

KURZGUTACHTEN

An: Verband Schweizer Medien

Von: Prof. Dr. iur. Urs Saxer, Rechtsanwalt LL.M.

Datum: 18. März 2019
Kurzgutachten14032019.docx US/AM

Betreffend: Verfassungsgrundlagen einer Presseförderung, insb. der indirekten Presseförderung und deren Finanzierung

Executive Summary

Das vorliegende Kurzgutachten untersucht mögliche Verfassungsgrundlagen einer Presseförderung, insbesondere der bereits bekannten indirekten Presseförderung, und deren Finanzierung. Das Problem hierbei ist, dass der Bund keine allgemeine pressepolitische Zuständigkeit besitzt und mehrere Vorstösse für einen Presseförderungsartikel in der Verfassung abgelehnt wurden. Denkbar sind indessen limitierte Presseförderungsmöglichkeiten gestützt auf einzelne, spezifische Kompetenznormen der Verfassung.

Art. 92 BV ist die Verfassungsgrundlage für die derzeitige indirekte, sich auf den Postvertrieb beziehende Presseförderung. Gestützt auf diese Bestimmung kann im Grundsatz der finanzielle Unterstützungsbeitrag bzw. können die Finanzhilfen erhöht werden. Denkbar sind auch, unter Vorbehalt der Schaffung einer einfachgesetzlichen Grundlage, Finanzhilfen für die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften auch durch private Zustellunternehmungen.

Eine weitere Grundlage ist eine geltungszeitlich-teleologische Auslegung des Rücksichtnahmegebot gemäss Art. 93 Abs. 4 BV. Vom Zweck her steht im Zentrum ein Ausgleich der starken Nachteile und Wettbewerbsverzerrung für die Presse bedingt durch die öffentliche Finanzierung des Rundfunks mit der Abgabe sowie – unter Berücksichtigung der geltungszeitlichen Methode – den abgabefinanzierten Online-Aktivitäten der SRG. Die sehr restriktive Interpretation des Rücksichtnahmegebots steht im völligen Widerspruch zur sonst extensiven Auslegung von Art. 93 als Zuständigkeitsnorm und Grundlage für eine fragwürdige Ausdehnung des Leistungsauftrags auf Online.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|---|
| I. | Ausgangslage und Fragestellung | 2 |
| II. | Art. 92 BV als Grundlage | 4 |
| III. | Art. 93 Abs. 4 BV (Rücksichtsnahmegebot) als Grundlage | 5 |
| IV. | Fazit | 8 |

I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Die private Medienbranche befindet sich als Folge der digitalen Revolution in einem starken Umbruch. Der Strukturwandel trifft vor allem die Printmedien und deren Finanzierung. Die Auflagen der gedruckten Tageszeitungen sind in den letzten 20 Jahren aufgrund des veränderten Nutzerverhaltens stark zurückgegangen.¹ Alleine 2017 ist weltweit der Werbemarkt im Printbereich um 8.9% eingebrochen,² jener in der Schweiz hat sich in den letzten fünf Jahren um 30% und seit 2007 bei den Tageszeitungen um gar um 70% vermindert.³ Leserschaft wie Werbung sind ins Internet abgewandert, wo Suchmaschinen und soziale Medienplattformen dominieren.⁴ Rund ein Drittel der Werbung ist an diese Akteure abgewandert – Weltkonzerne, die selber keine oder nur sehr wenige Inhalte anbieten.⁵ Dieses Geld steht daher nicht (mehr) für die Finanzierung von Medieninhalten, insbesondere von demokratierelevanten Informationen und Meinungen zur Verfügung.
- 2 Hinzu kommt, dass das umfassende mediale Angebot des ohnehin dominanten, grössten Medienunternehmens der Schweiz, der SRG, mit umfassendem Leistungsauftrag gemäss RTVG und einer Finanzierung durch eine gesetzliche Abgabe den finanziellen und publizistischen Spielraum privater Medienunternehmungen zusätzlich einschränkt – mit den entsprechenden Folgen auch für die Anbieter- und Meinungsvielfalt.⁶ Dies gilt insbesondere für die Online-Präsenz, mit welcher die SRG die privaten Zeitungs- und Zeitschriftenverlage direkt konkurriert und welche vom Wortlaut des Leistungsauftrags gemäss Art. 93 Abs. 2 BV nicht gedeckt ist. Zwar ist der publizistische Output der Printmedien in der Schweiz nach wie vor sehr gut. Dessen Finanzierung wird indessen immer schwieriger. Die Ab-

¹ WEMF AG für Werbemedienforschung, Auflagebeglaubigung, Auflagebulletin 2018

² Vgl. WAN-IFRA-Studie Word Press Trends 2018, S. 24: <https://www.wan-ifra.org/reports/2018/09/29/world-press-trends-2018>.

³ <https://werbestatistik.ch/de/publikation/uebersicht-werbeumsaetze-2017/>

⁴ BOSSHART/HOFSTETTER, Forschungsstand: Was wir bisher über den Medienwandel wissen, in: Puppis/Schenk/Hofstetter (Hrsg.), Medien und Meinungsmacht, Zürich 2017, S. 85.

⁵ Stiftung Werbestatistik Schweiz, Werbeaufwand des Jahres 2017. Heute werden weltweit 34% der Ausgaben im Werbereich im Internet getätigt, während auf dem Zeitungsmarkt nur noch 9.5% der Werbebudgets umgesetzt werden, vgl. PwC-Studie: Global Entertainment & Media Outlook 2018 – 2022 sowie WAN-IFRA-Studie Word Press Trends 2018, S. 44.

⁶ SAXER, Die Online-Aktivitäten der SRG und ihre rechtlichen Grenzen, sic! 2011 693, passim.

gabenfinanzierung eines Teils der Rundfunkprogrammveranstalter, allen voran der SRG, führt zu einer starken Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Printmedien. Erschwerend wirkt sich ferner die zentrale Stellung der SRG auf den sprachregionalen und nationalen Werbemärkten aus.

- 3 Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die geltenden Verfassungsgrundlagen eine Förderung der Presse zulassen, insbesondere im Sinne der sog. indirekten Presseförderung und deren Finanzierung. Dies ist vor allem ein Kompetenzproblem. Die geltende Verfassung kennt keine allgemeine medienpolitische Zuständigkeit des Bundes. Diese beschränkt sich gemäss Art. 93 Abs. 1 BV auf Radio und Fernsehen sowie „andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen“. Darunter fällt die Presse nach einhelliger Auffassung nicht.⁷ Ferner sind in der Vergangenheit immer wieder Vorstösse zu einem allgemeinen Presseförderungsartikel in der Verfassung gescheitert.⁸ Daraus schliesst die überwiegende Mehrheit von Doktrin und Praxis auf das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Bundeszuständigkeit im Bereich der *allgemeinen* Presseförderung.⁹
- 4 Eine andere Frage ist demgegenüber, ob aus einzelnen Bundeskompetenzen *spezifische Presseförderungs Zuständigkeiten* abgeleitet werden können. Hierfür bietet Art. 92 BV ein Beispiel. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung enthält das Postgesetz Regelungen zur tarifmässigen Privilegierung¹⁰ und zur finanziellen Unterstützung der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften.¹¹ Auf diese Bestimmung wird nachfolgend näher eingegangen. Geprüft wird ferner, ob sich aus dem Rücksichtnahmegebot von Art. 93 Abs. 4 BV Förderungsmöglichkeiten ergeben, insbesondere im Sinne einer indirekten Presseförderung.
- 5 Der Begriff der indirekten Presseförderung erfasst in der Schweiz vor allem mittels Subventionen finanzierte Zustellermässigungen gestützt auf Art. 16 Abs. 4-7 PG. Sie beträgt derzeit gesamthaft CHF 50 Mio., nämlich CHF 30 Mio. für die abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse, und CHF 20

⁷ Anstatt vieler SAXER, Die Online-Zuständigkeiten des Bundes, AJP/PJA 3/2019 S. 335; Dumermuth, Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, ZBI 117/2017 S. 337 f.

⁸ DUMERMUTH, Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, ZBI 117/2017 S. 337 f.

⁹ HAGER, Rundfunkvielfalt und Medienkonzentration: Rechtliche Mechanismen zur Sicherung der Diversität in Radio und Fernsehen, Zürich 2016, S. 9; KELLERMÜLLER, Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration, Zürich 2007, S. 112 ff.; Bundesrat, Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 8 und S. 113; vgl. auch HUGENTOBLE, Presseförderung in der Schweiz: Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, 2003, S. 13; BVGer, A-3066/2008, Urteil vom 9. Oktober 2008, E. 7.1.1. Zuweilen finden sich immerhin Meinungen, welche den verfassungsrechtlichen Spielraum für eine Unterstützung der Presse mit Bundesgeldern bloss als „eng“ bezeichnen, also die Möglichkeit einer Unterstützung nicht generell ausschliessen; vgl. z.B. Bundesrat, Bericht „Pressevielfalt sichern“ vom 29. Juni 2011, S. 35.

¹⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 3 PG, Agglomerationstarif.

¹¹ Art. 16 Abs. 4-7 PG.

Mio. für die Mitgliedschafts- und Stiftungspressen in der Tageszustellung.¹² Der Verband Schweizer Medien hat in diesem Zusammenhang die Forderung nach einem Ausbau der indirekten Presseförderung für die abonnierten Tages- und Wochenzeitungen auf CHF 120 Mio. erhoben, welche sich generell auf die abonnierte Tagespresse, auf die abonnierte regionale Wochenpresse sowie auf die Sonntagszeitungen beziehen soll.

II. Art. 92 BV als Grundlage

- 6 Verfassungsgrundlage für diese Forderung kann der eben erwähnte Art. 92 BV sein. Gemäss Art. 92 Abs. 1 BV ist das Post- und Fernmeldewesen Sache des Bundes. Der Bund sorgt hierbei gemäss Abs. 2 für eine landesweite, ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldedienstleistungen, wobei die Tarife nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen sind.
- 7 Vereinzelt Stimmen haben zwar bezweifelt, ob Art. 92 BV eine hinreichende Grundlage für die indirekte Presseförderung bilden kann. Diese Zweifel werden geäussert, weil – wie bereits erwähnt – verschiedene Versuche zur Verankerung einer allgemeinen Presseförderungsbestimmung in der Verfassung gescheitert sind.¹³ Indessen genügt diese Bestimmung als Verfassungsgrundlage für die Subventionierung der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften sowie des sog. Agglomerationstarifs, denn verfassungsrechtliche Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den Bund ist eine Bundeszuständigkeit zur Regelung einer Materie, vorliegend die Unterstützung des Postwesens.¹⁴ Mehr braucht es nicht. Es muss also keine ausdrückliche Befugnis bestehen, gewisse Aufgaben zu „unterstützen“ oder zu „fördern“; die verfassungsrechtliche Sachzuständigkeit und damit die Gesetzgebungskompetenz schliesst auch die Förderungsmöglichkeit ein.¹⁵ Die Gesetzgebungskompetenz muss ausserdem keine umfassende und auch keine ausschliessliche sein.¹⁶
- 8 Aufgrund seiner Postkompetenz kann der Bund auch die Beförderungen von Zeitungen und Zeitschriften regeln. Aus Grundrechten, also z.B. aus der Pressefreiheit lassen sich zwar keine Regelungszuständigkeiten des Bundes ableiten.¹⁷ In-

¹² Art. 16 Abs. 7 PG.

¹³ DUMERMUTH, Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, ZBI 117/2017 S. 337 f.

¹⁴ KELLER/HAUSER, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe: Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 7/2009 803, S. 814, auch zum Folgenden.

¹⁵ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 253; vgl. auch VPB 1979 Nr. 98 456, S. 457.

¹⁶ VPB 2002 Nr. 23 255, S. 262. So bildet z.B. Art. 76 BV die rechtsgenügende Verfassungsgrundlage für Bundeshilfen im Gewässerschutzbereich, ohne dass Subventionen direkt oder indirekt im Wortlaut Erwähnung finden.

¹⁷ Anstatt vieler SAXER, Die Online-Zuständigkeiten des Bundes, AJP/PJA 3/2019 S. 336 f.

dessen kann der Bund auf die programmatische Dimension der in der Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV mitgarantierten Pressefreiheit zurückgreifen, um gestützt auf Art. 92 BV angesichts der schwierigen finanziellen Lage der Presse und deren wichtige Rolle für die demokratische Meinungsbildung finanzielle Anreize zu schaffen.¹⁸ Diese können einerseits in besonderen Tarifen bestehen wie dem sog. Agglomerationstarif als Vorzugstarif für Printprodukte als Teil der postalischen Grundversorgung,¹⁹ oder in der Subventionierung der Zustellung.²⁰

- 9 Die Verfassung äussert sich nicht zur Frage, wie hoch die Subventionierung sein darf. Letztendlich beurteilt sich dies auf der Basis der allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, d.h. Art. 5 BV, insbesondere das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit, sowie der Rechtsgleichheit. Vorliegend lässt sich die Erhöhung der indirekten Presseförderung auf CHF 120 Mio. ohne weiteres mit der besonderen Lage der Presse begründen. Es kann diesbezüglich auf vorstehend Rz 1-4 verwiesen werden.
- 10 Dabei kann auch die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Post bzw. durch eine Tochtergesellschaft der Post oder durch private Vertriebspartner subventioniert werden. Der Grund hierfür ist, dass es sicherfassungsrechtlich um eine Postdienstleistung handelt, denn zum Postwesen gehören, wie die gesetzliche Regelung in Art. 16 PG zeigt, die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften ebenso wie die allgemeinen Postdienstleistungen, also vor allem die Brief- und Paketpost.²¹ Damit besteht auch diesbezüglich aus verfassungsrechtlicher Sicht die grundsätzliche Möglichkeit einer Subventionierung der Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften.

III. Art. 93 Abs. 4 BV (Rücksichtsnahmegebot) als Grundlage

- 11 Art. 93 BV als Verfassungsnorm, welche die Kompetenzen des Bundes im Radio- und Fernsbereich regelt, enthält in Abs. 4 eine besondere Bestimmung, wonach bei der Gestaltung des Rundfunkbereichs auf die Stellung und Aufgaben anderer Medien, insbesondere der Presse, Rücksicht zu nehmen ist.²² Der Gesetzgeber hat entsprechend bei der Regulierung des Rundfunks dieses Rücksichtsnahmegebot zugunsten der Presse zu beachten. Die Frage stellt sich, ob und inwieweit diese Bestimmung Grundlage für besondere Massnahmen zugunsten der Presse unter Einschluss finanzieller Beiträge sein kann. Dies ist umstritten. Der derzeitige Direktor des BJ vertritt die Auffassung, man könne gestützt auf Abs. 4 nur die übrigen Medien zugunsten der Presse zurückbinden, nicht aber die Presse unterstüt-

¹⁸ Allgemein zum Einfluss der Grundrechte auf Regelungen gestützt auf Art. 92 BV HETTICH/STEINER, St. Galler BV-Kommentar Art. 92 Rz 6 m.z.N.

¹⁹ Art. 16 Abs. 3 PG.

²⁰ Art. 16 Abs. 4-7 PG.

²¹ HETTICH/STEINER, St. Galler BV-Kommentar zu Art. 92, Rz 4.

²² BIAGGINI, OFK BV Kommentar, Art. 93 Rz. 16.

zen, weil in Art. 93 keine pressepolitische Kompetenz enthalten sei. Dieser engen Auffassung steht der Normzweck entgegen, nämlich der wirtschaftliche Schutz der Presse. Wie zu zeigen ist, kann Art. 93 Abs. 4 BV durchaus Grundlage für positive Massnahmen sein, sofern diese negative Folgen der Rundfunkgesetzgebung ausgleichen wollen.

- 12 Art. 93 Abs. 4 BV wird in der gesetzgeberischen Praxis vor allem auf das Wirtschaftliche – d.h. auf die Finanzierung, insbesondere die Werbung – bezogen.²³ Sie ist die Grundlage der gesetzlichen Werberestriktionen vor allem gegenüber der SRG. Im Schrifttum wird aber die allgemeine Funktion dieser Bestimmung hervorgehoben, in den von Art. 93 Abs. 1 BV erfassten Bereichen den Programmveranstaltern gewisse Grenzen zu setzen.²⁴ Ferner ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass das Regelungsmotiv der generelle Schutz v.a. der Presse im Interesse der Medienvielfalt bildet, nicht nur der wirtschaftliche.²⁵ Daher kann das Rücksichtnahmegebot z.B. auch bei der Konzessionserteilung,²⁶ bei der Ausgestaltung von Leistungsaufträgen²⁷ oder bei Regelungen der Rahmenbedingungen für die Online-Präsenz insbesondere der SRG, möglicherweise aber allgemein von elektronischen Medien eine Rolle spielen.²⁸ Entsprechend kann Abs. 4 Grundlage für Massnahmen sein, um einer staats- und wettbewerbspolitischen Dominanz von Rundfunkanbietern zu begegnen, damit sich die privaten Medien z.B. im Online-Bereich entwickeln können.²⁹ Generell deutet Abs. 4 auf das generelle Anliegen einer gesetzgeberischen Einflussnahme auf die Medienstrukturen bei besonderen Schutzbedürftigkeiten hin.³⁰
- 13 Auszugehen ist hierbei in Übereinstimmung mit dem Zweck von Art. 93 Abs. 4 BV von der wirtschaftlichen Schutzbedürftigkeit der Presse. Diese besondere Schutzbedürftigkeit hat verschiedene Ursachen, wie in der Ausgangslage (vgl. Rz 1 ff.) geschildert. Eine besondere Bedeutung haben hierbei zwei Faktoren, welche sich aus der derzeit geltenden Rundfunkregulierung ergeben: (1) Durch die Abgabefinanzierung des rundfunkrechtlichen Service public in der Höhe von rund CHF 1,2 Mia. wird der Wettbewerb zulasten der Presse sehr stark verzerrt, und dieses Problem hat sich aufgrund des Abflusses von Werbe- und Abogeldern bei der Presse noch stark akzentuiert; und (2) Wettbewerbsverzerrungen durch ausufernde und gebührenfinanzierte Online-Angebote der SRG, dies als Folge einer sehr ex-

²³ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 93, N. 16; SAXER, Die Online-Aktivitäten der SRG und ihre rechtlichen Grenzen, sic! 2011 693, S. 695.

²⁴ BSK BV-ZELLER/DUMERMUTH, Art. 93 Rz. 40; GRABER/STEINER, St. Galler Kommentar, Art. 93 Rz. 26.

²⁵ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 93, N. 16.

²⁶ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 93, N. 16.

²⁷ GRABER/STEINER, St. Galler BV-Komm., Art. 93, N. 25.

²⁸ So BIAGGINI, Komm. BV, Art. 93, N. 16.

²⁹ SAXER, Die Online-Aktivitäten der SRG und ihre rechtlichen Grenzen, sic! 2011 693, S. 696.

³⁰ So ist die Bestimmung auch schon als Schutz der elektronischen Medien gegenüber Radio und Fernsehen verstanden worden; vgl. GRABER/STEINER, St. Galler BV-Komm., Art. 93, N. 25. Gemäss BIAGGINI, Komm. BV, Art. 93, N. 16, lässt sich aus Abs. 4 allerdings keine anwendungsbreite Konfliktauflösungsregel entnehmen.

tensiven Interpretation der Service-Public-Verpflichtung der SRG in Gesetz und Konzession, was nochmals zu einer Benachteiligung auf den wirtschaftlichen und publizistischen Märkten führt.

- 14 Sinn und Zweck des Gebots von Abs. 4 ist ein Ausgleich für die durch die Rundfunkregulierung beeinträchtigte Presse³¹ – die bis heute Rückgrat des lokal verästelten demokratischen Diskurses bildet.³² Dieses Gebot ist vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der Expansion der SRG zu einem Online-Medium noch aktueller geworden. Im Licht der geltungszeitlichen Interpretationsmethode müssen daher die Auswirkungen der Digitalisierung bei der Interpretation von Abs. 4 berücksichtigt werden. Dies macht der Bund mit Bezug auf die Rundfunkkompetenzen gemäss Art. 93 ohne weiteres: Im Rahmen der Konzession und des Bundesgesetzes für elektronische Medien werden diese Bundeskompetenz und der Leistungsauftrag extensiv auf den Online-Bereich ausgeweitet. Dadurch entstehen zusätzliche Bedrohungslagen für die Presse. Der Bund beansprucht ja gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV generell Regelungszuständigkeiten für alle elektronischen Medien, aber auch für Social Media sowie generell für die öffentliche elektronisch verbreitete Kommunikation.
- 15 Es ist daher inkonsistent und methodisch falsch, das Rücksichtnahmegebot weiterhin restriktiv wie vor über 30 Jahren vor den Hintergrund einer reinen Rundfunkregulierung zu interpretieren. Dies missachtet den Schutzzweck von Art. 93 Abs. 4 BV, dessen Interpretation als Folge der medialen Umwälzungen auf die aktuellen Bedrohungen für die Presse auszurichten ist. Wenn schon, dann muss die digital begründete Ausdehnung der Bundeskompetenzen über den Rundfunk hinaus begleitet sein von einer parallelen Erweiterung des Schutzes der Presse gestützt auf Abs. 4. Entsprechend hat der Bund zugunsten der Presse ausgleichende Massnahmen zu ergreifen. Dies steht im Übrigen auch in Übereinstimmung den Regelungen des Subventionsgesetzes. Der Bund gewährt finanzielle Unterstützung in erster Linie aufgrund eines öffentlichen Interesses (vgl. auch Art. 6 lit. a SuG).³³ Dazu zählen insbesondere Marktversagen oder Marktverzerrungen.³⁴ Im Medienbereich sind diese mit Bezug auf die Printmedien äussert deutlich, dies nur schon wegen der Abgabe, aber auch der Finanzierung der Onlinepräsenz der SRG mit den Geldern aus der Abgabe.
- 16 Eine zweckmässige Variante wäre, dass die Presse einen kleineren Anteil aus der Abgabe für Radio und Fernsehen erhält. Diese Abgabe ist in Art. 68 ff. RTVG geregelt, aus welcher der Service public der SRG sowie der privaten Rundfunkanbieter

³¹ BSK BV-ZELLER/DUMERMUTH, Art. 93 Rz. 40.

³² Gemäss VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. März 2018 nutzen 90% der Befragten für ihre Meinungsbildung Artikel in Zeitungen (Tresch, Lauener & Scaperrotta, 2018, S.15).

³³ Vgl. ausserdem die anderen Voraussetzungen in Art. 6 lit. b bis e SuG.

³⁴ Vgl. LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 240, 242.

mit Leistungsauftrag finanziert wird. Sie ist keine eigentliche Steuer,³⁵ sondern eine Abgabe sui generis oder Zwecksteuer,³⁶ deren Verfassungsgrundlage in der Sachkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung zu finden ist (sog. Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs).³⁷ Diese ist bei Art. 93 BV gegeben, da es sich bei der Abgabe für Radio und Fernsehen wie erwähnt nicht um eine klassische Steuer handelt.³⁸ Die Abgabe bezieht sich gemäss der geltenden Regelung des RTVG auf Radio und Fernsehen. Gestützt auf Art. 93, unter besonderer Berücksichtigung von Abs. 4 dieser Bestimmung, kann aus den erwähnten Gründen ein Teil dieser Abgabe auch für die Unterstützung der Presse verwendet werden, um einer regulatorisch verursachte Wettbewerbsverzerrung zumindest etwas auszugleichen.

- 17 All dies sind Argumente dafür, dass blosse Werbebeschränkungen für eine angemessene Rücksichtnahme auf die Presse nicht genügen, sondern dass diese gebietet, unter den derzeitigen schwierigen Bedingungen den Printmedienunternehmen finanzielle Beiträge zukommen zu lassen, welche auch aus der Abgabe finanziert werden können. Diese Benachteiligung der Presse muss ausgeglichen werden. Daran besteht nicht nur ein Interesse angesichts einer Marktverzerrung. Vielmehr besteht daran angesichts der unverändert grossen Bedeutung gedruckter Medien für die öffentliche Meinungsbildung auch ein grosses öffentliches Interesse.³⁹

IV. Fazit

- 18 Mit Art. 92 und Art. 93 Abs. 4 BV bestehen rechtsgenügende Verfassungsgrundlagen zur Abstützung der indirekten Presseförderung und deren Finanzierung. Dabei hat der Bundesgesetzgeber die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen.⁴⁰

³⁵ Für welche der Bund einer ausdrücklichen und spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfte; vgl. KELLER/HAUSER, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe: Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 7/2009 803, S. 808, 811.

³⁶ Vgl. BGE 141 II 181 f.

³⁷ KELLER/HAUSER, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe: Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 7/2009 803, S. 815.

³⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, N 2874.

³⁹ BIAGGINI, OFK BV Kommentar, Art. 93 BV N 16; GRABER/STEINER, St. Galler Kommentar BV, Art. 93 BV N 24; NOBEL/WEBER, Medienrecht, Bern 2007, Kapitel 2 N 178.

⁴⁰ Zu den Anforderungen an die Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe siehe LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 253 ff.