Zeitschrift: Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft

Band: - (2002)

Heft: 1

Artikel: Publizistische und wirtschaftliche Probleme der Rundfunkfinanzierung

Autor: Donges, Patrick

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790689

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Patrick Donges

Publizistische und wirtschaftliche Probleme der Rundfunkfinanzierung

In medienpolitischen Diskussionen spielen Probleme der Rundfunkfinanzierung seit jeher eine grosse Rolle, vermischen sich hier doch ordnungspolitische Fragestellungen sehr eng mit den unmittelbaren Eigeninteressen der beteiligten Akteure wie den Medienunternehmen und der werbetreibenden Wirtschaft. Der folgende Beitrag stellt sowohl zur Finanzierung über Werbung als auch über Empfangsgebühren einige grundsätzliche publizistikwissenschaftliche Überlegungen an, beleuchtet dann die Situation der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz sowie die Diskussion über diese Finanzierungsformen im Rahmen der Vernehmlassung zum RTVG-Entwurf[1].

1 Publizistikwissenschaftliche Überlegungen zur Rundfunkfinanzierung

Rundfunkanbieter agieren auf einer Vielzahl von Märkten, die sich danach systematisieren lassen, zwischen welchen gesellschaftlichen Teilsystemen sie stattfinden (vgl. u.a. Wehmeier 1998: 107; Kiefer 2001: 86; Nieland et al. 1996):

- Zwischen dem Rundfunksystem und dem Publikum besteht ein publizistischer Markt (oder auch «Rezipientenmarkt» oder «Publikumsmarkt»), auf dem die Rundfunkunternehmen Programme anbieten und das Publikum als Nachfrager auftritt.
- Zwischen dem Rundfunksystem und dem ökonomischen System ist die sicherlich wichtigste Marktbeziehung der Werbemarkt. Auf ihm bieten die Rundfunkveranstalter die Aufmerksamkeit des Publikums an und verkaufen diese an die werbetreibende Wirtschaft. Daneben handeln Rundfunkanbieter auch auf Finanzmärkten, in denen sie Nachfrager für Kapital aus dem ökonomischen System sind.
- Innerhalb des Rundfunksystems existieren unterschiedliche Märkte für Programme, Rechte an Programmen, Personal und Dienstleistungen (z.B. im Rahmen der Ausbildung oder bei der Auslagerung von publizistischen Tätigkeiten aus Unternehmen).

Die hier als publizistischer Markt bezeichnete Beziehung zwischen Rundfunkveranstaltern und dem Publikum unterscheidet sich von den anderen genannten Marktbeziehungen dadurch, dass es zwischen Angebot und Nachfrage keinen Preismechanismus gibt. Abgesehen von entgeltpflichtigen Pay-TV-Programmen leistet das Publikum keine direkten Zahlungen an die Rundfunkanbieter (vgl. Kiefer 1999: 708). Vielmehr stellt der publizistische Markt einen nicht monetären Markt dar, dessen Austauschbeziehungen keine Zahlungen (wie auf ökonomischen Märkten), sondern letztlich Geschenke sind: Das Publikum «verschenkt» seine Aufmerksamkeit (vgl. Theis-Berglmair 2000: 316) und zahlt für die empfangenen Leistungen lediglich indirekt in Form der Empfangsgebühren sowie im Rahmen des alltäglichen Konsums von Gütern und Dienstleistungen, für die im Rundfunk geworben wird. Wie viel ein Konsument für die Werbung in Rundfunkprogrammen zahlt, ist von diesem nicht zu beeinflussen – auch wer Rundfunkprogramme nicht nutzt, zahlt die Werbung, die in ihnen ausgestrahlt wird, indirekt mit.

Allein aufgrund dieses fehlenden Preismechanismus kann der publizistische Markt daher nur eingeschränkt mit monetären Märkten verglichen werden. Rezipienten können ihre Anforderungen an die Beschaffenheit von Rundfunkprogrammen nicht dadurch artikulieren, dass sie bereit sind, für Qualität auch einen höheren Preis zu entrichten. Zudem fehlt für die Rezipienten auch die Transparenz über die Qualität von Rundfunkprogrammen. Publizistische Güter sind generell sehr komplex, ihre einzelnen Elemente weisen unterschiedliche Qualitätskriterien auf, die mit wenigen Ausnahmen nicht messbar sind bzw. eine sehr kostspielige Messung erfordern würden, zumal die Qualität von Rundfunkprogrammen – wenn überhaupt – erst nach der Rezeption erkennbar ist (vgl. Kops 1998: 72; Heinrich 1996). Der Rezipient ist wegen seiner unvollständigen Informationen über das Gut darauf angewiesen, den Rundfunkveranstaltern als Anbieter zu vertrauen. Die Kontrolle der publizistischen Qualität der Programme ist für ihn sehr aufwändig, zudem fehlt hierzu die Motivation, da er ja keinen direkten Preis für das angebotene Gut zu entrichten braucht. Rundfunkprogramme werden von den Rezipienten daher vielfach als «kostenlos» angesehen und – ökonomisch formuliert – entsprechend «übernutzt» (vgl. Kops 1998: 42). Grundsätzlich ist daher davon auszugehen, dass der publizistische Markt im ökonomischen Sinne keinen «funktionierenden Markt» darstellt, sondern aufgrund der Beschaffenheit publizistischer Güter grundsätzlich von einem Marktversagen auszugehen ist (vgl. auch Kiefer 2001: 80–82).

Anders hingegen der Werbemarkt, auf dem die Aufmerksamkeit des Publikums von den Rundfunkveranstaltern an die werbetreibende Industrie verkauft wird. Im Gegensatz zum Publikum, das seine Zahlungsbereitschaft mangels Preismechanismus nicht artikulieren kann und über unvollständige Informationen bezüglich der angebotenen publizistischen Güter verfügt, besitzen werbetreibende Unternehmen weitgehende Transparenz- und Kontrollmöglichkeiten. Der werbetreibenden Wirtschaft ist es damit möglich, das Ange-

bot an Rundfunkprogrammen zu beeinflussen. Für sie ist an Rundfunkprogrammen nicht nur interessant, dass möglichst viele Rezipienten erreicht werden, sondern auch, dass möglichst diejenigen erreicht werden, die durch Werbung zum Kauf von Produkten bewegt werden können. «Während für Sender hohe Zuschauerzahlen respektive Marktanteile immer noch an sich attraktiv sind, ist heutige Werbung nicht mehr nur an grossen Zahlen interessiert, sondern auch daran, die richtigen Zielgruppen zu erreichen: Selbst grössere Publika können die ‹falschen› sein» (Hallenberger 1998: 80). Durch Werbung im Programm erfolgt damit eine doppelte Adressierung, indem «das gebotene Programm natürlich den Zuschauern gefallen muss, sofern die Zuschauer der Werbewirtschaft gefallen» (ebd.). Als «werberelevante Zielgruppe» gelten die 14–49jährigen, «werbefinanziertes Programmangebot und Programmnachfrage weichen deshalb beträchtlich voneinander ab» (Kops 1998: 41). Auch ist für die werbetreibende Wirtschaft die Art von Rundfunkprogrammen interessant, die die Kaufabsicht der Rezipienten unterstützen («Werbe-Rahmenprogramme»).

Aus einer solchen Perspektive ist das Problematische an der Werbefinanzierung ihre mögliche Folge, dass Rundfunkveranstalter ihre Programme nicht anhand publizistischer Kriterien anbieten, sondern anhand ökonomischer (Kommerzialisierung), und dass sie sich nicht an ein allgemeines Publikum wenden, sondern nur an bestimmte Segmente, während andere Teilgruppen der Gesellschaft nicht mit publizistischen Gütern bedient werden (zum Begriff der Kommerzialisierung vgl. u.a. Meier/Jarren 2001; Kiefer 2001: 22; Meier 2001).

Politik greift in die vielfältigen Marktbeziehungen des Rundfunks mit anderen Teilsystemen in erster Linie dadurch steuernd ein, dass es mit dem öffentlichen Rundfunk einen Anbieter schafft, dem durch die Gewährleistung von finanziellen Ressourcen in Form der Empfangsgebühren ein Anreiz gegeben wird, stärker einer publizistischen Handlungsorientierung statt ökonomischen Kalkülen zu folgen. Mit Empfangsgebühren wird das Ziel verfolgt, den Veranstalter in die Lage zu versetzen, auch solche Programme zu produzieren, die wegen der Höhe ihrer Produktionskosten, der geringen Grösse der Zielgruppe etc. nicht marktfähig sind. Die dargestellten möglichen negativen Folgen der Werbefinanzierung werden durch die Gebührenfinanzierung einerseits geschwächt, aber andererseits nicht völlig ausser Kraft gesetzt, wenn öffentliche Rundfunkveranstalter – wie in den meisten Fällen – auch auf Werbeeinnahmen angewiesen sind.

Der Vorteil der Gebührenfinanzierung – eine geringere Abhängigkeit des öffentlichen Rundfunks vom Werbemarkt – geht aus publizistikwissenschaftlicher Sicht einher mit einer höheren Abhängigkeit gegenüber der Politik. Da politische Gremien über die Höhe der Empfangsgebühren entscheiden, kann deren Festlegung auch als taktisches Instrument zur Disziplinierung des öffentlichen Rundfunks missbraucht werden: «Gebührenfinanzierung ermöglicht ein Fernsehangebot, das ausser Zuschauermehrheiten auch anderen zu gefallen hat. Ein Umstand, der sowohl positive als auch negative Implikationen hat. Einerseits ermöglicht er die Berücksichtigung auch der Interessen von Zuschauerminderheiten bzw. Programmangeboten, die gesellschaftlich wünschenswert, wenn auch nicht quotenträchtig sind; andererseits ist nicht auszuschliessen, dass Programmentscheidungen zumindest auch mit Blick auf die Institutionen getroffen werden, die über Gebührenhöhe und -verteilung entscheiden – wobei als zusätzlicher Faktor mögliche persönliche Kontakte und politische Affinitäten zwischen Programm- und Gebührenentscheidern zu berücksichtigen sind» (Hallenberger 1998: 79).

2 Situation der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz

2.1 Werbemarkt Schweiz

Bei der Diskussion über die Werbefinanzierung von Rundfunkprogrammen müssen die Besonderheiten des Werbemarktes Schweiz beachtet werden. Im Vergleich mit den Nachbarländern Deutschland und Österreich ist die Werbeintensität in der Schweiz relativ hoch. Werden in Deutschland 0.89 und in Österreich 0.91 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Werbung ausgegeben, sind es in der Schweiz 0.97 Prozent (vgl. Trappel 2001: 311). Allerdings profitieren Radio und Fernsehen in der Schweiz von dieser hohen Werbeintensität nur wenig: fliessen in Deutschland über 40 und in Österreich 23 Prozent der Werbegelder in das Fernsehen, sind es hier nur 16 Prozent, wobei der Anteil an Fernsehwerbung in den vergangenen Jahren nur langsam angestiegen ist (vgl. ebd.). Dies hat eine Reihe von Ursachen, unter anderem die im internationalen Vergleich geringe Nutzung des Fernsehens in der Schweiz sowie die Möglichkeiten für die werbetreibende Wirtschaft, ihre Werbung auch auf ausländischen Fernsehprogrammen zu schalten, die in die Schweiz einstrahlen. Die von ausländischen Anbietern ausgestrahlten Werbefenster realisieren gegenwärtig Einnahmen, die etwa halb so gross sind wie die der SRG SSR idée suisse in der deutschsprachigen Schweiz und vermutlich weiter wachsen werden (vgl. Media Focus Hergiswil, zit. nach Bundesrat 2000: 11).

Bereits 1998 – vor dem Sendestart von Tele24 und TV3 – kam ein Gutachten von Prognos über die Finanzierungschancen neuer sprachregionaler Fernsehprogramme zu einem pessimistischen Befund: Neue Fernsehanbieter träfen auf eine Anbieter- und Marktkonstellation, die insgesamt nur wenig Spielraum biete. Wesentliche Elemente, die privates werbefinanziertes Fernsehen in anderen Ländern erfolgreich gemacht hätten, seien in der Schweiz bereits abgedeckt. Konkret: Ein Vollprogramm wie TV3 müsse, um jährliche Einnahmen von 50 Mio SFr. zu erzielen, einen Marktanteil von zehn Prozent beziehungsweise eine durch-

schnittliche tägliche Sehdauer von 12.5 Minuten pro Tag erreichen (Prognos 1998: 36, 42). Das Scheitern von Tele24 und TV3 war nach dieser Prognose nicht mehr überraschend.

Auch der öffentliche Rundfunk in der Schweiz realisiert einen Teil seiner Einnahmen durch Werbung, wobei seine Werbemöglichkeiten restriktiver sind als die der privaten Anbieter (asymmetrische Werberegulierung). Im Jahr 2000 stammten rund 20 Prozent der 1.5 Mrd. SFr. an Einnahmen der SRG SSR idée suisse aus der Werbung, zusätzlich 2.3 Prozent aus dem Sponsoring.

2.2 Empfangsgebühren für SRG SSR idée suisse und private Anbieter

Die Empfangsgebühren werden nach dem geltenden und dem neuen RTVG durch den Bundesrat festgelegt. Gegenwärtig betragen sie für Privathaushalte 108.15 SFr. im Quartal. Von den dadurch realisierten Mitteln in Höhe von rund 1'150 Mio. SFr. erhält die SRG SSR idée suisse den Hauptteil von 94 Prozent. Zwölf Mio. SFr. (oder ein Prozent) der Empfangsgebühren werden über das so genannte Gebührensplitting an private Radio- und Fernsehveranstalter ausgeschüttet, weitere 13 Mio. SFr. erhält das BAKOM für die Frequenzverwaltung sowie die Verfolgung von Gebührenverweigerern, 44 Mio. SFr. die Billag AG für das Inkasso der Empfangsgebühren (Stand: September 2001).

Durch das Gebührensplitting ist es seit 1993 auch für lokale Radio- und Fernsehveranstalter möglich, Anteile aus den Empfangsgebühren zu erhalten. Über die Vergabe der Mittel entscheidet das BAKOM jährlich auf Antrag. Mit dem Gebührensplitting verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Nachteile von Programmanbietern in Rand- oder Bergregionen ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten gegenüber den Anbietern in den städtischen Ballungsgebieten auszugleichen und die publizistische Versorgung zu fördern. Gefördert werden lokale Rundfunkveranstalter nach RTVG dann, «wenn sie über keine ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten in ihrem Versorgungsgebiet verfügen und wenn an ihrem Programm ein besonderes öffentliches Interesse besteht» (RTVG Art. 17 Abs. 2). Das Gebührensplitting dient von seiner Zielsetzung her der Restfinanzierung, d.h. es kommt erst dann zum Tragen, wenn alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Durch Gebührensplitting dürfen die Veranstalter so maximal ein Viertel ihrer Betriebskosten finanzieren.

3 Regulierungsoptionen: Vorschläge und ihre Bewertung

3.1 Werbefinanzierung

Der RTVG-Entwurf sieht für die privaten Rundfunkveranstalter eine deutliche Lockerung der Werberegulierung vor, die weitgehend den Mindestvorschriften der Konvention des Europarates über das grenzüberschreitende Fernsehen angepasst werden sollen. So wird das bisherige Prinzip, dass Sendungen erst ab einer Dauer von 90 Minuten einmal durch Werbung unterbrochen werden dürfen, zugunsten der Regelung aufgegeben, die die mehrmalige Aufschaltung von Werbung bereits nach 45 Minuten Sendedauer erlaubt. Die Möglichkeit, genuine Verkaufssendungen auszustrahlen, wird erweitert. Und während der RTVG-Entwurf auch weiterhin an einem Werbeverbot für alkoholische Getränke festhielt, beschloss der Bundesrat im Januar 2002, Werbung für Getränke mit geringem Alkoholgehalt wie Bier und Wein bei privaten Veranstaltern (nicht aber bei der SRG) in Zukunft zuzulassen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Lockerung der Werberegulierungen für die privaten Rundfunkveranstalter im Allgemeinen begrüsst, in rund der Hälfte der zu diesem Punkt abgegebenen Voten wurde allerdings eine noch weitergehende Lockerung verlangt (vgl. Karagiannis 2001: 83). Gegenstand der Forderungen war unter anderem die oben genannte Lockerung des Werbeverbots für alkoholische Getränke.

Bezogen auf die SRG SSR idée suisse sieht der RTVG-Entwurf weiterhin eine asymmetrische Werberegulierung vor. Das Werbeverbot im Radio soll beibehalten und die Unterbrecherwerbung nicht wie bei den privaten Veranstaltern ausgeweitet, sondern bei einmal in 90 Minuten belassen werden. Neu ist für die SRG SSR idée suisse ein generelles Sponsoringverbot sowie ein Werbeverbot für Heilmittel vorgesehen. Dadurch sind nach Angaben des UVEK für die SRG SSR idée suisse Mindereinnahmen in Höhe von 25 bis 40 Mio. SFr. pro Jahr zu erwarten (vgl. UVEK 2000: 57).

Im Rahmen der Vernehmlassung zum RTVG-Entwurf sprachen sich Akteure der SRG, einzelne Kantone, Parteien, Werbeagenturen und Wirtschaftsverbände gegen solche restriktiveren Werberegulierungen aus. Insbesondere das vorgesehene Sponsoringverbot stiess auf Kritik. Im Gegenzug forderte eine Gruppe von Akteuren aus dem privaten Rundfunksektor (v.a. die Verbände Privatradio Suisse sowie Telesuisse) ein generelles Werbeverbot für die SRG SSR idée suisse.

Solche Vorschläge einer strikten Trennung von gebührenfinanziertem öffentlichen und werbefinanziertem privaten Rundfunk orientieren sich häufig am sog. «BBC-Modell» (vgl. etwa Wanner 2000). Sie mögen auf den ersten Blick etwas Reizvolles an sich haben, sind jedoch in der Praxis kaum durchführbar und übersehen auch, dass die BBC lediglich in ihren Home Services keine Werbung ausstrahlen darf. Neben diesen Home Services strahlt die BBC jedoch auch werbefinanzierte Programme wie BBC Worldwide und den BBC World Services aus, so dass der Anteil der Empfangsgebühren an den Einnahmen der BBC insgesamt rund 75 Prozent beträgt (vgl. BBC 2001: 56). Allerdings muss die BBC ihre Home Services und ihre kommerziellen Aktivitäten sowohl finan-

ziell als auch organisatorisch strikt trennen. Die BBC darf Gebührengelder ausschließlich zur Finanzierung der Homes Services verwenden und damit keine kommerziellen Aktivitäten subventionieren, alle Gewinne müssen in die gebührenfinanzierten Programme zurückfliessen. Zur Ausgestaltung der organisatorischen Trennung zwischen Home Services- und kommerziellen Aktivitäten hat die BBC interne Richtlinien erlassen, die Commercial Policy Guidelines (vgl. Donges 2002: 259).

Ohne eigene Werbeeinnahmen wäre die SRG SSR idée suisse noch enger vom Bundesrat abhängig, der über die Gebührenhöhe entscheidet, und könnte von diesem beeinflusst werden. Auch ist mehr als fraglich, ob das Ziel der für die Trennung votierenden privaten Veranstalter erreicht wird, dass die heute von der SRG SSR idée suisse eingenommenen Werbegelder dann bei ihnen landen. Es ist plausibel, dass von einem SRG-Werbeverbot eher die ausländischen Programmveranstalter profitieren würden, die in Fenstern auch schweizerische Werbung ausstrahlen. Lehrreich sind hierbei vergleichbare Erfahrungen aus Irland: Dort wurden 1990 Werbebeschränkungen für den öffentlichen Rundfunk eingeführt, die dem privaten Sektor zusätzliche Werbeeinnahmen zufliessen lassen sollten. Diese Massnahme wurde 1993 wieder rückgängig gemacht und wird heute von allen relevanten Akteuren als «completely unworkable» bzw. «disaster» beurteilt[2]. Von den irischen Werbeverboten profitierten vor allem britische Sender wie das nordirische Ulster Television (UTV) und Channel4. So fasste ein irischer Wissenschaftler zusammen: «The idea was that the money would miraculously go from RTÉ to the private broadcasters. That did not happen at all. The advertisers took their money and went to Britain. It doesn't make sense to take money away from the public service broadcaster and hope that the money will find its way to the private broadcasters.»

Auch eine Lockerung der Werbevorschriften für die privaten Rundfunkveranstalter muss also nicht zwingend mehr Werbeeinnahmen in deren Kassen bringen. Zwar wurde von einzelnen Rundfunkunternehmen nach der Einstellung von Tele24 und TV3 insbesondere die restriktive Regulierung der Unterbrecherwerbung für das Scheitern der Sender verantwortlich gemacht, aber die wesentlichen Strukturmerkmale des Werbemarktes der Schweiz lassen sich nun einmal nicht politisch regulieren.

3.2 Gebührenfinanzierung

Nach dem RTVG-Entwurf sollen die Empfangsgebühren auch weiterhin hauptsächlich für die Finanzierung der SRG SSR idée suisse eingesetzt werden. Das Gebührensplitting sollte nach dem RTVG-Entwurf deutlich reduziert und nur noch Radios mit mehreren, verschiedensprachigen Programmen unterstützt werden (RTVG-E Art. 63 Abs. 1 Bst. d), d.h. statt zwölf wären nur noch rund 1.5 Mio. SFr. Gebührenmittel an private Rundfunkveranstalter geflossen. Im Januar 2002 rückte der Bundesrat jedoch von dieser Position ab und beschloss, dass auch lokale Fernsehanbieter weiterhin an Gebührengeldern partizipieren können.

Das Gebührensplitting spielte bei der Vernehmlassung zum RTVG-Entwurf eine wichtige Rolle. Dabei waren drei Positionen erkennbar: Für die Abschaffung des Gebührensplittings gemäss des Entwurfs sprachen sich zwölf private Rundfunkveranstalter und -verbände, von den Parteien die SVP und FDP, Akteure der SRG, Wirtschaftsverbände sowie Teile der Presse aus. Gegen die Abschaffung des Gebührensplittings und für die bisherige Praxis votierten neun private Rundfunkveranstalter und -verbände, einzelne Kantone vor allem aus der Romandie sowie von den Parteien die SP und die CVP. Eine Erhöhung des Gebührensplittings auf zehn Prozent der Empfangsgebühren, d.h. eine Verzehnfachung, forderten elf private Rundfunkveranstalter und -verbände sowie einzelne Akteure der Presse und der Werbung (vgl. Karagiannis 2001: 82).

Unklar bleibt bei dieser Forderung allerdings, nach welchen Kriterien die Empfangsgebühren an die privaten Veranstalter verteilt werden sollen. Ohne die Kopplung von Empfangsgebühren an bestimmte Leistungsaufträge würde das Prinzip des Gebührensplittings lediglich Mitnahmeeffekte produzieren, d.h. private Rundfunkveranstalter könnten auch ohne Gegenleistung von Gebühreneinnahmen profitieren. Gerade für grosse Medienunternehmen wäre es dann rational, einzelne Radio- und Fernsehstationen defizitär zu halten. Würde man das Gebührensplitting an Leistungsaufträge koppeln, wäre dann wiederum zu entscheiden, für welche Programme solche Leistungsaufträge ausgeschrieben werden sollen, wer die Kriterien für die Gebührenvergabe festlegt und Leistungen evaluiert etc. Solche Leistungsaufträge müssten dann in einer genau fixierten und juristisch operationalisierbaren Form formuliert werden, was angesichts der pluralen Vorstellungen darüber, welche Leistungen der öffentliche Rundfunk heute erbringen soll, kaum mehr möglich ist.

Dass der Bundesrat über die Höhe der Empfangsgebühren entscheidet, wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nicht kritisiert. Dabei eröffnet die Kompetenz, über die Höhe der Rundfunkgebühren zu entscheiden, auch die verfassungsrechtlich problematische Möglichkeit, auf den öffentlichen Rundfunk direkt Einfluss zu nehmen (vgl. Weber 2000: 181). Aus diesem Grund sind einige Länder dazu übergegangen, die Rundfunkfinanzierung vom politischen System stärker zu entkoppeln, etwa durch die externe Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlichen Rundfunks durch eine eigenständige und formal unabhängige Kommission (Deutschland) oder durch die Indexierung der Empfangsgebühr, in dem diese an den allgemeinen Preisanstieg gekoppelt wird (Grossbritannien). Vorteile der Indexierung sind der Wegfall der Möglichkeit für Politik, über die Festsetzung der Gebührenhöhe steuernd auf den öffent-

lichen Rundfunk Einfluss zu nehmen, der überdies eine höhere Planungssicherheit erhält. Mit der Indexierung sind aber auch eine Reihe von Nachteilen verbunden: So kann ein automatischer Anstieg der Gebühreneinnahmen für den öffentlichen Rundfunk zu einem niedrigen Kostenbewusstsein führen. Ferner werden der öffentliche Rundfunk und seine Leistungen bei anstehenden Gebührenerhöhungen auch zu einem öffentlichen Thema. In dieser Situation entsteht ein Forum, in dem sich der öffentliche Rundfunk gegenüber der Gesellschaft für seine Leistungen legitimieren muss. Diese Form einer allgemeinen Rückbindung des öffentlichen Rundfunks an die Gesellschaft ist grundsätzlich wünschenswert und würde bei einer automatischen Anpassung der Gebührenhöhe an die Preisentwicklung verloren gehen (vgl. Jarren u.a. 2001: 189–190).

4 Konklusion

Bei Fragen der Rundfunkfinanzierung, so wurde zu Beginn festgehalten, sind ordnungspolitische Vorstellungen eng mit ökonomischen Eigeninteressen verknüpft bzw. werden von diesen überlagert. Auch im Vernehmlassungsverfahren zum RTVG gab es keine festen und in sich schlüssig argumentierenden ordnungspolitischen Koalitionen, sondern die Akteure argumentierten situativ und stark themenbezogen (vgl. Karagiannis 2001: 132), d.h. ihren unmittelbaren Interessen folgend.

So geht bei der Diskussion um Detailfragen der Werberegulierung häufig verloren, welche Zielsetzungen eigentlich mit ihr verfolgt werden sollen. Momentan spiegeln sich in der Werberegulierung mehrere Zielsetzungen wider: Der Schutz anderer werbefinanzierter Medien, wie etwa der Presse, der Schutz des Rezipienten oder bestimmter Rezipientengruppen (z.B. Kinder) vor zu viel Werbung und bestimmten Werbeinhalten (Alkohol, Tabak), die publizistische Unabhängigkeit der Redaktionen durch das Trennungsgebot von Werbung und redaktionellem Programm, die Chancengleichheit politischer Verbände und Parteien durch ein Verbot politischer Werbung etc. (vgl. Jarren/Donges 2000: 120). Es ist daher ratsam, auch grundsätzlich darüber nachzudenken, welche Ziele mit der Werberegulierung schwerpunktmässig verfolgt werden sollen und ob bestimmte Ziele nicht über andere Wege reguliert werden können. Die publizistische Unabhängigkeit der Redaktionen durch das Trennungsgebot von Werbung und redaktionellem Programm könnte beispielsweise auch durch Eingriffe auf der Ebene der Organisationen gelöst werden, etwa indem die Rundfunkanbieter nachweisen müssen, Vorkehrungen gegen eine Einflussnahme kommerzieller Interessen getroffen zu haben. Die BBC mit ihrer strikten finanziellen und organisatorischen Trennung von gebührenfinanzierten Home Services und kommerziellen Aktivitäten könnte hier Vorbild sein.

Bezüglich der Empfangsgebühren wäre es ratsam, diese ausschliesslich für die Finanzierung der Programme und der übrigen publizistischen Angebote der SRG SSR idée suisse sowie zur Finanzierung aller Aufgaben im Zusammenhang mit dem Gebühreneinzug zu verwenden. Mit dem Gebührensplitting, das nach den jüngsten Vorstellungen des Bundesrates nun doch weiter vollzogen werden soll, ist auch für zukünftige medienpolitische Diskussionen ein Einfallstor für Partikularinteressen gegeben. Eine klare Trennung der Finanzierungsformen zwischen öffentlichem und privatem Rundfunk wäre hier sicher sinnvoller gewesen.

Dr. des. Patrick Donges ist Oberassistent am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.
donges@ipmz.unizh.ch

Anmerkungen

1 Für kritische Hinweise zu diesem Beitrag danke ich Matthias Künzler und Manuel Puppis.

2 Die Angaben basieren auf Expertengesprächen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes am IPMZ erhoben wurden. Das Projekt «Rundfunkregulierung im Wandel des Mediensystems» wird mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds/Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz durchgeführt, der Abschlussbericht erscheint im Sommer 2002.

Literatur

BBC (2001). Annual Report & Review 2000-2001. Abrufbar unter: http://www.bbc.co.uk/info/report2001/report/index.shtml

Bundesrat (2000). Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG): Aussprachepapier des Bundesrates. (19. Januar 2000). Abrufbar unter: http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/docs/1134/1134.pdf

Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Hallenberger, Gerd (1998): Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsformen auf die Programmgestaltung. In: Pethig, Rüdiger/Blind, Sofia (Hrsg.): Fernsehfinanzierung. Ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 74–95.

Heinrich, Jürgen (1996): Qualitätswettbewerb und/oder Kostenwettbewerb im Mediensektor? In: Rundfunk und Fernsehen 44, H. 2, S. 165–185.

Jarren, Otfried u.a. (2001): Der schweizerische öffentliche Rundfunk im Netzwerk. Möglichkeiten der Absicherung und Bindung der SRG an die Gesellschaft. (= Diskussionspunkt, Band 41) Zürich: IPMZ.

Jarren, Otfried u.a. (2002): Abschlussbericht «Rundfunkregulierung im Wandel des Mediensystems» zu Händen des Schweizerischen Nationalfonds/Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz (in Vorbereitung).

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Karagiannis, Elisabeth (2001): Ordnungsmodelle des Schweizer Rundfunks: Eine Politikfeldanalyse. Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) als Fallstudie auf der Basis einer Dokumentenanalyse. Lizentiatsarbeit am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.

Kiefer, Marie-Luise (1999): Das Rundfunkpublikum als Bürger und Kunde. In: Schwarzkopf, Dieter (Hrsg.): Rundfunkpolitik

in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2. München: dtv, S. 701–744.
Kiefer, Marie-Luise (2001): Medienökonomik. Einführung in die Ökonomische Theorie der Medien. München, Wien: Oldenbourg.
Kops, Manfred (1998): Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen. (= Arbeitspapiere, H. 100) Köln: Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln.
Meier, Werner A. (2001): Kommerzialisierung als Megatrend. In: Medien Journal 25, H. 1+2, S. 21–25.
Meier, Werner A./Jarren, Otfried (2001): Ökonomisierung und Kommerzialisierung von Medien und Mediensystem. Einleitende Bemerkungen zu einer (notwendigen) Debatte. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 49, H. 2, S. 145–158.
Nieland, Jörg-Uwe/Ruhrmann, Georg/Böckers, Christoph/Seitz, Eberhard (1996): Veränderungen des Fernsehens: Die medienökonomische Dimension. In: Schatz, Heribert (Hrsg.): Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Faktoren und Folgen der aktuellen Veränderungen des Fernsehens. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 75–123.
Prognos (1998). Gutachten Werbemarkt Schweiz im Auftrag des BAKOM (Autoren: Josef Trappel, Daniel Hürst). Abrufbar unter: http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/dasamt/medienmitteilungen/StudiePrognos.pdf
Theis-Berglmair, Anna Maria (2000): Aufmerksamkeit und Geld, schenken und zahlen. Zum Verhältnis von Publizistik und Wirtschaft in einer Kommunikationsgesellschaft – Konsequenzen für die Medienökonomie. In: Publizistik 45, H. 3, S. 310–329.
Trappel, Josef (2001): Fernsehen in Österreich und der Schweiz: Wenig Licht im deutschen Marktschatten. Strukturprobleme dämpfen Expansionserwartungen. In: Media Perspektiven H. 6, S. 306–314.
UVEK (2000). Erläuterungen für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG). Vernehmlassung Dezember 2000. Abrufbar unter: http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/docs/1559/1559.pdf
Wanner, Peter (2000): Service public ist eine Fiktion. 7 Thesen zur Radio- und Fernsehpolitik in der Schweiz. In: Medienwissenschaft Schweiz H. 2, S. 25–28.
Weber, Rolf H. (2000): Finanzierung der Rundfunkordnung. Zürich: Schulthess.
Wehmeier, Stefan (1998): Fernsehen im Wandel. Differenzierung und Ökonomisierung eines Mediums. Konstanz: UVK Medien.