

## **Kennzahlen des öffentlichen Rundfunks in Europa: Input für die aktuelle Debatte zur Reform der Gebührenfinanzierung**

*Eine Studie des Instituts für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung untersucht die Rundfunkfinanzierung und Auswirkungen auf den Publikumserfolg in 17 europäischen Ländern. Die Ergebnisse liefern einige grundlegende Informationen für die aktuelle Debatte über eine Reform der ORF-Finanzierung.*

Öffentlicher Rundfunk spielte in vielen europäischen Ländern über lange Zeit eine herausragende Rolle. Mit der Liberalisierung der Rundfunkmärkte und der Verbreitung des Internet nimmt die Bedeutung des öffentlichen Rundfunks jedoch ab. Seine Sonderstellung im Mediensystem und insbesondere seine Privilegierung durch die Gebührenfinanzierung geraten immer stärker unter Rechtfertigungsdruck.

In etlichen Ländern wurde das Finanzierungssystem in den vergangenen Jahren reformiert. Finnland stellte 2013 von einer Rundfunkgebühr auf eine Rundfunksteuer um. In Deutschland gilt seit 2013 eine Haushaltsabgabe, die heuer auch in der Schweiz eingeführt wurde, nachdem die Schweizer Bevölkerung die Abschaffung der Rundfunkgebühren 2018 in einem viel beachteten Referendum abgelehnt hatte. In Dänemark erfolgt die Finanzierung seit 2018 aus dem staatliche Budget und auch in Österreich erwägt die Regierung Änderungen der Gebührenfinanzierung zum Ende der aktuellen Legislaturperiode.

Eine aktuelle Untersuchung des Instituts für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt liefert für die laufende Reformdebatte einige international vergleichende Kennzahlen zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks und zu Auswirkungen auf den Publikumserfolg in 17 Ländern. Ergebnisse der Studie erscheinen unter dem Titel „Public service media in Europe: Exploring the relationship between funding and audience performance“ in der Herbstausgabe der internationalen Fachzeitschrift *Javnost – The Public*.

### **ORF-Finanzierung: Gebührenhöhe im vorderen Mittelfeld**

Die Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks in Europa variiert aufgrund von Größenunterschieden erheblich – von 27,0 Mio. Euro in Lettland bis zu 9,8 Mrd. Euro in Deutschland. Österreich bzw. der ORF liegen dabei mit rund 1 Mrd. an Gesamteinkünften aus Gebühren und Werbung im vorderen Mittelfeld. Europaweit werden durchschnittlich 77,7% der Einkünfte aus öffentlichen Mitteln finanziert (Rundfunkgebühren, Staatshaushalt), knapp ein Viertel der Einnahmen kommt aus Werbung. Doch während der öffentliche Rundfunk in den skandinavischen Ländern fast ohne kommerzielle Einnahmen auskommen muss, liegt der Werbungsanteil in Österreich bei 41,8%. Die Finanzausstattung des Rundfunks bildet wegen

Größenunterschieden jedoch keine geeignete Grundlage für internationale Vergleiche. Welchen Beitrag die Bevölkerung für den öffentlichen Rundfunk leistet, lässt sich besser anhand der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln pro Kopf der Bevölkerung unter Berücksichtigung der länderspezifischen Kaufkraft verdeutlichen.

Diese Einkünfte aus öffentlichen Mitteln liegen europaweit im Schnitt bei 52 Euro pro Jahr und weisen sogar kaufkraftbereinigt eine hohe Bandbreite auf: von 102 Euro pro Kopf in Deutschland bis 7 Euro in Polen. Im europäischen Vergleich werden in Deutschland, Norwegen und der Schweiz besonders hohe öffentliche Beiträge bezahlt, mit jährlich über 80 Euro pro Einwohner. Dahinter folgen im Sample der Studie Finnland, Schweden, Österreich und Großbritannien auf einem ähnlichen Niveau von rund 67 Euro. Deutlich geringer sind die öffentlichen Einnahmen pro Kopf in Ländern wie Irland, Spanien, Italien, Portugal, Lettland und Polen.

### **Leistung des öffentlichen Rundfunks: von Programoutput bis Publikumserfolg**

Die Frage, welche Leistungen des öffentlichen Rundfunks dieser Finanzierung gegenüber stehen, ist schwer zu beantworten und kann nur annäherungsweise über verschiedene Indikatoren erfolgen. Die Effizienz der öffentlichen Angebote kann z.B. anhand der Kosten pro Sendestunde im Sinne einer Input-Output-Relation verglichen werden. Länderübergreifend beträgt der durchschnittliche Aufwand für eine Sendestunde im Rundfunk im Jahr 2014 rund 6.000 Euro. Rein ökonomische Kennzahlen zum Verhältnis von Input und Output können jedoch kein solides Gesamtbild zur Beurteilung der Leistung des öffentlichen Rundfunks vermitteln, u.a. weil dabei die Qualität des Angebots nicht ausreichend berücksichtigt ist.

Der Erfolg von Medienunternehmen wird deshalb auch anhand des Erfolges am Publikumsmarkt beurteilt. Als wichtige Indikatoren für Akzeptanz seitens des Publikums gelten hohe Reichweiten und Marktanteile sowie eine starke Nutzung speziell der aktuellen Nachrichtenangebote. Im europäischen Schnitt erreicht öffentliches Fernsehen einen Marktanteil von 30,3% und seine Informationsprogramme bilden für 29% der Bevölkerung die Hauptnachrichtenquelle außerhalb des Internet (Fernsehen, Radio, Zeitung). Im Online-Bereich liegt die Bedeutung des öffentlichen Rundfunks als Nachrichtenquelle deutlich niedriger bei 10%. Man sieht, dass die Nachrichtenkonkurrenz für den öffentlichen Rundfunk im Internet erheblich und lediglich einen Klick entfernt ist.

### **Publikumserfolg: hohe Bedeutung des ORF als Nachrichtenquelle**

Auch bei solchen publikumsbezogenen Performance-Indikatoren schneiden die öffentlichen Veranstalter in Europa sehr unterschiedlich ab. Marktanteile reichen von hohen 45% für ARD, ZDF und die Dritten Programme in Deutschland bis zu niedrigen 13% Marktanteil für den öffentlichen Rundfunk in Lettland.

Der ORF liegt gemessen an Marktanteilen mit 35% (2014) im besseren Mittelfeld, erreicht aber als Nachrichtenquelle absolute Spitzenwerte. Für 46% der Bevölkerung stellen die Nachrichtenangebote des ORF die Hauptnachrichtenquelle außerhalb des Internet dar. Im Internet bildet das ORF-Online-Angebot immerhin für 21% die Hauptnachrichtenquelle. Spitzenreiter als Nachrichtenquelle im Online-Bereich ist die BBC mit 36%. Die Internet-Angebote der deutschen Rundfunkanstalten haben als Hauptnachrichtenquelle weit weniger Relevanz (7%).

### **Publikumserfolg steigt mit Höhe der öffentlichen Mittel**

Die verfügbare Datenbasis ermöglicht auch die Überprüfung von Zusammenhängen zwischen der Finanzierung des Rundfunks und dem Publikumserfolg. Dabei zeigt sich, dass Rundfunkveranstalter mit hoher öffentlicher Finanzierung tendenziell mehr Erfolg am Publikumsmarkt erreichen als ressourcenschwache Veranstalter. Je höher die verfügbaren Mittel, desto höher die Marktanteile und die Bedeutung als Nachrichtenquelle. Veranstalter mit hohen öffentlichen Mitteln werden von der Bevölkerung zudem als unabhängiger von politischem Druck eingeschätzt.

Die vergleichenden Daten zeigen, dass die finanzielle Unterstützung, der Publikumserfolg und das Vertrauen in die Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks in den Staaten Nord- und Mitteleuropas besonders hoch sind. In Mittelmeerländern und Osteuropa verfügt öffentlicher Rundfunk tendenziell über weniger Ressourcen und geringeren Publikumserfolg, wobei es jedoch durchaus interessante Ausnahmen gibt. So erreicht die RAI in Italien überdurchschnittliche Marktanteile (38%) und Česká televize (ČT) in Tschechien einen hohen Stellenwert als Nachrichtenquelle (44%). Rádio e Televisão de Portugal (PRT) wird von einem hohen Anteil der Bevölkerung als „frei von politischem Druck“ (47%) wahrgenommen, was für südeuropäische Rundfunkveranstalter eher untypisch ist.

### **Staatsfinanzierter Rundfunk wird als stärker politisch abhängig wahrgenommen**

Damit erreicht PRT in Portugal bei der Einschätzung der Unabhängigkeit von politischem Druck einen ähnlich hohen Wert wie der ORF in Österreich (48%). Spitzenreiter in punkto Unabhängigkeit ist YLE in Finnland. 65% der Finnen denken, dass ihr öffentlicher Rundfunk frei von politischem Druck agiert. Deutlich unterdurchschnittlich ist dieser Wert u.a. in Spanien (20%), Lettland (25%) und Ungarn (30%). Das sind jene Länder, deren Finanzierung aus dem Staatshaushalt erfolgt. Damit wird beispielhaft die Vermutung bestätigt, dass eine Budgetfinanzierung politischen Druck erhöhen und damit die Unabhängigkeit einschränken kann – zumindest in der Wahrnehmung der Bevölkerung.

## Neues Finanzierungsmodell: gesellschaftliche Debatte vor politischer Reform

Insgesamt verdeutlichen die Studienergebnisse, dass die Rundfunkfinanzierung mit dem Publikumserfolg in Zusammenhang steht. Einsparungen und eine Finanzierungsreform sind möglich, aber ein durchaus sensibles Thema, bei dem es nicht nur um die „budgettechnischen“ Fragen geht, ob, in welchem Umfang und über welchen Posten Steuerzahlerinnen und -zahler entlastet werden können. Es geht auch darum, welche Effekte damit für den öffentlichen Rundfunk verbunden sind, wie stark der öffentliche Rundfunk in Österreich sein soll, welche Leistungen von ihm erwartet werden und ob diese Leistungen auch mit geringeren Mitteln aus dem Staatshaushalt erbracht werden können.

Eine politische Finanzierungsreform ohne eine breite gesellschaftliche Debatte über die Erwartungen an den öffentlichen Rundfunk greift zu kurz. In der Schweiz wurde diese Debatte im Vorfeld einer Volksabstimmung intensiv geführt. In Österreich sollte sie vor einer tiefgreifenden Reform ebenfalls geführt werden.

-----

Tobias Eberwein, Matthias Karmasin & Florian Saurwein  
Institut für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung (CMC) der  
Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt  
[www.oew.ac.at/cmc](http://www.oew.ac.at/cmc)

Ergebnisse der zitierten Studie erscheinen unter dem Titel „Public service media in Europe: Exploring the relationship between funding and audience performance“ in *Javnost – The Public*, 27 (3) 2019. <https://doi.org/10.1080/13183222.2019.1602812>