

Die SRG unter finanziellem Druck: Opfer der Wirtschaftskrise oder Symptom für den Niedergang des öffentlichen Rundfunks?

Zusammenfassung des Referats von Matthias Künzler , gehalten an der SSM-DV vom 7. Mai 2009 in Zürich. (Matthias Künzler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Publizistischen Institut der Universität Zürich).

Die SRG musste im letzten Jahr ein Rekorddefizit von 79 Millionen Franken ausweisen, aber die SRG steht damit nicht alleine, auch der ORF hat eine Rekorddefizit eingefahren mit 79 Millionen Euro. Es ist also ein Problem, das auch andere haben. Es stellt sich die Frage: Ist daran alleine die Wirtschaftskrise Schuld? Dann müssten die Werbeeinnahmen stark gesunken sein, aber die Zahlen zeigen folgendes: Nicht nur Krise ist die Ursache. Wohin gehen die Gebühren? Da wurde das Gebührensplitting erhöht von 1% auf 4% der Gebühren und dazu kommt noch 1% für Technologieförderung, das sind 40 Millionen weniger als die SRG vorher hatte und das wurde nicht kompensiert. Die letzte Gebührenerhöhung erfolgte 2007 nur für das TV.

Der ORF erhält noch viel weniger als die SRG der gesamten Gebühreneinnahmen, nämlich nur 66%. Unter anderem erhalten die Bundesländer Gelder, die Kunstförderung des Bundes und der Länder und für den Gebühreneinzug die Verwaltung. Es wird viel abgezwickelt. Auch in Frankreich gibt es Probleme, nachdem ein Werbeverbot für den öffentlich-rechtlichen TV-Sender nach 20 Uhr eingeführt wurde, das wird bald zu einem grossen Defizit führen. Die Ausfälle werden durch Zusatzgebühren für Internet- und Telefonprovider nie gedeckt. Die Wirtschaftskrise ist nur maximal zur Hälfte an den Einnahmenverlusten Schuld.

Gebührendefizite sind politisch gewollt

Die Defizite haben viel mehr strukturelle und politische Gründe. Sie sind politisch gewollt. Welche politische Gründe sind es: Ein Grund für die Defizite ist die Delegitimierung der Gebührenfinanzierung. Das heisst: Immer weniger Leute in der Gesellschaft und der Politik halten die Rundfunkgebühren für eine legitime Finanzierungsform. Das zeigt beispielsweise die byebye-Billag-Kampagne. Die Kampagne ist sehr professionell gemacht. Man versucht auf Facebook und Internet zu setzen und junge Leute anzusprechen, die Billag in die Wüste zu schicken. Was will denn diese Organisation wirklich? Auf der Webseite sind keine Personen auszumachen, es bekennt sich niemand dazu. Zuerst richteten sich die Vorwürfe an die Billag, die für den Gebühreneinzug 55 Millionen kassieren und intransparent arbeiten würden. Gesagt wird, es würde viel billiger gehen, z.B. mit der Steuerrechnung. Da ist tatsächlich etwas dran, es ist intransparent wie die Billag funktioniert. Aber was steckt wirklich hinter dem Mäntelchen der byebyebillag-Aktion? Der Service public der SRG wird massiv kritisiert. Es werde ein Rolls-Royce als Staatsmedium gefahren und die Kosten dafür auf die privaten Haushalte abgewälzt. Damit verbunden ist der Vorschlag die Gebühren auf 100 Franken pro Jahr festzulegen, das wäre eine massive Einnahmenkürzung. Es geht also gar nicht um die Billag, sondern um die Forderung die Gebühren der SRG ganz massiv zu kürzen. Diese Aktion trifft die Stimmung, die man weitherum hört.

In der Bevölkerung gibt es Stimmen, die zwar das Programm gut finden, aber glauben, dass gespart werden und mit der Hälfte des Personals auch gutes Fernsehen gemacht werden könne. Nicht nur der Mann und die Frau auf der Strasse hat diese Meinung, es sind auch Leute aus den Führungsetagen und dem Medienbereich. So sagt Michi Frank (Werbevermarkter IP Multimedia) in einem Interview im persönlich.com: «Kein anderes Land in Europa hat eine Gesetzgebung, die den öffentlich-rechtlichen Veranstalter so schützt wie die Schweiz.... So erhält sie (SRG) sowohl Gebühreneinnahmen wie auch Werbegelder. Das ursprünglich geforderte duale System – Gebühren der SRG, Werbeeinnahmen den Privaten – ist im Gesetz völlig verwässert worden, und zwar zu Gunsten der SRG...Wenn wir den Markt beobachten, kommen wir zum Schluss, dass die SRG ihr Werbepotenzial lange nicht

ausschöpft. Da würde noch viel mehr Geld drinliegen, wohl gegen 100 Millionen Franken im Jahr.»

Ursachen der Legitimationsprobleme auch bei der SRG suchen

Die Ursachen für diese Meinungen sind aber auch zum Teil bei der SRG selber zu sehen. Sie gleicht sich in ihren Bezeichnungen immer mehr an die gewinnorientierten privatwirtschaftlichen Unternehmen an, z.B. in der Umbenennung des Zentralratsausschusses in Verwaltungsrat. Das zeigte sich auch am schwachen Widerstand der Trägerschaft gegen die Zentralisierung und die Reform, welche die Trägerschaft in Frage stellt. So darf sie keine Direktoren mehr wählen, das kann nur noch der Verwaltungsrat. Es gibt aber auch strukturelle Gründe: wir haben einen Trend gehabt mit der Dezentralisierung, Kompetenzen wurden an die Unternehmenseinheiten (UE) abgegeben. Das hat auch zu finanziellen Ineffizienzen geführt. Es wurden überall ähnliche Geräte angeschafft, es kam zu Doppelspurigkeiten und man konnte die Marktmacht nicht nutzen, um die Preise bei den Lieferanten zu drücken, wenn zentral eingekauft würde. Hier gibt es Sparpotential. Der Gegentrend verläuft nicht national, aber im Plan einer Zentralisierung auf sprachregionaler Ebene. Konvergenz ein im Trend.

Deshalb meine These: Der gebührenfinanzierte öffentliche Rundfunk ist ein anachronistisches medienpolitisches Ärgernis. Nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa haben wir diese Probleme. Der öffentliche Rundfunk ist unter Druck.

Der öffentliche Rundfunk als Störfaktor im Wettbewerb

Die Zitate haben gezeigt, die Gründe für die Gebühren sind unter Medienschaffenden, Managern und einem Teil der Bevölkerung zunehmend unbekannt, der öffentliche Rundfunk wird als Störfaktor im Wettbewerb gesehen. Das Verständnis für höhere Produktionskosten fehlt. Dann wird auch das neue RTVG negativ wahrgenommen und die SRG orientiert sich zunehmend an vermeintlichen Trends in den privaten Unternehmen. Deshalb meine These. Was kann man dagegen tun? Bringt ein Vorschlag wie ihn byebyebillag macht, die Einnahmen zu limitieren etwas? Die Auswirkungen dieses Vorschlages habe ich in meiner Forschung untersucht am Beispiel von Irland. Das Beispiel ist interessant, zwischen 1990 – 1993 wurden dort die Gebühren limitiert, daneben wurde auch die maximale Sendedauer der Werbung auf 7,5% limitiert und man hat auch eine absolute Limite der Einnahmen gesetzt mit 50 Millionen Pfund pro Jahr an Werbeeinnahmen. Diese Massnahmen waren gravierend, denn der öffentliche Rundfunk finanziert sich über die Hälfte mit Werbung und nur zum kleinen Teil mit Gebühren. Was war der Hintergrund dieser Massnahmen? Man wollte das nationale Privatfernsehen fördern und glaubte, es könnte sich dann besser entwickeln. Man wollte auch Qualitäts- und Effizienzsteigerung beim öffentlichen Rundfunk erreichen. Man wollte die Wettbewerbsverzerrung zwischen privaten und öffentlichen Sendern vermeiden und man wollte nicht zuletzt die Printmedien schützen und mehr Werbung in der Presse ermöglichen.

Verheerendes Experiment in Irland

Was passierte in diesen drei Jahren? Man kann sagen das Ergebnis war ein Scheitern dieser Einnahmelimitierung. Die Erfahrung zeigte, das nationale Privatfernsehen hat sich nicht entwickelt. Es war seit 1988 möglich Privatrundfunk zu machen, aber die Investoren haben trotzdem nicht investiert, auch nach dem Zurückbinden des öffentlichen Rundfunks nicht. Es hat nicht funktioniert und die Presse hat auch nicht profitiert, es flossen nicht mehr Gelder in Werbung. Passiert ist aber folgendes: Die Werbegelder sind in Werbefenster abgewandert. Irland hat genau das gleiche Problem wie die Schweiz, es strahlen Werbefenster von Nordirland und Grossbritannien nach Irland. Nicht nur die Werbegelder gingen verloren, sondern auch die Werbeagenturen und Werbeindustrie waren betroffen und wanderten auch teilweise ab. Der RTE war danach kurz vor dem Bankrott. Aber dazu ist es nicht gekommen, interessant sind die politischen Folgen. Die Gegner des öffentlichen Rundfunks sind zu Befürwor-

tern mutiert. Ich habe die Parlamentsdebatten ausgewertet und analysiert welche Parlamentarier von welchen Parteien haben die Einnahmenlimitierung unterstützt und welche haben nachher die Abschaffung der Einnahmenlimitierung unterstützt. Und man hat gesehen, es war vor allem genau jene Partei, die am stärkste für die Limite war, die nachher ihre Position geändert hat und ein immer positiveres Bildes des öffentlichen Rundfunks zeichnete. Die Wahrnehmung ist positiver geworden und man hat auch eine genauere Vorstellung von seiner Leistung erhalten - nämlich unabhängig sein, eine unabhängige Meinungsvielfalt vermitteln und auch unabhängige Produzenten zu unterstützen - und man hat gesehen, welchen Wert er hat im Konkurrenzkampf gegen ausländische Sender. Es hat sich gezeigt, dass dazu nur ein öffentlicher Rundfunk fähig ist. Ein eigenständiges einheimisches Medienangebot ist nur über den öffentlichen Rundfunk möglich. Deshalb haben 2001 und 2003 neue Gesetz zu einer Gebührenerhöhung geführt und auch zu einem Gebührensplitting, allerdings in anderer Form als die Schweiz. Vom Gebührensplitting profitieren nicht die einzelnen Sender, sondern einzelne Programme, die bestimmte Kriterien erfüllen. Die privaten Anbieter können sich mit einzelnen Programmen für das Gebührensplitting bewerben.

Das heisst also die Einnahmenlimitierung ist keine gute Idee.

Der öffentliche Rundfunk kann sich nicht - wie Michi Frank glaubt - über den Markt finanzieren, das ist nicht möglich. Vor allem in Kleinststaaten ist das unmöglich. Wir haben eine Ressourcenknappheit, die private Produktion lohnt sich oft nicht. In der Schweiz gibt es noch das Problem der Mehrsprachigkeit, das lässt sich nicht über den Markt finanzieren. Die Sender, die in die Schweiz einstrahlen, haben eine hohe ausländische Medienpräsenz. Das sieht man auch wenn man die Marktgrösse anschaut, es gibt eigentlich nur fünf grosse Länder in Europa mit grossem Marktpotential und entsprechender Einwohnerzahl: Das sind Deutschland, Italien, Spanien, Frankreich und Grossbritannien. Die Schweiz und andere Länder haben zu kleine Werbemärkte. Die Schweiz ist umzingelt von Ländern mit gleichen Sprachen und das ergibt einen grossen Overspill (Abwanderung).

Der Protektionismus macht im Kleinstaat Sinn wenn man eine eigenständige Medienproduktion aufrechterhalten möchte. Die Abschaffung des öffentlichen Rundfunks ist keine gute Idee. Es gibt noch weitere Gründe.

Medien sind kein funktionierender Markt

Aus der ökonomischen Theorie kann begründet werden, dass die Medien kein funktionierender Markt sind. Sie weisen Merkmale auf, die bei einem Markt vorhanden sein müssen, die bei den Medien nicht vorhanden sind, denn sie sind ein öffentliches Gut. Wenn eine Person es konsumiert gibt es keine Rivalität mit andern, es verschwindet nicht wenn es von jemandem konsumiert wurde. Anders ist es bei meinem Laptop, wenn ihn jemand klaut, kann ich ihn nicht auch gleichzeitig benutzen. Es ist auch sehr schwierig bei Zahlungsverweigerung, Schwarzseher sind sehr schwierig auszuschliessen. Es gibt auch Strukturprobleme im Wettbewerb. Die Medienkonzentration wird stark begünstigt, weil die Fixkosten im Medienbereich sehr hoch sind.

Es gibt auch Informationsmängel, es ist sehr schwierig für den Konsumenten die Qualität des Produktes abzuschätzen, das haben wir gesehen bei dem Zitat, das TV sieht gut, aber auch für die Hälfte zu haben. In der ökonomischen Theorie ist das zwar umstritten: Medien sind ein meritorisches Gut (das bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften ein Gut, von dem angenommen wird, dass es einen grösseren Nutzen stiften könnte, als sich in der in freier Marktwirtschaft bestehenden Nachfrage widerspiegelt), auch wenn es in der Gesamtgesellschaft nicht nachgefragt wird, ist es trotzdem ein nützliches Gut.

Die Demokratie braucht unabhängige Medien

Es gibt auch eine politische Begründung, unsere Demokratie gerade die direkte Demokratie ist eine normative Staatsform. Es braucht Medien, damit Demokratie überhaupt funktionieren kann und nicht nur Medien, die irgendetwas machen, sie sollen Öffentlichkeit schaffen, sie sollen informieren aber auch Debatten auslösen und sie sollen die vierte Gewalt sein und kritisieren.

Sie sind auch Intermediäre, die vermitteln zwischen Bürgern und Elite und den Landesteilen der Schweiz und zwischen den Gesellschaftsschichten. Medien können diese Rolle nur wahrnehmen, wenn bestimmte strukturelle Voraussetzungen vorhanden sind. Sie müssen unabhängig sein und sich auch von der Wirtschaft unabhängig entwickeln können, sie sollen Politik und Wirtschaft kritisieren, das ist eine öffentliche Aufgabe und kann sich nicht nur am Markt orientieren und es braucht Medienfreiheit. Das spielt in allen anderen Ländern eine Rolle. Es stimmt eben nicht, dass in der Schweiz das restriktivste Rundfunkgesetz in Europa existiert wie oft gesagt wird. Das zeigen Ländervergleiche, die ich durchgeführt habe. Ich habe die Schweiz, England, Österreich und Irland verglichen und angeschaut, wann der Privatrundfunk eingeführt wurde. Das geschah in Irland am Schnellsten, die Schweiz liegt in der Mitte und Österreich war am spätesten dran. Die Schweiz ist nicht besonders protektionistisch. Immer wieder wird gesagt, dass die Mischfinanzierung in der Schweiz eine Besonderheit sei, also die Finanzierung über Gebühren und Werbegelder. Das ist praktisch in allen Ländern so. In allen Ländern gibt es keinen öffentlichen Rundfunk, der zu 100 Prozent nur mit Gebühren finanziert ist. In Deutschland gibt es einen hohen Anteil Gebühren und auch die BBC, die zwar keine Werbung macht, hat nicht nur die Gebühren. 30% der Finanzmittel kommen aus kommerziellen Diensten. Die Gewinne daraus fließen dem Rundfunk zurück. Die Schweiz ist oben beim Anteil Gebühren im Vergleich mit Europa. Irland finanziert nur zu 2/5 durch Gebühren und 3/5 über Werbung. Ich muss meine These revidieren, der öffentliche Rundfunk sei anachronistisch, man soll ihn abschaffen.

Es braucht eine Antithese dazu. Die Kritik am öffentlichen Rundfunk ist oft wenig fundiert, gerade aus der Politik und Wirtschaft. Es werden auch Unwahrheiten verbreitet.

Den öffentlichen Rundfunk über den staatlichen Eingriff zu finanzieren ist absolut legitim. Das zeigt die ökonomische und politische Theorie und fast alle Länder halten daran fest.

Wie soll der öffentliche Rundfunk auf Kritik reagieren

Es gibt drei Optionen. **Erstens die Anpassungsstrategie:** Der öffentliche Rundfunk passt sich an die Privaten an. Damit könnte man Gebührenauffälle kompensieren aber es gäbe ein Legitimationsdefizit.

Dann die reine Lehre: Der öffentliche Rundfunk übernimmt nur noch die Funktionen als Service public und beschränkt sich darauf und hebt sich sehr stark von den Privaten ab, das wäre das Modell DRS 2, man macht nur Minderheitsprogramme. Die Legitimation für die Gebührenfinanzierung ist zwar gut aber langfristig sagt die Bevölkerung, warum sollen wir mit teurem Geld ein Fernsehen und Radioprogramm finanzieren, das für eine kleine Elite da ist, während wir das nicht benutzen.

Dann gibt es noch die Kompensationsstrategie: Das heisst, die Programme werden auch für breite Zuschauergruppen gemacht, sie beinhalten aber auch eine öffentliche Leistungen.

Die SRG muss einiges ändern

Die SRG darf nicht mehr so weiter machen wie bisher, die SRG muss viel stärker diese Leistungen erfüllen. Ich nenne das eine Kompensationsstrategie plus, sie muss mehr Minderheiten bedienen und den Leistungsauftrag erfüllen.

Die SRG muss den Leistungsauftrag wahrnehmen, wo es Defizite gibt. Man muss sich stärker auf die kulturelle und politische Funktion konzentrieren. Sonst gibt es keine Gründe für den öffentlichen Rundfunk. Man muss sich viel stärker überlegen, wie man sich vom privaten Rundfunk unterscheiden kann. Das kann man natürlich über das Programmangebot machen,

es reicht aber nicht zu sagen, hier haben wir noch ein kulturelles Programm und hier DRS 2. Man kann sich auch legitimieren wie z.B. BBC über Arbeitsprozeduren im redaktionellen Bereich, dort hat man flächendeckend Qualitätssicherungsinstrumente implementiert. Die SRG soll sich auch über die Organisationsform unterscheiden zum privaten Rundfunk, z.B. über die Trägerschaft. Das ist ein wichtiges Element im Unterschied zu den Privaten. Ich glaube, dass es falsch ist, wie viele - darunter auch zahlreiche MedienmacherInnen - die Trägerschaft oft als etwas Mühsames anschauen, das man eigentlich gar nicht möchte. Man müsste sie viel stärker zur Kenntnis nehmen auch wenn sie mühsam ist, das kann stark zur Legitimation beitragen. Vieles ist in der SRG schon implementiert, aber das reicht nicht. Man muss aber viel stärker die besondere Leistung der SRG in der Politik und Öffentlichkeit vermitteln. Es ist vielen gar nicht mehr klar - der Bevölkerung, der Politik und zahlreichen Medienmachern in hohem Management - weshalb es den öffentlichen Rundfunk braucht, was die SRG anders macht, weshalb sie teurer produziert und was ihre Aufgabe und Funktion ist. Die SRG müsste stärker zeigen, was sie anders macht.

Auf den einfacher Nenner gebracht mit dem Sprichwort: **Tue Gutes und rede darüber.** Es reicht nicht, einfach Gutes zu tun, man muss auch konkret der Bevölkerung zeigen, was ist eigentlich anders als bei privaten Sendern. Es darf aber nicht nur darüber geredet werden. Diese Mitmachfilme für die Mitwirkung bei der Trägerschaft reichen nicht, es darf natürlich auch nicht nur ein Marketinginstrument sein, sondern man muss auch etwas damit machen und die einzelnen Medienschaffenden bis zur Direktion müssen sich immer wieder bewusst werden, was könnte anders sein und was ist der Unterschied zwischen einem öffentlichen und privaten Rundfunk. Das ist meine Kernthese und ich bin auf die Diskussion gespannt.

Referat von Mattias Künzler zusammengefasst und gekürzt aus von einer Tonbandaufzeichnung von Claudine Traber, SSM-Gleichstellungsbeauftragte und SSM-Webredaktorin.