllt wäre.

Weiter wird im gleichen Abschnitt ausgeführt, dass die Förderbeiträge an die einzelnen Medienangebote bloss die Erfüllung von objektiven, inhaltlich neutralen Kriterien voraussetzten. Dabei ist festzustellen, dass die in Art. 36 Abs. 1 der Postverordnung (VPG; SR 783.01) aufgelisteten Voraussetzungen für die indirekte Presseförderung im Gegensatz zum DMG keine *den Inhalt* des Pressetitels betreffende Vorgaben enthalten. So wurde in der VPG richtigerweise darauf verzichtet zu verlangen, dass der *informationelle* Gehalt zur Hauptsache aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen bestehen solle. Nun wird genau dies in Art. 2 Abs. 3 Bst. d DMG gemacht. Allerdings dürften auch Online-Medien von Art. 17 BV (Medienfreiheit) erfasst sein und damit sollten auch diese Medien, wie die Presse auch, keine *inhaltlichen* Vorgaben haben.

Zudem hätte die Einführung eines DMG zur Folge, dass die Verleger von Tages- und Wochenzeitungen, die auch kostenpflichtige digitale Zeitungsausgaben anbieten, eine doppelte Förderung erhalten würden, da sie sowohl über die indirekten Fördermassnahmen im Rahmen des Postgesetzes als auch über die Fördermassnahmen im DMG für die gleiche journalistische Leistung zweimal gefördert würden. Damit würden andere Medien, die mit den Inhalten dieser publizistischen Dienstleistungen im Wettbewerb stehen, aber nur auf einem Übertragungskanal tätig sind, systematisch benachteiligt, was Wettbewerbsverzerrungen implizieren würde (siehe dazu auch untenstehend Abschnitt B.3).

¹⁰ Botschaftsentwurf, 45.

¹¹ Zeitungsverlage stellen zweifelsohne auch Organisationen dar, die ein publizistisch relevantes Medienangebot auf Abruf bereitstellen und damit Umsatz durch Publikumseinlagen erzielen (Art. 2 Abs. 2 DMG). Auch das UVEK spricht im Antrag an den Bundesrat von Verlagen und einer beabsichtigten Beanreizung von digitalen Angeboten (Antrag, 7 f.).

¹² Botschaftsentwurf, 48.

¹³ Botschaftsentwurf, 28.

Aus diesen Gründen ist für uns auch die Verfassungsgrundlage für das DMG (Art. 93 Abs. 1 BV), das auch digitale Ausgaben von Printversionen regelt, diskutabel und wir stellen den nachfolgenden Antrag:

Antrag:

Es seien in der Botschaft die vom Sekretariat aufgeworfenen Unklarheiten im Zusammenhang mit der Förderung von digitalen Medienangeboten vor dem Hintergrund der Medienfreiheit zu adressieren und es sei widerspruchsfrei zu begründen, wieso die dargelegten Bedenken (namentlich Regulierungskompetenz von Onlineausgaben gedruckter Presse, Verhältnis der Begünstigten untereinander) unbegründet sind.

A.3 Anmerkungen zur Gesetzessystematik

A.3.1 Gründe für die Erarbeitung des DMG

Dem Botschaftsentwurf ist zu entnehmen, dass das UVEK aus «legistischen Gründen» zur Förderung von digitalen Medienangeboten mit dem DMG ein eigenständiges Gesetz erlassen möchte.¹⁴ Bis anhin waren diese Massnahmen unter dem RTVG angedacht. Wir sind an den konkreten Überlegungen, die dazu geführt haben, interessiert und gehen davon aus, dass eine entsprechende Erklärung auch im Interesse der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer (darunter auch die WEKO) sein wird. Aus diesen Gründen stellen wir den nachfolgenden Antrag:

Antrag:

Es seien die im Antrag erwähnten «legistischen» Überlegungen, die zur Erarbeitung eines DMG geführt haben, im Botschaftstext zu erläutern.

A.3.2 Geltungsbereich des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen

Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) soll dahingehend angepasst werden, dass allgemeine Fördermassnahmen zu Gunsten von elektronischen Medien¹⁵ eingeführt werden sollen. Deren Finanzierung soll über die Radio- und Fernsehgebühr erfolgen (Art. 68a Abs. 1 Bst. h RTVG). Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Begriff «elektronische Medien» nicht definiert wird.

Der Geltungsbereich des RTVG beschränkt sich auf die Aufbereitung, die Übertragung und den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen (Art. 1 Abs. RTVG). Eine Unterstützung von Online-Medien über indirekte Fördermassnahmen verlässt den Geltungsbereich des RTVG u.E. klarerweise.

Daher bleibt für uns auch nach Konsultation dieses Botschaftsentwurfs die angestrebte Lieferung der allgemeinen Fördermassnahmen zu Gunsten von elektronischen Medien (Art. 76 ff. RTVG) unter dem RTVG weiterhin fraglich (siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt B.2) und dürfte nur erfolgen, wenn der Geltungsbereich (Art. 1 RTVG) auf elektronische Medien ausgeweitet würde.

Eine Anpassung des Geltungsbereichs würde allerdings wiederum zu den im vorangehenden Abschnitt A.2.2 dargelegten Unklarheiten führen, da auch die gedruckte und digitale Presse *indirekt* von den geplanten Fördermassnahmen profitieren könnten. Wir nehmen dabei zur Kenntnis, dass das UVEK hier der Auffassung ist, dass diese *indirekte* Förderung kein (verfassungsrechtliches) Problem darstellt (Botschaftsentwurf, Abschnitt 7.1.2) und

¹⁴ Antrag, 3.

¹⁵ Der Begriff «elektronische Medien» wird nicht definiert. Diese Definition hätte im RTVG selbst unter Art. 2 RTVG zu erfolgen (siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt C).

nehmen unter dieser Prämisse im nachfolgenden Abschnitt B.2 eine wettbewerbliche Würdigung der vorgesehenen Fördermassnahmen vor.

A.3.3 Finanzierung der allgemeinen Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien durch die Abgabe für Radio und Fernsehen

Der Botschaftsentwurf enthält keine stichhaltige Begründung für die Finanzierung der allgemeinen Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien durch die Abgabe für Radio und Fernsehen.

Demgegenüber wird im Botschaftsentwurf im Zusammenhang mit dem DMG ausgeführt, dass der Förderbeitrag an digitale Medienangebote durch allgemeine Bundesmittel finanziert wird. Die Finanzierung von Medienangeboten aus Erträgen der Haushalt- und Unternehmensabgabe sei aufgrund des abgaberechtlichen Äquivalenzprinzips unzulässig, da zwischen den Abgabepflichtigen und der von den kostenpflichtigen Medienangeboten profitierenden Personen kein hinreichender Sachzusammenhang besteht.¹⁶ Auch bei den allgemeinen Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien stellt sich, insb. bei kostenpflichtigen Medieninhalten, die Frage nach einem hinreichenden Sachzusammenhang.

Die Abgabe für Radio und Fernsehen ist zur Finanzierung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV) bestimmt (Art. 68 Abs. 1 RTVG). Damit scheint es grundsätzlich ausgeschlossen, dass allgemeine Fördermassnahmen zu Gunsten von elektronischen Medien durch diese Abgabe finanziert werden können, sofern sie nicht mit Beiträgen im Radio und/oder im Fernsehen im direkten Zusammenhang stehen.

Aus diesen Gründen stellen wir den nachfolgenden Antrag:

Anträge:

Art. 68a Abs. 1 Bst. h RTVG sei zu streichen. Für den Fall, dass die Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien nicht integral gestrichen werden (vgl. Abschnitt B.2), sei eine alternative Finanzierungsquelle vorzuschlagen.

B Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesänderungen

B.1 Indirekte Presseförderung zugunsten der abonnierten Tages- und Wochenpresse (PG)

Das Sekretariat hat sich in der Vergangenheit stets gegen die wettbewerbsverzerrende und ineffiziente Wirkung der indirekten Presseförderung ausgesprochen. Diese führt zu Wettbewerbsverzerrungen einerseits zwischen verschiedenen Medien untereinander und andererseits zwischen Postdienstleistern.

Neu soll das Auflagekriterium wie auch das Kopfblattkriterium gestrichen werden, was zur Folge hat, dass auch überregionale und auflagenstärkere Titel inkl. Kopfblätter unterstützt werden. Dies schwächt zwar die Wettbewerbsverzerrung zwischen auflageschwachen und auflagestarken Tages- und Wochenzeitungen ab, was grundsätzlich aus Sicht des Wettbewerbs zu begrüssen ist.

Dennoch vermag die ausgeweitete indirekte Pressförderung weitere Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Printmedien einerseits und zwischen Printmedien und anderen Formen der Informationsübertragung andererseits nicht zu beseitigen. Zudem werden Wettbewerbsverzerrungen auf Ebene der Zustelldienstleister durch den Ausbau der Fördermass-

¹⁶ Botschaftsentwurf, 47 f.

nahmen akzentuiert, da in diesem Bereich nur die Post AG als Dienstleisterin vom Ausbau profitiert.

So wurde es auch im vorliegenden Massnahmenpaket unterlassen, die Nichtsubventionierung der Frühzustellung der Tagespresse und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb eingehend zu analysieren und gegebenenfalls in das Subventionsmodell mit einzubeziehen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die indirekte Presseförderung auch weiterhin nur die abonnierte Presse unter Ausschluss der Gratispresse erfasst, welche sich vollständig durch Werbung finanzieren muss und somit im Wettbewerb benachteiligt ist.

Schliesslich erfasst die indirekte Presseförderung nur die Informationsvermittlung über den Printkanal, wogegen die digitale Informationsvermittlung auf allfällige andere Subventionsmodelle zurückgreifen kann. Obwohl die vorgesehene Unterstützung von digitaler Informationsvermittlung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit Printmedien a priori begrüssenswert scheint, weist diese neue parallele Subventionierung von Print- und Onlinemedien aus Sicht des Wettbewerbs Mängel auf. So kann beispielsweise nicht verhindert werden, dass die journalistische Leistung eines Verlags dreimal unterstützt wird, indem er sowohl die indirekte Presseförderung, eine Unterstützung nach DMG für die bezahlte teils identische Online-Ausgabe, wie auch eine indirekte Unterstützung durch die im RTVG vorgesehenen allgemeinen Massnahmen erhält. Dieser Verlag wird gegenüber einem Wettbewerber, welcher nur auf einem Übertragungsmedium tätig ist, bevorteilt.

Mit der Erhöhung der indirekten Presseförderung auf 50 Mio. Franken soll gemäss Botschaftsentwurf einerseits gewährleistet werden, dass die Zustellermässigung pro Exemplar – trotz Ausweitung des Kreises der Begünstigten – über dem heutigen Niveau liegen wird. Andererseits soll damit eine Gleichbehandlung von abonnierte gedruckter Presse und Online-Medien angestrebt werden, welche ebenfalls von einer Unterstützung von 50 Mio. Franken profitieren sollen.¹⁷

Dazu ist zunächst festzustellen, dass eine Festlegung eines fixen Gesamtförderbetrages nicht zielführend, strukturerhaltend und wettbewerbsverzerrend gegenüber alternativen, potenziell innovativeren Medienträgern ist. Wenn schon eine indirekte Förderung stattfinden soll, dann müsste sie den Absatz der Exemplare berücksichtigen. Der Förderbeitrag pro Exemplar sollte höchstens konstant sein, sollte sich zeigen, dass die Förderung an Wirkung verliert, weil andere Kanäle eine bessere Wirkung entfalten oder die Auflagen strukturbedingt abnehmen. Wie das Sekretariat bereits anlässlich verschiedener Ämterkonsultationen hervorgehoben hat, nimmt der Förderbeitrag pro Exemplar bei sinkenden Auflagezahlen mit einem fixen Gesamtförderbetrag zu, was aus den dargelegten Gründen nicht zweckmässig ist.

Weiter ist festzustellen, dass eine alleinige Erhöhung des Fördervolumens für die gedruckte Presse das oben genannte Potential für Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Medien nicht zu beseitigen vermag. Es erhöht lediglich den Förderrahmen innerhalb einer bestimmten Sparte an förderberechtigten Presseerzeugnissen. Auch wenn offenbar angedacht ist, dass diese Förderung im Kontext zu Online-Medien betrachtet werden soll (indem beide Bereiche dasselbe Fördervolumen erhalten sollen), so wird damit das Potenzial für diese Wettbewerbsverzerrungen nicht eliminiert. Die konkreten Auswirkungen können aufgrund der ambivalenten Gesamtauswirkung dieser beiden parallelen Massnahmen auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Medien nämlich nicht antizipiert werden. So wird die angestrebte Gleichbehandlung durch die Ausschüttung eines identischen Betrags nicht notwendigerweise gewährleistet. Im Botschaftsentwurf wird weder aufgezeigt, wie hoch die Unterstützung pro «Digital-Exemplar» ausfällt, noch ob eine solche überhaupt mit der Zustellermässigung pro Exemplar der Printausgaben verglichen werden kann. Hier stellen sich zahlreiche Fragen, insbesondere betreffend die Wirksamkeit der einzelnen Förderbeträge und damit verbunden im Zusammenhang mit dem geförderten Informationsinhalt sowie auch

¹⁷ Botschaftsentwurf, Abschnitt 1.1.3.

bezüglich Reichweite. Des Weiteren wird im Botschaftsentwurf nicht ausgeführt, ob bzw. wie allfällige Doppelunterstützungen des gleichen Informationsinhalts in Bezug auf die angestrebte Gleichbehandlung berücksichtigt werden. Diese Problematiken sind im Kern auf die in Abschnitt A.2.1 dargelegte fehlende Verfassungsgrundlage für eine integrale Betrachtung der Medienlandschaft zurückzuführen. Solange keine gesamtmediale Betrachtung der Medienförderung erfolgt, können wettbewerbsverzerrende Wirkungen ausgehend von der indirekten Presseförderung nicht ausgeschlossen werden.

Weil die dargelegten Wettbewerbsverzerrungen weiterhin bestehen bleiben und diese auf Ebene der Zustelldienstleister akzentuiert werden, ist der vorgeschlagene Ausbau an Massnahmen im Bereich der indirekten Presseförderung abzulehnen.

Antrag:

Die vorgeschlagenen Änderungen im Postgesetz seien zu streichen.

B.2 Allgemeine Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien (RTVG)

Ad Art. 70 RTVG

Art. 70 RTVG regelt die Abgabepflicht von Unternehmen. Die Beitragspflicht wird am Unternehmensumsatz bemessen (Art. 70 Abs. 1 RTVG). Der Mindestumsatz für die Abgabepflicht beträgt 500 000 Franken (Art. 67b Abs. 1 RTVV). Art. 67b Abs. 2 RTVV definiert die Umsatzstufen und entsprechenden Abgaben in Franken. Mit Art. 67f RTVV kann in Härtefällen in der tiefsten Tarifkategorie (relevanter Umsatz zwischen 500 000 und 999 999 Franken), d.h. wenn ein entsprechendes Unternehmen einen Verlust ausweist oder sein Gewinn weniger als das Zehnfache der Abgabe ausmacht, die Abgabe zurückerstattet werden.

Die aktuelle Ausgestaltung der Unternehmensabgabe schafft Raum für Wettbewerbsverzerrungen (siehe auch die Stellungnahme des Sekretariats der WEKO im Rahmen der Ämterkonsultation zur Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 19.3028 Paganini). Die Bemessung am Gesamtumsatz eines Unternehmens kann zur Folge haben, dass bspw. Unternehmen mit einem sehr hohen Anteil an (gesetzlichen) Abgaben (bspw. Tankstellenbetreiber, deren Umsatz auch die Mineralölsteuer beinhaltet) oder vermittelnde Unternehmen (bspw. Immobilienmakler, Werbevermittler) relativ zu anderen Unternehmen, die mit diesen Unternehmen in einem anderen Bereich in Konkurrenz stehen, benachteiligt würden.¹⁸ Eine alternative Bemessungsgrundlage wäre, im Gegensatz zum Unternehmensumsatz, der Ertrag aus eigener Unternehmenstätigkeit. In seiner Antwort auf die Interpellation 19.3028 Paganini hat der Bundesrat in Aussicht gestellt, dass er die Folgen des Systems für die verschiedenen Wirtschaftsbranchen analysieren werde und dass, sollte die Analyse des neuen Abgabesystems bis Mitte 2020 zeigen, dass Änderungsbedarf bestehe, er die nötigen Schritte unternehmen werde.

Wir stellen daher den folgenden Antrag:

Antrag:

Die Analyse des Abgabesystems mit seinen Folgen für die verschiedenen Wirtschaftsbranchen sei bis Mitte 2020 im Botschaftstext erwähnen. Die Analyse werde auch im Hinblick auf systematische Bevor- oder Benachteiligungen von Unternehmen, die zueinander in Konkurrenz stehen, vorgenommen.

Ad Art. 76 ff. RTVG

¹⁸ So stünde ein Kioskbetreiber betreffend die Kioskartikel in Konkurrenz mit einem Tankstellenbetreiber, der ebendiese Artikel auch anbietet. Allerdings wird der Tankstellenbetreiber, aufgrund der Bemessung am Gesamtumsatz, proportional mehr belastet, als der Kioskbetreiber.

Unter dem RTVG ist eine indirekte Medienförderung, die allen elektronischen Medien zu Gute kommen soll, geplant. Folgende Einrichtungen und Projekte sollen von den Subventionen profitieren:

- Unabhängigen Aus- und Weiterbildungsinstitutionen (Art. 76 RTVG);
- Nachrichtenagenturen, die eine Grundversorgung mit Informationen anbieten (Art. 76a RTVG);
- Selbstregulierungsorganisationen, welche zur Qualität der elektronischen Medien und des Mediensystems beitragen (Art. 76b RTVG);
- IT-Projekte zugunsten elektronischer Medien (Plattformen, Datenmanagement etc.); (Art 76c RTVG).

Die Finanzierung soll aus der Radio- und Fernsehgebühr (maximal 2 Prozent des Gesamtbeitrags oder rund 27 Mio. Franken) erfolgen.

Zu diesen Fördermassnahmen ist grundsätzlich anzumerken, dass aus dem Botschaftsentwurf nicht hervorgeht, wieso diese Fördermassnahmen notwendig und zweckdienlich sind. Es ist und wurde bis anhin nicht dargelegt, dass in diesen Bereichen ein staatlicher Eingriff in der Form von zusätzlichen Subventionen aufgrund eines Marktversagens notwendig ist. So wird nicht begründet, wieso private und marktbasierte Lösungen – *ohne zusätzliche Subventionen* – kein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot in diesen Bereichen darstellen. Das gilt insbesondere für die Subventionierung von Nachrichtenagenturen (76a RTVG) und Selbstregulierungsorganisationen (Art. 76b RTVG). Zu letzteren ist festzustellen, dass die Finanzierung des Schweizer Presserats mit Beiträgen von mehreren Stiftungsträgern, darunter auch der SRG, funktioniert.¹⁹

Nahezu sämtliche Bereiche der Volkswirtschaft werden mit technischen Innovationen und Fragestellungen konfrontiert. Auch Werbevermarkter bspw. müssen sich mit der Konkurrenz von Google und Facebook auseinandersetzen. Weiter ist bspw. in der Pharmabranche der internationale Wettbewerb sehr intensiv und es könnten hier etliche weitere Beispiele angefügt werden. Es ist geradezu kennzeichnend für eine kleine offene Volkswirtschaft, dass sie sich im internationalen Wettbewerb mit grossen Akteuren behaupten muss. Das stärkt auch die Effizienz und Innovationskraft. Subventionen schaffen dagegen das Potenzial von Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen. Es ist nicht ersichtlich, wieso nun vor dem Hintergrund des Medienwandels und der Entwicklungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung Aus- und Weiterbildungsinstitution (Art. 76 RTVG) speziell und zusätzlich mit Mitteln aus der Radio- und Fernsehgebühr subventioniert werden müssen.²⁰ Gleiches gilt generell für digitale Infrastrukturen (Art 76c RTVG). Eine sektorspezifische Subventionierung in diesen Bereichen ist abzulehnen, da sie, ohne Bedarfsfeststellung, die auf einer Bedarfsanalyse mit Fokus auf bestehende Marktversagen basiert, ineffizient und zugleich potenziell wettbewerbsverzerrend ist.

Aus diesen Gründen stellen wir den nachfolgenden Antrag:

¹⁹ <https://presserat.ch/der-presserat/finanzierung/> (23.1.2020).

²⁰ Der Bund finanziert bspw. heute schon mit einem Betrag von 420 000 Franken die Schweizer Journalistenschule MAZ mit (MAZ Jahresbericht 2018, 59).

Antrag:

Die allgemeinen Fördermassnahmen zu Gunsten der elektronischen Medien, d.h. Art. 76 bis Art. 76d RTVG, seien zu streichen.

Für den Fall, dass diesem Antrag nicht nachgekommen werden kann, stellen wir den folgenden Eventualantrag:

Eventualantrag:

Die in Art. 76 bis Art. 76c RTVG vorgesehenen Fördermassnahmen sollen bei einem gegebenen Bedarf, der nicht schon durch den Markt finanziert wird, nach einem marktnahen, auf Kriterien eines effizienten Betriebs beruhenden Mechanismus, vergeben werden müssen.

Dabei sei auch Folgendes zu berücksichtigen:

- Der Geltungsbereich (Art. 1) des RTVG sei auf elektronische Medien auszuweiten.
- Der Begriff «Elektronische Medien» sei zu definieren, idealerweise in Art. 2 RTVG.

B.3 Förderung von Online-Medien (DMG)

Vor dem Hintergrund, dass Medien zunehmend auch auf Abruf online genutzt werden, der Bund daran interessiert sei, dass online preislich attraktive und journalistisch gute Angebote auf dem Markt etabliert werden könnten und die Medienhäuser mit den klassischen Angeboten Einnahmen und Publikum verlieren würden, müssten auch «Online-Portale, denen zunehmende staats- und demokratiepolitische Bedeutung zukomme [und die] sich am Markt nicht ausreichend finanzieren könn[t]en unterstützt werden.²¹ Ziel sei es, insbesondere kleinere und mittlere Verlage in der Transformationsphase zu ermutigen, in Digitalangebote zu investieren und so Umsatz aus Abonnementen oder freiwilligen Beiträgen zu generieren. Damit stärkere Konzentrationsprozesse und das Profitieren von grossen Verlagshäusern vermieden werden könnten, solle ein degressives Modell angewendet werden. Die Förderung von digitalen Medienangeboten sei auf zehn Jahre befristet.²² Die Förderbeiträge sollen über die allgemeinen Bundesmittel finanziert werden (Art. 4 DMG).

Das UVEK erhofft sich demnach, dass durch eine befristete Anstossfinanzierung von «Online-Portalen» digitale Angebote entwickelt werden, für die das Publikum bereit ist zu bezahlen. Diese Angebote sollen anschliessend selbsttragend und somit profitabel sein. Das wird jedoch kaum der Fall sein, wenn sich das Nachfrageverhalten nicht verändert (siehe dazu die grundsätzlichen Anmerkungen in Abschnitt A): Wenn schon heute ersichtlich wäre, dass diese Angebote nach einer gewissen Zeit mit Anfangsinvestitionen mittel- bis längerfristig, selbst unter einem gewissen Risiko, rentabel sein können, dann würde aufgrund einer erwarteten positiven Rendite, die höher ist, als jene von alternativen Anlagen, in diese Angebote investiert werden. Sollte dies nicht der Fall sein, so zeigt sich, dass solche Projekte wohl auch mittel- bis längerfristig nicht rentabel sind und damit kein substantielles Nachfragebedürfnis bedient werden kann. Es würde sich bei der geplanten Subventionierung von Online-Medien um strukturerhaltende und ineffiziente Massnahmen handeln, die sich zudem wettbewerbsverzerrend gegenüber nicht geförderten Medien auswirken. Sie benachteiligen namentlich neue, nicht subventionierte Angebote, die sich in einem – in der Online-Medienbranche typischen – mehrseitigen Markt zunächst alleine durch Werbeinnahmen und zu einem späteren Zeitpunkt auch durch die andere Marktseite (den Nutzerinnen und Nutzern) durch Entgelte finanzieren. Zudem besteht gerade bei Bündelangeboten die Gefahr, dass die Unternehmen den gesamten Umsatz aus diesen Angeboten dem Online-Bereich

²¹ Antrag, 7.

²² Antrag, 8.

zurechnen, was andere Unternehmen, die nur im Offline-Bereich tätig sind, nicht können. Ferner wird ein verstärkter Anreiz zu Online-Angeboten geschaffen, was für sich alleine ja nicht Ziel des DMG ist, sondern die Förderung eines wirksamen Online-Medienangebots.

Selbst wenn man – vorwiegend eine statische Sicht annehmend – von einem Marktversagen in der Form eines nicht in ausreichendem Ausmass bereitgestellten Qualitätsjournalismus', der demokratierelevante Inhalte anbietet (vgl. Abschnitt A), ausgeht, wird in keiner Weise dargelegt, inwiefern die geplanten Fördermassnahmen zugunsten von Online-Medien Wirksamkeit entfalten werden. So wird nicht geprüft, ob die geförderten Beiträge dann tatsächlich auch von einem breiten Teil der Gesellschaft nachhaltig konsumiert und nicht nur angeboten würden – und dies auch nach Ablauf der befristeten Finanzierung.²³ Der Steuerfranken würde u.E. effizienter und wirksamer eingesetzt, wenn er – sofern politisch gewünscht – in Massnahmen zur Förderung der «politisch-ökonomischen Grundbildung» und/oder einer «kritisch-reflektierten Internetkompetenz»²⁴ eingesetzt würde.

Wir stellen daher den folgenden Antrag:

Antrag:

Die Fördermassnahmen zur Unterstützung von Online-Medien seien zu streichen.

Sollte diesem Antrag nicht Folge geleistet werden können, so sind wir der Ansicht, dass alternative Finanzierungsmodelle diskutiert werden müssen.

In diesem Zusammenhang sieht Art. 2 Abs. 2 DMG vor, dass die Förderbeiträge auf Gesuch hin vergeben werden. Der Bundesrat solle die Anforderungen an das Gesuch in der Verordnung festlegen. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1) sieht vor, dass Finanzhilfen und Abgeltungen nur auf Gesuch hin gewährt werden (Art. 11 Abs. 1 SuG). Dieser Grundsatz ist jedoch nur anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG).

Das Sekretariat ist der Ansicht, dass mit Bundesmitteln möglichst effizient umgegangen werden muss. Unter der Prämisse der Effizienz soll mit gegebenen Kosten eine bestmögliche Wirkung bzw. eine bestmögliche Erfüllung von bestimmten Kriterien erreicht werden. Marktnähere Vergabemechanismen sind in dieser Hinsicht Vergaben auf Gesuch vorzuziehen. So erfüllen bspw. Ausschreibungen mittels Kriterienwettbewerb die Bedingungen für eine effiziente Mittelzuteilung aus ökonomischer Sicht in aller Regel weit besser. Deren Praktikabilität wäre freilich genauer zu prüfen. So erscheint zumindest eine gestaffelte Beitragsvergabe mit spezifischen inhaltlichen Kriterien a priori nicht unmöglich zu sein. Es wird im Botschaftstext nicht dargelegt, wieso andere Vergabemechanismen, die potenziell eine effizientere Mittelvergabe gewährleisten könnten, vorliegend nicht angewendet werden sollen.

In diesem Zusammenhang dürfte auch ein *degressives Modell* nicht notwendigerweise mit Effizienz einhergehen. Auf der einen Seite *kann* das Modell einer grösseren Zahl an Anbietern zuträglich sein, was den Wettbewerb und die Effizienz positiv beeinflussen *kann*, sofern die Subventionsempfänger auch jene sind, die die Leistungen am effizientesten erbringen können.²⁵ Allerdings *kann* ein degressives Modell auch eine effizienzvermindernde Wirkung

²³ Siehe dazu auch LOBIGS (Fn 2), der mit Verweis auf weitere Referenzen «eine gute politisch-ökonomische Grundbildung» sowie eine «kritisch-reflektierte Internetkompetenz» als wirksam bzw. unverzichtbar für die Durchschlagskraft von «Qualitätsjournalismus» sieht, 62 f.

²⁴ Die Begriffe der «politisch-ökonomischen Grundbildung» und «kritisch-reflektierten Internetkompetenz» sind LOBIGS (Fn 2), 62, entnommen.

²⁵ Hierzu ist auch anzumerken, dass es nicht Ziel des Wettbewerbsrechts ist, die Anzahl Firmen zu maximieren, sondern den Wettbewerb als Institution zu schützen, sodass volkswirtschaftlich und sozial schädliche Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden können. Gerade im Medienbereich mit

haben. So ist nicht die Grösse eines Unternehmens und dessen Nettoumsatz massgebend, sondern welche *Wirkung* dessen Angebot im Hinblick auf das Angebot und den Konsum von «staats- und demokratiepolitischen»²⁶ Medieninhalten hat. So muss ein relativ hoher Umsatz gerade eben nicht notwendigerweise mit einem besonders hohen Anteil an wirksamen «staats- und demokratiepolitischen»²⁷ Medieninhalten einhergehen. Ein degressives Modell hätte einerseits zur Folge, dass die Förderbeiträge mit steigendem Nettoumsatz steigen würden und andererseits, dass für kleinere bzw. weniger umsatzstarke Anbieter proportional höhere Förderbeiträge gesprochen würden, ohne dass dabei der Grenzertrag in der Form eines Wirkungseffekts notwendigerweise maximiert würde. Welcher dieser beiden Effekte nun überwiegt, ist ex ante ohne genaue Analysen unklar. Wichtig ist, dass bspw. mit Ausschreibungen mittels Kriterienwettbewerb der Effekt auf die Effizienz positiv wäre und diese Ambiguität vermieden werden könnte. Auch deshalb sind marktnähere Finanzierungsmodelle zielführender.

Aus diesen Gründen stellen wir, für den Fall, dass dem oben gemachten Hauptantrag zum DMG nicht gefolgt werden kann, den nachfolgenden Eventualantrag:

Eventualantrag:

Im Botschaftstext werde eine Auslegeordnung von alternativen Finanzierungsmodellen präsentiert und diskutiert und die Wahl eines bestimmten Modells vor dem Hintergrund dieser Auslegeordnung begründet. Massgebend für die Wahl eines bestimmten Finanzierungsmodells solle dessen Effizienz sein.

Ad Art. 5 Abs. 2 DMG

Gemäss Art. 5 Abs. 1 DMG soll das Gesetz auf zehn Jahre befristet werden, wobei gemäss Art. 5 Abs. 2 DMG der Bundesrat die Wirksamkeit dieser Massnahme überprüfen und der Bundesversammlung bis spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten des DMG einen Bericht mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen erstatten solle.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass einmal in Kraft gesetzte Subventionsmöglichkeiten eine hohe Wahrscheinlichkeit an politischer «Irreversibilität» haben. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, scheint es ratsam, schon zum Zeitpunkt der entsprechenden Gesetzgebung, möglichst konkret und detailliert die Kriterien, anhand derer der Bundesrat die Wirksamkeit des DMG evaluieren soll, auf Gesetzesstufe aufzuführen. Dies würde schlussendlich auch der Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit dienen. Daher stellen wir weiter den nachfolgenden Eventualantrag:

Antrag:

In Art. 5 Abs. 2 DMG seien die Kriterien, anhand derer der Bundesrat die Wirksamkeit des DMG evaluieren wird, aufzuführen.

dafür typischen mehrseitigen Märkten können durch die Internalisierung von Netzwerkeffekten Konzentrationstendenzen mit einer Erhöhung der ökonomischen Effizienz und damit mit der sozialen Wohlfahrt einhergehen.

²⁶ Der Ausdruck «staats- und demokratiepolitisch» ist dem Antrag und dem Botschaftsentwurf entnommen (vgl. Fn 1).

²⁷ Der Ausdruck «staats- und demokratiepolitisch» ist dem Antrag und dem Botschaftsentwurf entnommen (vgl. Fn 1).

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Wettbewerbskommission Sekretariat



Carole Söhner-Bührer, Fürsprecherin
Vizedirektorin



Wissenschaftlicher Mitarbeiter