

## JAAC 69.47

Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 20. Juli 2004

---

***Bases constitutionnelles pour un soutien de la Confédération à une fondation pour l'encouragement de la presse suisse.***

***- La promotion économique de la Confédération selon l'art. 103 Cst. doit être orientée de manière à renforcer économiquement la branche qu'elle soutient. Des mesures d'encouragement qui visent à promouvoir la diversité et l'indépendance des médias ne sauraient être basées sur l'art. 103 Cst. (ch. 2).***

***- L'art. 96 al. 1 Cst. permet à la Confédération de lutter contre les restrictions de la concurrence. Le soutien financier destiné à des entreprises de presse ne sert cependant pas à lutter contre les restrictions de la concurrence, mais à compenser certains inconvénients (notamment un tirage faible, de maigres recettes publicitaires, des coûts de production élevés) liés au fonctionnement économique de ces entreprises (ch. 3).***

***- La compétence législative de la Confédération en matière de droits politiques fondée sur l'art. 39 al. 1 Cst. est limitée par le domaine d'application de la garantie de libre formation de l'opinion prévue à l'art. 34 al. 2 Cst. Par conséquent, des dispositions générales visant à encourager la presse, mais ne se rapportant pas spécifiquement à la période qui précède des élections et des votations, ne peuvent se fonder sur l'art. 39 al. 1 Cst. (ch. 4).***

***- La compétence de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles (art. 63 Cst.) permet également de prendre des mesures pour l'encouragement de la formation et du perfectionnement des journalistes (ch. 5).***

***- L'encouragement de la presse suisse peut contribuer à réaliser la liberté de la presse conformément à l'art. 17 al. 1 Cst. Cependant, ce droit fondamental ne fournit pas de base constitutionnelle à la Confédération pour l'encouragement de la presse (ch. 6).***

---

**Verfassungsgrundlagen für die Bundesunterstützung einer Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse.**

- **Wirtschaftsförderung durch den Bund gestützt auf Art. 103 BV muss darauf ausgerichtet sein, den unterstützten Wirtschaftszweig ökonomisch zu stärken. Förderungsmaßnahmen, die das Ziel einer vielfältigen und eigenständigen Presselandschaft verfolgen, finden in Art. 103 BV keine Grundlage (Ziff. 2).**

- **Art. 96 Abs. 1 BV ermächtigt den Bund zur Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen. Die finanzielle Unterstützung von Presseunternehmen dient jedoch nicht der Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen, sondern dem Ausgleich betriebswirtschaftlicher Nachteile (vor allem kleine Auflage, geringe Werbeeinnahmen, hohe Produktionskosten) dieser Unternehmen (Ziff. 3).**

- **Die Bundeskompetenz zur Regelung der politischen Rechte in Art. 39 Abs. 1 BV ist durch den Anwendungsbereich der Garantie der freien Willensbildung in Art. 34 Abs. 2 BV begrenzt. Allgemeine Presseförderungsbestimmungen, die sich nicht spezifisch auf das Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen beziehen, können deshalb nicht auf Art. 39 Abs. 1 BV abgestützt werden (Ziff. 4).**

- **Die Bundeskompetenz im Bereich Berufsbildung und Hochschulen (Art. 63 BV) umfasst auch Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung von Journalisten (Ziff. 5).**

- **Die Förderung der Schweizer Presse kann einen Beitrag zur Verwirklichung der Pressefreiheit nach Art. 17 Abs. 1 BV leisten. Dieses Grundrecht verleiht dem Bund jedoch keine Kompetenz zur Presseförderung (Ziff. 6).**

---

**Basi costituzionali per il sostegno della Confederazione ad una fondazione per l'incoraggiamento della stampa svizzera.**

- **Il sostegno economico da parte della Confederazione sulla base dell'art. 103 Cost. deve avere lo scopo di rafforzare economicamente il ramo economico sostenuto. Misure d'incoraggiamento, che perseguono lo scopo di promuovere la diversità e l'indipendenza della stampa, non possono essere basate sull'art. 103 Cost. (n. 2).**

- **L'art. 96 cpv. 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza per la lotta contro le limitazioni della concorrenza. Il sostegno finanziario ad aziende di stampa non serve però ad eliminare limitazioni della concorrenza, bensì ad equilibrare svantaggi economici legati all'attività aziendale (soprattutto tiratura ridotta, costi di produzione elevati) di queste imprese (n. 3).**

- **La competenza federale di regolare i diritti politici, basata sull'art. 39 cpv. 1 Cost., è limitata dal campo d'applicazione della garanzia della libera formazione dell'opinione prevista dall'art. 34 cpv. 2 Cost.**

**Disposizioni generali d'incoraggiamento alla stampa, che non si riferiscono specificatamente alla fase precedente elezioni e votazioni, non possono quindi basarsi sull'art. 39 cpv. 1 Cost. (n. 4).**

**- La competenza federale nell'ambito della formazione professionale e delle scuole superiori (art. 63 Cost.) comprende anche misure per l'incoraggiamento della formazione e il perfezionamento di giornalisti (n. 5).**

**- L'incoraggiamento della stampa svizzera può contribuire alla realizzazione della libertà di stampa secondo l'art. 17 cpv. 1 Cost. Questo diritto fondamentale non conferisce però alla Confederazione la competenza d'incoraggiamento della stampa (n. 6).**

---

## 1 Fragestellung und Vorgehen

Am 3. Juli 2003 reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die parlamentarische Initiative «Medien und Demokratie» ein<sup>[1]</sup>. Die Initiative wollte dem Bund mittels Schaffung eines neuen Art. 93a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999<sup>[2]</sup> eine umfassende Kompetenz zur Förderung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien einräumen. Der Initiative lagen staats- und demokratiepolitische Motive zugrunde. Der Bund sollte mittels Förderungsmassnahmen der zunehmenden Monopolbildung im Medienwesen entgegenwirken und insbesondere auf regionaler Ebene für publizistischen Wettbewerb sorgen. Die bis anhin betriebene indirekte Presseförderung durch die Verbilligung der Posttaxen beim Versand von Zeitungen und Zeitschriften sollte durch eine gezieltere, direkte Subventionierung abgelöst werden.

Anfang April 2004 nahm die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) die Beratungen zur Initiative auf. Der SPK-S lag ein Antrag des Verbandes SCHWEIZER PRESSE vor, welcher ein bestimmtes Medienförderungsmodell vorschlug<sup>[3]</sup>. Dieses Modell sah die Schaffung einer privatwirtschaftlichen «Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse» vor mit dem Zweck, Schweizer Presseorgane zu fördern, und zwar vorwiegend in den Bereichen Distribution, Bildung, Selbstkontrolle und Datenversorgung. Dabei sollten die Anliegen lokal und regional wirkender Verlage besonders berücksichtigt werden. Die von der Stiftung zu verteilenden Finanzmittel sollten vom Bund mittels Beiträgen von jährlich rund 150 Millionen Franken geleistet werden. Der allergrösste Teil dieser Gelder - rund 120 Millionen - war für die Unterstützung des Pressevertriebs vorgesehen. Im Hindergrund stand dabei der Entscheid des Bundesgesetzgebers, die auf Grund von Art. 15 des Postgesetzes vom 30. April 1997<sup>[4]</sup> geleisteten Bundesbeiträge an die Post zwecks Gewährung von Sondertarifen für den Zeitungstransport ab 2004 zu kürzen und ab 2008 ganz zu streichen<sup>[5]</sup>.

Der Verband SCHWEIZER PRESSE stellte sich gestützt auf ein privates Rechtsgutachten auf den Standpunkt, dass für die staatliche Unterstützung der geplanten Stiftung zur Presseförderung bereits eine ausreichende Verfassungsgrundlage bestehe. Die SPK-S äusserte jedoch Zweifel und ersuchte

das Bundesamt für Justiz um Stellungnahme zur Frage, ob für die staatliche Unterstützung der Stiftung Verfassungsgrundlagen bestehen oder ob dafür die Schaffung einer neuen Verfassungsbestimmung notwendig sei.

Entsprechend dem Auftrag der SPK-S befassen sich die nachfolgenden Ausführungen einzig mit der Frage, ob der Bund für die finanzielle Unterstützung der vorgeschlagenen Stiftung gemäss Bundesverfassung zuständig ist. Nicht vertieft wird dagegen die Frage, ob das Stiftungsmodell mit den Kommunikationsgrundrechten, insbesondere mit der Pressefreiheit, vereinbar ist. Die Pressefreiheit verbietet dem Staat, Förderungsmassnahmen an Meinungen oder Tendenzen von Presseerzeugnissen anzuknüpfen und sich auf diese Weise Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu verschaffen; es steht dem Staat indessen frei, meinungsneutrale Presseförderung zu betreiben, solange die gewählten Kriterien sachbezogen und nicht diskriminatorisch sind<sup>[6]</sup>. Respektieren die Stiftungsaktivitäten diese Anforderungen, ist davon auszugehen, dass die staatliche Unterstützung der Stiftung mit der Pressefreiheit in Einklang steht.

Als Verfassungsgrundlagen für die finanzielle Unterstützung der geplanten Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse kommen verschiedene Kompetenzbestimmungen in Frage. Es sind dies die Bundeskompetenzen in den Bereichen Strukturpolitik (Art. 103 BV), Wettbewerbspolitik (Art. 96 Abs. 1 BV), politische Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV) sowie Berufsbildung und Hochschulen (Art. 63 BV). Neben diesen Zuständigkeitsnormen wird die Pressefreiheit (Art. 17 Abs. 1 BV) als mögliche Verfassungsgrundlage untersucht.

## 2 Bundeskompetenz in der Strukturpolitik (Art. 103 BV)

Gemäss Art. 103 BV kann der Bund Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann dabei nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Der Wortlaut von Art. 103 BV entspricht der in Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. a und c der alten Bundesverfassung<sup>[7]</sup> enthaltenen Bundeszuständigkeit zur sektoralen und regionalen Strukturpolitik. Daneben führt Art. 103 BV implizit aber auch die in Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 2 aBV verankerte allgemeine Wirtschaftsförderungskompetenz weiter<sup>[8]</sup>. Diese allgemeine Förderungskompetenz unterscheidet sich von der Kompetenz zur Strukturpolitik dadurch, dass sie einerseits wettbewerbsneutral auszugestalten ist und andererseits nicht voraussetzt, dass der geförderte Wirtschaftszweig oder Beruf in seiner Existenz gefährdet ist.

Sowohl sektorale Strukturpolitik als auch allgemeine Wirtschaftsförderung durch den Bund setzen zunächst voraus, dass die unterstützten Unternehmen, Organisationen oder Erwerbstätigen einen Wirtschaftszweig bilden. Unter Wirtschaftszweig kann jeder grössere Teilbereich der schweizerischen Volkswirtschaft verstanden werden<sup>[9]</sup>. Von Art. 103 BV nicht erfasst sind demgegenüber Massnahmen, die der Stützung der Gesamtwirtschaft dienen oder spezifisch einzelne Unternehmen oder Berufstätige begünstigen. Die staatliche Förderung muss dem gesamten Wirtschaftszweig oder zumindest einem wesentlichen Teil zugute kommen. Die Presseunternehmen können zweifellos als Teilbereich der schweizerischen Volkswirtschaft und damit als

Wirtschaftszweig betrachtet werden. Die finanzielle Unterstützung der vom Verband SCHWEIZER PRESSE vorgeschlagenen Stiftung würde zumindest einem wesentlichen Teil des Wirtschaftszweiges Presse zugute kommen.

Weiter muss Wirtschaftsförderung durch den Bund - sei es in Form sektoraler Strukturpolitik, sei es in Form wettbewerbsneutraler Förderung - darauf ausgerichtet sein, den unterstützten Wirtschaftszweig ökonomisch zu stärken. Ziel der Strukturpolitik bzw. allgemeinen Wirtschaftsförderung nach Art. 103 BV ist primär das wirtschaftliche Überleben bzw. Florieren des betroffenen Wirtschaftszweiges, insbesondere die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums der Branche; indirekt kann dabei staatliche Wirtschaftsförderung einer Branche auch der gesamten Volkswirtschaft zugute kommen<sup>[10]</sup>. Die vom Verband SCHWEIZER PRESSE beantragte Stiftung verfolgt demgegenüber primär nicht ökonomische Ziele, sondern das Ziel einer vielfältigen und eigenständigen Presselandschaft als unerlässliche Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie<sup>[11]</sup>. Es handelt sich um eine pressepolitische Zielsetzung, die als solche keine Grundlage in Art. 103 BV findet. Eine Abstützung auf Art. 103 BV würde nur dann in Betracht fallen, wenn die Förderung der Pressevielfalt ein geeignetes Mittel wäre, um die Presse als Wirtschaftszweig zu stärken. Pressepolitik müsste ein Instrument der Wirtschaftsförderung sein.

Gerade im Pressebereich kann aber ein vielfältiges Angebot bzw. eine Vielzahl von Anbietern die wirtschaftliche Situation des Wirtschaftszweiges insgesamt auch schwächen. Angesichts der beschränkten Nachfrage von Lesern und Inserenten sowie der begrenzten Preiselastizität hat eine Zunahme von eigenständigen Presseunternehmen tendenziell kleinere Marktanteile zur Folge. Eine starke Aufteilung des Pressemarktes kann für die einzelnen Unternehmen wirtschaftliche Schwierigkeiten mit sich bringen; dies umso mehr, wenn die Personal-, Herstellungs-, Beschaffungs- und Verbreitungskosten steigen. Umgekehrt sind Zusammenschlüsse von Presseunternehmen für die Branche unter Umständen wirtschaftlich förderlich; sie laufen aber in der Regel dem Ziel einer vielfältigen Presse zuwider. Das Ziel wirtschaftlicher Förderung wäre erreicht, wenn die Pressebetriebe wirtschaftlich florieren würden. Dies würde auch gelten, wenn alle Zeitungen dieselben politischen Meinungen verträten, Meinungsvielfalt also gerade nicht bestünde<sup>[12]</sup>.

Zwischen den Anliegen der Pressevielfalt und der wirtschaftlichen Stärkung der Zeitungsbranche bestehen damit mögliche Zielkonflikte. Zielkonflikte sind vor allem dann denkbar, wenn die Pressevielfalt durch eine genügend grosse Zahl eigenständiger Presseunternehmen verwirklicht werden soll. Auch wenn die Förderung der Pressevielfalt die wirtschaftliche Situation der Pressebranche nicht verschlechtert, ist sie kaum ein effektives Mittel, um die Presse insgesamt wirtschaftlich zu stärken.

Die vom Verband SCHWEIZER PRESSE beantragte Stiftung verfolgt primär das Ziel einer vielfältigen und eigenständigen Presselandschaft in der Schweiz. Zu diesem Zweck soll die Regional- und Lokalpresse überproportional unterstützt werden. Massgebliches Anknüpfungskriterium für die Presseförderung ist die Gefahr für die freie Meinungsbildung und nicht die wirtschaftliche Situation der Pressebranche. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die geplanten

Förderungsaktivitäten die Pressebranche gar wirtschaftlich schwächen. Der Bundesgesetzgeber kann damit nicht gestützt auf Art. 103 BV Bundesbeiträge an die Stiftung zur Presseförderung vorsehen.

Die Schlussfolgerung, dass Art. 103 BV für die staatliche Förderung der Pressevielfalt keine Verfassungsgrundlage bietet, gilt unabhängig davon, ob die Presseförderung strukturerhaltend bzw. strukturanpassend wirkt oder wettbewerbsneutral ausgestaltet ist. Zur Ergänzung sei festgehalten, dass die von der geplanten Stiftung vorgesehene besondere Förderung lokal und regional wirkender, vorwiegend kleinerer Verlage tendenziell auf die Zusammensetzung der Pressebranche Einfluss nehmen und damit voraussichtlich strukturerhaltende Folgen haben würde<sup>[13]</sup>. Der Bundesgesetzgeber müsste deshalb - selbst wenn das Ziel der wirtschaftlichen Stärkung der Pressebranche im Vordergrund stünde - zur Beurteilung gelangen, dass die Presse in ihrer Existenz gefährdet ist und zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Rettung dieses Wirtschaftszweiges nicht ausreichen<sup>[14]</sup>. Dies auch dann, wenn die strukturerhaltende Presseförderung mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit vereinbar ist<sup>[15]</sup>.

### 3 Bundeskompetenz in der Wettbewerbspolitik (Art. 96 Abs. 1 BV)

Kraft Art. 96 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Es fragt sich, ob diese Bundeskompetenz in der Wettbewerbspolitik als Grundlage für eine finanzielle Unterstützung der beantragten Stiftung zur Presseförderung herangezogen werden kann.

Art. 96 Abs. 1 BV ermächtigt den Bundesgesetzgeber zur Bekämpfung von schädlichen Kartellen oder anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Wettbewerbsbeschränkungen sind die Folge von unzulässigen Wettbewerbsabreden oder missbräuchlichem Verhalten marktbeherrschender Unternehmen<sup>[16]</sup>. Die geplante Stiftung zur Presseförderung will zwar die Wettbewerbsposition bestimmter Presseorgane durch besondere finanzielle Unterstützung stärken. Es geht dabei aber nicht um die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne von Art. 96 Abs. 1 BV. Die Unterstützung erfolgt vielmehr auf Grund betriebswirtschaftlicher Nachteile der begünstigten Unternehmen (vor allem kleine Auflage, geringe Werbeeinnahmen, hohe Produktionskosten). Ein derartiger Ausgleich ungünstiger Marktpositionen fällt nicht unter die Bundeskompetenz in der Wettbewerbspolitik.

Hinzu kommt, dass die geplante Stiftung den Wettbewerb der Ideen und Vorstellungen erhalten und stärken will<sup>[17]</sup>. Art. 96 Abs. 1 BV erfasst demgegenüber nur Massnahmen, die den wirtschaftlichen und

nicht den ideellen Wettbewerb betreffen<sup>[18]</sup>. Auch aus diesem Grund können Subventionen an die Stiftung zur Presseförderung nicht auf die Bundeskompetenz in der Wettbewerbspolitik abgestützt werden.

#### 4 Politische Rechte in Bundessachen (Art. 39 Abs. 1 BV)

Politische Rechte setzen voraus, dass die Stimmberechtigten sich selbständig eine Meinung über Wahlen und Abstimmungen bilden können. Gerade im Bereich der politischen Wertungen ist die Meinungsbildung angewiesen auf einen möglichst breiten öffentlichen Meinungswettbewerb. Eine vielfältige Presse ermöglicht den Meinungswettbewerb und ist damit eine der institutionellen Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte. Insofern besteht ein Zusammenhang zwischen staatlicher Förderung der Pressevielfalt und den politischen Rechten. Es fragt sich, ob er eng genug ist, um gestützt auf die Verfassungskompetenz zur Regelung der politischen Rechte in Bundessachen (Art. 39 Abs. 1 BV) auch Presseförderungsmaßnahmen zu erlassen.

Die Bundesverfassung macht in Art. 34 Abs. 2 selber inhaltliche Vorgaben zur Ausübung der politischen Rechte. Diese Grundrechtsbestimmung schützt unter anderem die freie Willensbildung. Demzufolge hat der Bundesgesetzgeber bei der Konkretisierung der politischen Rechte Lösungen zu suchen, welche die freie Willensbildung bestmöglich gewährleisten. Die Garantie der freien Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV erstreckt sich in ihrem sachlichen Anwendungsbereich auf das Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen<sup>[19]</sup>. Geschützt ist der unverfälschte Meinungswettbewerb im Hinblick auf eine konkrete Wahl oder Abstimmung. Nicht erfasst ist demgegenüber der unabhängig von bestimmten Wahlen oder Abstimmungen stattfindende kontinuierliche, langfristige Meinungsbildungsprozess in der demokratischen Öffentlichkeit.

Die Bundeskompetenz zur Regelung der politischen Rechte in Art. 39 Abs. 1 BV ist durch den Anwendungsbereich der Garantie der freien Willensbildung in Art. 34 Abs. 2 BV begrenzt. Das bedeutet, dass allgemeine Presseförderungsbestimmungen, die sich nicht spezifisch auf das Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen beziehen, nicht auf die Bundeskompetenz zur Regelung der politischen Rechte abgestützt werden können. Wollte man alle persönlichen, sozialen, wirtschaftlichen und bildungsmässigen Voraussetzungen für das gute Funktionieren der Volksrechte der Gesetzgebungskompetenz über die Volksrechte zuweisen, dann würde diese Kompetenz zu einer Art Superkompetenz ohne Grenzen. Die finanzielle

Unterstützung der vom Verband SCHWEIZER PRESSE vorgeschlagenen Stiftung zur Presseförderung findet somit in Art. 39 Abs. 1 BV keine Verfassungsgrundlage.

## **5 Bundeskompetenz im Bereich Berufsbildung und Hochschulen (Art. 63 BV)**

Gemäss Antrag des Verbandes SCHWEIZER PRESSE soll die Stiftung zur Presseförderung unter anderem durch geeignete Massnahmen die Aus- und Weiterbildung von Journalisten bzw. Medienfachleuten fördern. Die Förderung wird sich dabei auf freie Ausbildungsstätten mit dem Status höherer Fachschulen beschränken[20]. Als Verfassungsgrundlage für die staatliche Finanzierung dieser Förderungsaktivität kommen die Bundeskompetenzen in der Berufsbildung nach Art. 63 Abs. 1 BV sowie die Kompetenz zur Unterstützung höherer Bildungsanstalten nach Art. 63 Abs. 2 BV in Frage.

Auf Grund von Art. 63 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Berufsbildung. Es handelt sich um eine umfassende Bundeszuständigkeit[21], die in der totalrevidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 neu verankert wurde[22]. Umfassende Bundeskompetenzen ermächtigen den Bund, sämtliche in diesem Sachgebiet auftretenden Fragen zu regeln[23]; Förderungsmassnahmen sind folglich in umfassenden Bundeskompetenzen eingeschlossen. Art. 63 Abs. 1 BV gibt damit dem Bund die Kompetenz, Beiträge an die Stiftung zur Förderung der Aus- und Weiterbildung von Journalisten vorzusehen. Diese Kompetenz ergibt sich auch aus Art. 63 Abs. 2 BV, soweit es sich bei den unterstützten Institutionen um höhere Bildungsanstalten im Sinne dieser Bestimmung handelt[24]. Das auf den 1. Januar 2004 in Kraft tretende neue Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002[25] bietet in Art. 52 ff. gesetzliche Grundlagen für solche Bundesbeiträge.

## **6 Pressefreiheit (Art. 17 Abs. 1 BV)**

Zuletzt ist zu untersuchen, ob das in Art. 17 Abs. 1 BV garantierte Grundrecht der Pressefreiheit als Verfassungsgrundlage für Massnahmen des Bundes zur Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse in Frage kommt. Die Grundrechte sind nicht nur einklagbare Rechte der Bürgerinnen und Bürger, sondern darüber hinaus elementare Ordnungsprinzipien für jede staatliche Tätigkeit. Wie aus Art. 35 BV hervorgeht, sind alle staatlichen Aufgabenträger gehalten, zur Verwirklichung der Grundrechtsgehalte in der Rechtsordnung beizutragen. Dieser Gestaltungsauftrag richtet sich insbesondere an den Gesetzgeber aller Stufen; er soll seine Kompetenzen im Sinne der Grundrechte ausüben und optimale Bedingungen für die Wahrnehmung der Grundrechte schaffen.

Das Bundesgericht hat die Pressefreiheit schon früh als Grundlage der demokratischen Meinungsbildung verstanden. In einem Entscheid von 1911 hielt das oberste Gericht fest, dass die Aufgabe der Presse darin besteht, «dem Leser bestimmte, die Allgemeinheit interessierende Tatsachen zur Kenntnis zu bringen, ihn über politische, ökonomische, wissenschaftliche, literarische

und künstlerische Ereignisse aller Art zu orientieren, über Fragen von allgemeinem Interesse einen öffentlichen Meinungs austausch zu provozieren, in irgendeiner Richtung auf die praktische Lösung eines die Öffentlichkeit beschäftigenden Problems hinzuwirken, über die Staatsverwaltung und insbesondere über die Verwendung der öffentlichen Gelder Aufschluss zu verlangen, allfällige Missbräuche im Gemeinwesen aufzudecken, usw.»[26]. Die Vielfalt der Meinungsträger und Informationsquellen ist eine unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die Presse ihre grundrechtlich geforderten Aufgaben überhaupt wahrnehmen kann. Mit einer wirksamen Förderung der publizistischen Vielfalt trägt der Staat insofern bei zur Verwirklichung der Pressefreiheit nach Art. 17 Abs. 1 BV.

Nach dem Gesagten kann der Gesetzgeber mit geeigneten Presseförderungs massnahmen einen Beitrag zur Grundrechtsverwirklichung leisten. Eine andere Frage ist, ob die Pressefreiheit dem Bundesgesetzgeber eine Kompetenz zur Regelung solcher Massnahmen verleiht. Grundrechte verändern die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen prinzipiell nicht[27]. Grundrechte sind keine Zuständigkeitsnormen, ausser die Verfassung sehe ausnahmsweise etwas anderes vor oder der Bundesgesetzgeber umschreibe unbestimmte Verfassungsbegriffe[28]. Die Pressefreiheit gibt somit auch als Gestaltungsauftrag dem Bund keine zusätzlichen Kompetenzen, sondern sie macht inhaltliche Vorgaben zur Ausübung der bestehenden Kompetenzen. Dies hat zur Folge, dass der Pressefreiheit keine Verfassungsgrundlage für die finanzielle Unterstützung der geplanten Stiftung zur Presseförderung entnommen werden kann[29].

## 7 Ergebnisse

Die eingangs gestellte Frage, ob nach geltendem Verfassungsrecht für die finanzielle Unterstützung einer Stiftung zur Förderung der Schweizer Presse Rechtsgrundlagen bestehen, kann somit wie folgt beantwortet werden:

- Die Bundeskompetenzen in der Strukturpolitik (Art. 103 BV), in der Wettbewerbspolitik (Art. 96 Abs. 1 BV) und im Bereich der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV) geben dem Bund keine Verfassungsgrundlagen für die finanzielle Unterstützung der geplanten Stiftung<sup>[30]</sup>.
- Die Bundeskompetenz im Bereich Berufsbildung und Hochschulen (Art. 63 BV) vermittelt dem Bund eine Verfassungsgrundlage, um Beiträge an die Stiftung zur Förderung der Aus- und Weiterbildung von Journalisten vorzusehen<sup>[31]</sup>.
- Die in Art. 17 Abs. 1 BV verankerte Pressefreiheit ist auf Meinungsvielfalt in der Presse angewiesen. Eine Bundeskompetenz zur Presseförderung kann aber aus diesem Grundrecht nicht abgeleitet werden<sup>[32]</sup>.

Diese Schlussfolgerungen bedeuten, dass für die finanzielle Unterstützung der geplanten Stiftung zur Presseförderung eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden muss. Der im Bericht der staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. Juli 2003 vorgeschlagene Art. 93a BV, wonach der Bund die Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien fördert[33], würde eine klare Verfassungsgrundlage bereit stellen.

Dieses Ergebnis mag unter einer funktionellen Betrachtungsweise als unbefriedigend erscheinen. Tatsächlich würde der Bund mit der Subventionierung der geplanten Stiftung zur Förderung der schweizerischen Presse im Ergebnis wie heute vor allem den Pressevertrieb vergünstigen. Indessen beruht die heutige Förderung des Pressevertriebs auf der hoheitlichen Anordnung an die Post, bestimmte Presseerzeugnisse zu nicht kostendeckenden Tarifen zu befördern. Dieser Anknüpfungspunkt erlaubt es dem Bund im heutigen System, *der Post* (als Bundesanstalt) jene Einnahmehausfälle abzugelten, die ihr aus der Anordnung reduzierter Pressebeförderungstarife erwachsen<sup>[34]</sup>. Beim geplanten Stiftungsmodell hingegen würde der Bund eine Art Subjekthilfe gewähren, indem er bestimmte Pressebetriebe zwar nicht unmittelbar, sondern vermittelt durch die Stiftung subventionieren würde. Diese neue Art der Presseförderung hätte rechtlich einen ganz andern Charakter als das heutige Modell, obwohl sie rein wirtschaftlich betrachtet (je nach konkreter Ausgestaltung) zu einem gleichartigen Ergebnis führen könnte. Die Interpretation von Verfassungsbestimmungen über Bundeskompetenzen kann jedoch nicht einer «wirtschaftlichen Betrachtungsweise» folgen, wie dies etwa bei bestimmten steuerrechtlichen Fragestellungen der Fall ist.

[1] Siehe den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. Juli 2003, in: BBl 2003 5357. Sodann die ablehnende Stellungnahme des Bundesrates vom 3. September 2003, in: BBl 2003 6250.

[2] BV, SR 101.

[3] Verband SCHWEIZER PRESSE, Dossier Presseförderung vom 1. September 2003.

[4] PG, SR 783.0.

[5] Vgl. Art. 15 Abs. 2 PG, Fassung vom 13. Dezember 2002, in Kraft vom 1. Januar 2004 bis spätestens 31. Dezember 2007 (AS 2003 784; BBl 2002 6965).

[6] BGE 120 Ib 142 E. 3c/aa S. 145.

[7] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV, zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter [http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat\\_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf](http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf)).

[8] So die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 1997 I 1 ff., S. 307. Aus der Lehre namentlich Marc D. Veit, St. Galler Kommentar zu Art. 103, Rz. 4.

[9] René Rhinow, Kommentar BV, Art. 31<sup>bis</sup> aBV, Rz. 69.

[10] Vgl. René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 519, welche die Vollbeschäftigung, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftswachstums sowie die Steigerung des Wohlstands zu den möglichen allgemeinen Zielen staatlicher Wirtschaftsförderung zählen.

[11] Zur Zielsetzung der bisherigen indirekten Presseförderung in Form von Tarifvergünstigungen durch die Post BGE 120 Ib 142 E. 3c/bb S. 145 f.: «Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften nehmen die spezifische Aufgabe der Presse im pluralistischen Staat [...] gerade auch wegen ihres Vertriebssystems besser wahr als Gratispublikationen. Die zahlende Leserschaft sichert der Presse eine gewisse - heute zusehends von Inserenten bedrohte [...] - publizistische Unabhängigkeit; der verbilligte Zeitungstransport soll die Abonniierung und die regelmässige Lektüre von Zeitungen und Zeitschriften und damit den Fortbestand einer vielfältigen vom Leser gewünschten und

mitgetragenen Presse erleichtern. Sinn der gesetzlichen Ordnung ist es, der Presse die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgabe zu ermöglichen.»

[12] So bereits das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 20. August 1979, zitiert in: Parlamentarische Initiative. Bundesverfassung, Presseförderung. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Oktober 1981, in: BBl 1981 III 972 ff., S. 978.

[13] Zur Definition von sektoraler Strukturpolitik namentlich René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini (Fussnote 10), S. 567: «Im Rahmen sektoraler Strukturpolitik nimmt der Staat Einfluss auf die branchenmässige Zusammensetzung der Volkswirtschaft.»; Jean-François Aubert, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Art. 103, Rz. 2: «C'est ainsi qu'on peut dire que relèvent d'une politique structurelle les mesures qui sont prises pour empêcher que de petites entreprises soient anéanties par quelques grandes qui leur feraient une concurrence dévastatrice.»

[14] Ein solche Beurteilung verlangt Prognosen über die künftige wirtschaftliche Entwicklung, so dass dem Gesetzgeber dabei weite Spielräume zukommen; vgl. René Rhinow (Fussnote 9), Art. 31<sup>bis</sup> aBV, Rz. 148.

[15] Gemäss BGE 120 Ib 142 E. 3b S. 145 war es mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit vereinbar, die Vergünstigung der Posttaxen an die Voraussetzung eines entgeltlichen Abonnementsvertrags zu knüpfen und damit insbesondere Gratiszeitungen und Gratisanzeiger von der indirekten Presseförderung auszuschliessen.

[16] Vgl. Art. 5 bis 8 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG, SR 251).

[17] Dossier Presseförderung (Fussnote 3), S. 7.

[18] Vgl. Reto Jacobs, St. Galler Kommentar, Art. 96 BV, Rz. 4: Art. 96 «dient unmittelbar der Verwirklichung des vom Verfassungsgeber getroffenen ordnungspolitischen Grundentscheids für eine marktorientierte - auf Wettbewerb basierende - Privatwirtschaft».

[19] So die ständige Praxis des Bundesgerichts; vgl. etwa BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 f. Aus der Verfassungsliteratur namentlich Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 361 ff.

[20] Dossier Presseförderung (Fussnote 3), S. 8.

[21] Gerhard Schmid/Markus Schott, St. Galler Kommentar, Art. 63, Rz. 6.

[22] Der Vorgängerartikel der alten Bundesverfassung, Art. 34<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. g aBV, verlieh dem Bund lediglich die Befugnis zum Erlass von Vorschriften über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Die Förderung der Journalistenausbildung war damit nicht abgedeckt; vgl. Parlamentarische Initiative. Bundesverfassung. Presseförderung. Ergänzender Bericht der Kommission des Nationalrates vom 15. November 1983, in: BBl 1984 I 603 ff., S. 612.

[23] Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 1084.

[24] Dazu die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 1997 I 1 ff., S. 279: «Welche Institutionen als Hochschulen gelten, entscheidet sich weniger nach dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit, als vielmehr danach, ob die Ausbildung zu einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit in leitender und verantwortlicher Stellung führt.»

[25] BBG, SR 412.10, in: BBl 2002 8320 ff.

[26] BGE 37 I 368 E. 3 S. 377. Bestätigt in BGE 95 II 481 E. 7 S. 492, BGE 109 II 353 E. 3 S. 358.

[27] Vgl. etwa Botschaft zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) vom 24. Februar 1993, in: BBl 1993 I 1248 ff., S. 1323. Aus der Lehre namentlich Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, Basel und Frankfurt am Main 1991, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Rz. 699, S. 500 f.; Ulrich Häfelin/Walter Haller (Fussnote 23), Rz. 1070; Yvo Hangartner, Grundrechtliche Gesetzgebungsaufträge und bundesstaatliche Kompetenzordnung, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2001 476, S. 477 f.

[28] So etwa im Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG, SR 151.3); vgl. Botschaft des Bundesrates vom 11. Dezember 2000 zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, in: BBl 2001 1715 ff., S. 1816 f.

[29] So auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. September 2003 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zu einem neuen Art. 93a der Bundesverfassung, in: BBl 2003 6250 ff., S. 6252.

[33] Parlamentarische Initiative. Medien und Demokratie. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. Juli 2003, in: BBl 2003 5357 ff., S. 5380.

[34] Entsprechend konnte die bisherige indirekte Presseförderung nach Art. 15 PG auf die Postkompetenz nach Art. 92 Abs. 1 BV (Art. 36 aBV) abgestützt werden; vgl. Botschaft über die Änderung des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 (PVG, BS 7 754), in: BBl 1994 II 873 ff., S. 881, wo neben Art. 36 aBV auch Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 4 BV (Art. 93 Abs. 4 BV) als Verfassungsgrundlage genannt wird. Nach letzterer Bestimmung hat der Bund bei der Gesetzgebung über Radio und Fernsehen auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen.

## **JAAC 69.47 - Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 20. Juli 2004**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	69
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 974

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.