

Verteilungs- und wohlfahrtsökonomische Effekte der Schweizer Medienmarktregulierung

# Orientierungslose Intransparenz

*Die Wachstums- und Wohlfahrts-maximierenden Kräfte eines freien Marktes können sich im Schweizer Medienmarkt auf Grund von staatlichen Eingriffen in die Marktordnung nur bedingt entfalten. Es sind die Medienkonsumenten und die Werbeauftraggeber, welche die mannigfaltigen ordnungspolitischen Sündenfälle zu berappen haben. Besserung ist nicht in Sicht – im Gegenteil.*

AUTOR: MATTHIAS GEHRIG, LIC.RER.POL.\*

**A**us liberaler Sicht kann der Schweizer Medienmarkt als stark reguliert bezeichnet werden. Staatlich verordnete Gebührenfelder, Subventionen und asymmetrische Werberestriktionen beeinflussen nicht nur den Entscheid der Schweizer Konsumenten, welche Medienangebote in welcher Intensität genutzt werden. Die verschiedenen regulativen Bestimmungen verändern ebenso den Entscheid der Werbeauftraggeber, wie hoch die Werbebudgets angesetzt und auf welche Mediengruppen bzw. welche Werbeträger diese verteilt werden.

## Regulative Bestimmungen verändern ebenso den Entscheid der Werbeauftraggeber.

Die aktuellen Diskussionen um das neue Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) und um den von Bundesrat Merz vorgeschlagenen Einheitssatz für die Mehrwertsteuer zeigt zusätzlich eines: Die Interessen der Medienkonsumenten und insbesondere der Werbeauf-

traggeber werden bei der Ausgestaltung der Gesetze, welche den Medienmarkt betreffen, überhaupt nicht oder nur sekundär berücksichtigt. Dies ist umso bedenklicher, als diese beiden Interessengruppen die verfügbaren Medienangebote schlussendlich im Alleingang finanzieren.

### Gegenläufig und ohne roten Faden

Die Tatsache, dass die Interessen von Medienkonsumenten und Werbeauftraggebern im medienpolitischen Gesetzgebungsprozess eine untergeordnete Rolle spielen, erhärtet sich, wenn man die ökonomischen Effekte analysiert, welche die relevanten Gesetzesparagrafen auf die Entscheide von Medienkonsumenten und Werbeauftraggeber haben. Denn diese Effekte sind widersprüchlich, einander gegenläufig und lassen einen roten Faden im medienpolitischen Willen vermissen.

Warum darf die SRG SSR idée suisse den Schweizer Bürger im Fernsehen und Radio, nicht aber im Internet oder mittels gedrucktem Erzeugnis mit ihrem umfassenden Service public bedienen? Warum darf die SRG SSR idée suisse keine Werbung auf ihren Radiosendern anbieten? Warum ist Alkohol- und Zigarettenwerbung in TV und Radio, nicht aber in Kino, Plakat und Print verboten? Warum

\* MATTHIAS GEHRIG HAT AN DER UNIVERSITÄT BERN NATIONALÖKONOMIE UND MATHEMATIK STUDIERT UND ARBEITET ALS PRODUCTMANAGER BEI MEDIA FOCUS.

kommen gedruckte, nicht aber elektronische Presseerzeugnisse in den Genuss eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes?

Versucht man diese exemplarischen Fragen aus der ökonomischen Nutzenperspektive von Medienkonsumenten und Werbeauftraggebern zu beantworten, so wird man kläglich scheitern. Eine Antwort findet nur der, der weiss, dass für

## Warum ist Alkohol- und Zigarettenwerbung in TV und Radio, nicht aber in Kino, Plakat und Print verboten?

den Gesetzgebungsprozess in erster Linie Interessen und Einfluss der unterschiedlichen Medienanbieter relevant sind.

Trotz dieser scheinbar politischen Irrelevanz ist es aufschlussreich, die wohlfahrts- und verteilungsökonomischen Effekte der wichtigsten medienpolitischen Eingriffe in den Medienmarkt zu analysieren.

### Fernseh- und Radiogebühren

Im Jahr 2004 betragen die SRG-Konzessionsgebühren für Radio und Fernsehen 1171,8 Millionen Schweizer Franken. Im gleichen Jahr betragen die Ausgaben für Abonnemente und Kioskverkäufe von Zeitungen und Zeitschriften 1876 Millionen Schweizer Franken. An dieser Stelle soll nicht über die Berechtigung der demokratisch-legitimierten Gebühren lamentiert werden. Nüchtern darf allerdings angesichts dieser Zahlen festgehalten werden, dass die Konzessionsgebühren quantitativ einen massiven staatlichen Eingriff in die Medienmarktordnung darstellen. Ökonomisch betrachtet, sind die Konzessionsgebühren als qualitative und quantitative Ausweitung des Angebots an Fernseh- und Radioinhalten zu interpretieren. Diese Verschiebung der Angebotskurve führt schlussendlich dazu, dass die Medienkonsumenten mehr Fernsehen und Radio konsumieren, als dies ohne die Angebote der SRG SSR idée suisse der Fall wäre. Geht man davon aus, dass jedem Konsumenten ein festes, nicht beeinflussbares

und begrenztes Time Budget für den Medienkonsum zur Verfügung steht, führt der erhöhte Fernseh- und Radiokonsum dazu, dass auf alternative Medienangebote, z. B. Internet und Print, verzichtet werden muss. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Konzessionsgebühren den Radio- und Fernsehkonsum stimulieren und den Konsum alternativer Medienangebote tendenziell verdrängen. Die Radio- und Fernsehgebühren verzerren die Entscheide der Medienkonsumenten dahingehend, dass eine Allokation der

## Konzessionsgebühren stellen einen massiven staatlichen Eingriff in die Medienmarktordnung dar.

für den Medienkonsum zur Verfügung stehenden Zeit resultiert, welche sich von einer reinen Marktlösung unterscheiden dürfte.

### Gebühren haben auch verteilungsökonomische Konsequenzen

Die SRG-Konzessionsgebühren dürften jedoch auch verteilungsökonomische Konsequenzen haben. Ein exemplarisches, überspitztes Beispiel möge dies verdeutlichen: Angenommen, die Schweiz bestehe aus zwei Personen, welche beide 100 Minuten für den Medienkonsum zur Verfügung haben. Person «P» nutzt 99 Minuten Printerzeugnisse und eine Minute Radio- oder Fernsehangebote.

Person «F» hingegen nutzt die gesamten 100 Minuten für den Radio- und Fernsehkonsum. Beide Personen haben die Gebührengelder in der Höhe von 440 Schweizer Franken zu entrichten, Person «P» hat zusätzlich die genutzten Printerzeugnisse zu finanzieren. Damit subventioniert in diesem Beispiel die Person «P», der Leser, die Person «F», den Radio- und Fernsehkonsumenten.

Verallgemeinernd kann festgehalten werden, dass die Konzessionsgebühren dazu führen, dass die Wenigseher und Wenhörer die Vielseher beziehungsweise Vielhörer quersubventionieren.

### Mehrwertsteuer und Posttaxen

Auf allen gedruckten Presseerzeugnissen sowie für Kinobesuche gilt in der Schweiz der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 2,4 Prozent. Abonnementszustellungen von Zeitungen und Zeitschriften kommen überdies in den Genuss von reduzierten Posttaxtarifen. Ökonomisch betrachtet, handelt es sich bei beiden politischen Markteingriffen um Angebotssubventionen. Analog zu den Radio- und Fernsehgebühren führen sie zu einer quantitativen Ausweitung des Angebots an Presseerzeugnissen und Kinosälen und verzerren die Entscheide der Medienkonsumenten: Der Konsum von Zeitungen, Zeitschriften und Kino wird stimuliert und derjenige anderer Medienangebote verdrängt.

Damit zeigt sich eine erste Widersprüchlichkeit im Dschungel der Schweizer Mediengesetze: Die SRG-Konzessionsgebühren stimulieren den Konsum von Fernsehen und Radio und verdrängen den Kino- und Printkonsum. Im Gegenzug stimulieren die reduzierten Posttaxtarife sowie der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf Presseerzeugnisse den Print- und Kinokonsum, wobei der Konsum von Radio und Fernsehangeboten verdrängt wird. Der aufmerksame Leser könnte einwenden, dass es sich dabei nur um eine scheinbare Widersprüchlichkeit handelt. Durch die Markteingriffe soll nämlich der Medienkonsum von allen Mediengruppen stimuliert werden, so dass die für den Medienkonsum zur Verfügung stehende Zeit generell erhöht wird. Dieses Argument erscheint zumindest aus ökonomischer Sicht fragwürdig, denn diese zusätzliche Zeit müsste anderswo wieder eingespart werden, etwa bei der (Haushalts)Arbeit oder bei Freizeitbeschäftigungen. Als Konsequenz müssten Arbeit und Medienkonsum bzw. Medienkonsum und alternative Freizeitbeschäftigungen in einem substitutiven Verhältnis zueinander stehen. Solche Substitutionseffekte dürften jedoch nur marginal sein und eine untergeordnete Rolle spielen. Denn auch wenn der Medienkonsum global günstiger wird, verzichten Frau und Herr Schweizer deswegen wohl kaum auf ihre wöchentlichen Saunabesuche, die monatlichen Wellness-Wochenende etc. Aus diesem Grund dürfte es generell sehr schwierig (und teuer) werden, die für den Medienkonsum zur Verfügung stehende Zeit global signifikant zu erhöhen.

Die reduzierten Posttaxtarife sowie der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf gedruckte Presseerzeugnisse und Kinobesuche haben auch verteilungswirtschaftliche Auswirkungen. Denn die reduzierten Einnahmen müssen schlussendlich über höhere Steuern auf anderen Gütern erkaufte werden. Das Resultat: Diejenigen Personen, welche Kino, Zeitschriften und Zeitungen unterdurchschnittlich nutzen, subventionieren den Medienkonsum der Kinogänger, Zeitungs- und Zeitschriftenleser.

**Die reduzierten Einnahmen müssen über höhere Steuern auf anderen Gütern erkaufte werden.**

#### Asymmetrische Werberestriktionen

Des Weiteren ist der Schweizer Medienmarkt durch eine Fülle an asymmetrischen Werberestriktionen geprägt, die sich vor allem zu Ungunsten der elektronischen Medien Radio und Fernsehen auswirken. Wir beschränken uns hier auf ausgewählte Werberestriktionen, wie sie gemäss aktuellem Stand des neuen RTVG (siehe *MTJ* 10/2005, S. 4) vorgesehen sind. Werbung ist grundsätzlich zwischen einzelnen Sendungen einzufügen und darf nicht mehr als 15 Prozent der täglichen Sendezeit eines Programms bzw. 20 Prozent der Sendezeit einer Stunde beanspruchen. Der Bundesrat kann hierzu Ausnahmen bewilligen, unter anderem nach Berücksichtigung der «Anliegen des Publikums». Nicht nur ein Liberaler staunt ob dieser Formulierung. Der Bundesrat kann also besser als das Publikum selbst entscheiden, welche Werbemenge für das Publikum gut ist? Das ist diskussionslos planwirtschaftliches Gedankengut. Der Entscheid, welche Werbemenge akzeptabel ist, kann getrost den Marktkräften von Angebot und Nachfrage überlassen werden, das Publikum wird seine Präferenzen zur Werbemenge über seine Nachfrage nach bzw. Verweigerung von Fernseh- und Radioprogrammen dokumentieren.

Überdies sollen den Fernsehprogrammen der SRG SSR idée suisse Alkohol- und Tabakwerbung, den öffentlich-rechtlichen Radiosendern Werbung gene-

rell untersagt bleiben. Politische und religiöse Werbung bleiben für alle Radio- und TV-Sender verboten.

Auf der einen Seite führen diese exemplarischen asymmetrischen Werberestriktionen ganz eindeutig zu Wohlfahrtsverlusten, was wiederum mit einem einfachen Beispiel verdeutlicht sei: Angenommen, es wäre für ein Bierunternehmen eigentlich werbewirkungsmaximierend, seine Werbeschaltungen auf den TV-Programmen der SRG SSR idée suisse zu schalten. Dieses Unternehmen muss nun auf Angebote anderer Werbeträger ausweichen. Um die gewünschte Werbewirkung mit diesem «zweitbesten» Mediaplan zu erzielen, muss das Mediabudget aufgestockt werden, was mit höheren Produktionskosten gleichzusetzen ist. Das Preisniveau wird so nach oben getrieben, und die Nachfrage nach den betreffenden Gütern nimmt ab. Verglichen mit einer Marktlösung ohne asymmetrische Werberestriktionen ist ein gesamtökonomischer Wohlfahrtsverlust zu verzeichnen.

**Der Bundesrat kann also besser als das Publikum entscheiden, welche Werbemenge für das Publikum gut ist?**

Auf der anderen Seite haben die asymmetrischen Werberestriktionen auch hier verteilungswirtschaftliche Auswirkungen: Es ist ein Subventionsfluss von den elektronischen Medien zu den Mediengruppen zu verzeichnen, welche nicht die Werberestriktionen unterstellt sind.

#### Zweckgebundene Lenkungsabgaben wären einiges effizienter

Bei den asymmetrischen Werberestriktionen zeigt sich am klarsten, dass beim politischen Gesetzgebungsprozess nicht wohlfahrtsökonomische Überlegungen und Effizienzargumente, auch nicht Nutzenüberlegungen von Medienkonsumenten, sondern Interessen und Einfluss der Medienanbieter im Vordergrund stehen. Denn nicht eine einzige Werberestriktion, welche für die elektronischen Medien gilt, kann sinnvoll verargumentiert werden. So macht es zum Bei-

spiel einfach keinen Sinn, Alkohol- und Tabakwerbung im Plakatbereich zu erlauben, nicht aber im Fernsehen. Als Vater oder Mutter kann ich nämlich über den Fernsehkonsum meines Kindes steuern, ob dieses Tabak- und Alkoholspons zu sehen bekommt. Beim Spaziergang durch

**Es macht keinen Sinn, Tabakwerbung in der Aussenwerbung zu erlauben, nicht aber im Fernsehen.**

die Stadt entlang den zahlreichen Plakatstellen würde ein solches Unterfangen zu einem Spießrutenlauf.

Abgesehen von der Irrationalität solcher Werberestriktionen sind diese auf Grund von Wohlfahrtsverlusten auch nicht geeignet, Subventionsströme unter den verschiedenen Mediengruppen zu installieren. Zweckgebundene Lenkungsabgaben wären in diesem Zusammenhang um einiges effizienter (Beispiel: 20 % aller Einnahmen aus Alkohol- und Tabakspots im Fernsehen müssen z. B. ans Kino abgeliefert werden).

#### Widersprüchlichkeit, Intransparenz und Wohlfahrtsverluste

Die im Schweizer Medienmarkt wirksamen staatlichen Regulationen sind aus ökonomischer Perspektive widersprüchlich. Die Subventionsströme müssten quantifiziert werden, um die verteilungspolitischen Effekte in einer Netto-Betrachtung zu erfassen: Subventioniert der Fernsehzuschauer nun den Zeitungsleser, oder ist es gerade umgekehrt? Stimulieren die verschiedenen Markteingriffe nun das Fernsehen oder aber das Lesen? Die hier vorgetragenen qualitativen Überlegungen können solche Fragestellungen nicht beantworten. Eines dürften sie jedoch gezeigt haben: Komplexität, Intransparenz und Widersprüchlichkeit der medienmarktwirksamen Gesetze und Verordnungen verzerren die Entscheide der Medienkonsumenten und der Werbeauftraggeber. Unnötige Wohlfahrtsverluste, welche schlussendlich auch das Wachstum des Medienmarktes hemmen, sind die unmittelbare Konsequenz. 