

DIE FINANZIERUNG DER REGIONALEN FERNSEHANSTALTEN IN SPANIEN

- eine Einführung -

Die Geschichte des Rundfunks und Fernsehens in Spanien, und ganz besonders des Fernsehens, ist bis 1983 die Geschichte der spanischen Fernsehanstalt *Televisión Española* ("Spanisches Fernsehen", TVE). Auf diesen Abschnitt folgt eine Zwischenphase, in der die regionalen Fernsehanstalten entstehen. Doch erst ab 1989, mit dem Sendebeginn der privaten Fernsehanstalten, beginnt sich die spanische Fernsehlandschaft der in den meisten anderen Ländern des gemeinschaftlichen Europas anzugleichen.

Als 1956 in Spanien das öffentlich-rechtliche Fernsehen entsteht, wird es als grundlegende öffentliche Dienstleistungsaufgabe (als Gemeinwohlsauftrag, "servicio público") begriffen und auch als solche im Rundfunk- und Fernsehstatut (*Estatuto de la Radio y la Televisión*) (Gesetz 4/1980 vom 10. Januar 1980) bezeichnet. Dies ist bis heute so geblieben. In der Anfangszeit wird die Rundfunk- und Fernsehanstalt *Radiotelevisión Española* (RTVE) ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert. So werden nicht nur ihre Betriebskosten, sondern auch wichtige Investitionen in Übertragungsnetz, Funkhäuser usw. mit Etatmitteln bestritten. Die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens ist aus dem Blickwinkel seiner Finanzierung bis Anfang der 80er Jahre die Geschichte einer gigantischen Subvention.

Die Koinzidenz eines starken Wirtschaftswachstums und der Werbenachfrage führten jedoch 1982 dazu, dass die Werbeeinnahmen als Finanzierungsquelle für RTVE ausreichten, um die gesamten Budgetausgaben zu decken.

Als 1983 die regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten auf dem Markt auftauchten, waren sie auf Grund ihrer geringen Größe zunächst nicht in der Lage, mit dem Unternehmensgiganten RTVE zu konkurrieren. Entsprechend gering war zu Beginn der 80er Jahre der Anteil der regionalen Sender am Werbemarkt. Ihre Finanzierung kam im Wesentlichen aus Subventionen aus den Haushalten der autonomen Regionen.

Das Fernsehen als Phänomen ist in Spanien nicht in Abhängigkeit vom Werbemarkt entstanden, d.h., Werbung wurde nicht als Finanzierungsmittel begriffen (obwohl sie heute das wichtigste ist), sondern ist anderen Parametern, kulturellen und politischen Anforderungen, gefolgt. Es war somit Zufall, dass in den 80er Jahren die Budgetausgaben von RTVE mit den Werbeeinnahmen ausgeglichen werden konnten. RTVE richtete jedoch in keiner Weise seine Budgets an den geplanten Werbeeinnahmen aus.

Dasselbe geschah bei den regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten. Sie entstanden im Wesentlichen aus politischen Gründen und mit Finanzierung durch die autonomen Regionen. Selbst heute noch erhalten sämtliche Regionalsender in höherem oder geringerem Maße Subventionen der jeweiligen Regionalverwaltung.

Wie schon erwähnt, entstanden im Laufe der 80er Jahre sechs regionale Fernsehanstalten, denen später zwei weitere folgten, eine in den 90er Jahren und eine zu Beginn des neuen Jahrtausends.¹ Die Errichtungsgesetze, auf die die Gründung der regionalen Fernsehanstalten zurückgeht, sind die folgenden:

¹ Im Gesetz 2/2003 vom 17. März 2003 über soziale Medien ist überdies die Errichtung der *Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias* (Öffentlich-rechtliche Medienanstalt des Fürstentums Asturien)

- *Ente Público Radiotelevisión Vasca* (Baskische Rundfunk- und Fernsehanstalt des öffentlichen Rechts) (Errichtungsgesetz 5/1982 vom 20. Mai 1982)
- *Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión* (Katalanische Rundfunk- und Fernsehkörperschaft des öffentlichen Rechts) (Gesetz über die Errichtung und Regelung der Rundfunk- und Fernsehdienste der katalanischen Staatsregierung 10/1983 vom 30. Mai 1983)
- *Compañía de Radio-Televisión de Galicia* (Rundfunk- und Fernsehgesellschaft Galiciens) (Errichtungsgesetz 9/1984 vom 11. Juli 1984)
- *Ente Público de Radio-Televisión Madrid* (Rundfunk- und Fernsehanstalt des öffentlichen Rechts Madrid) (Gesetz über die Errichtung, Organisation und parlamentarische Kontrolle 13/1984 vom 30. Juni 1984)
- *Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana* (Valenzianische Rundfunk- und Fernsehanstalt des öffentlichen Rechts) (Gesetz über die Errichtung und Regelung der Rundfunk- und Fernsehdienste der valenzianischen Staatsregierung 7/1984 vom 4. Juli 1984)
- *Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía* (Öffentliches Rundfunk- und Fernsehunternehmen Andalusiens) (Gesetz 8/1987 vom 9. Dezember 1987 über die Errichtung und Regelung der von der andalusischen Regierung verwalteten Rundfunk- und Fernsehdienste)
- *Ente Público Radiotelevisión Canaria* (Kanarische Rundfunk- und Fernsehanstalt öffentlichen Rechts) (Gesetz 8/1984 vom 11. Dezember 1984 über die Errichtung des Rundfunks und Fernsehens in der autonomen Region der Kanaren)
- *Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha* (Rundfunk- und Fernsehanstalt des öffentlichen Rechts Kastilien-La Mancha) (Errichtungsgesetz 3/2000 vom 26. Mai 2000)

Die regionalen Fernsehsender wurden ausnahmslos als Aktiengesellschaften mit ausschließlich öffentlichem Kapital errichtet. Ihre Geschäfte werden von der jeweiligen Anstalt des öffentlichen Rechts geführt, die eine durch ihr Errichtungsgesetz geregelte Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit ist. Die öffentlich-rechtliche Anstalt weist die folgenden Organe auf:

- einen Verwaltungsrat, dessen Mitglieder vom Regionalparlament im Verhältnis der Parlamentsmehrheiten gewählt werden;
- einen Generaldirektor als Exekutivorgan der Anstalt, der von der Regionalregierung ernannt wird (außer im Baskenland, wo ihn das Parlament ernennt);
- die Verwaltungsgesellschaften (die regionalen Fernseh- und Rundfunksender);
- einen Beirat.

Die Regelungen, die den Haushalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten betreffen, gehen, von einigen Besonderheiten abgesehen, für alle Anstalten aus der allgemeinen Haushaltsordnung hervor. Zum Finanzierungssystem ist in Artikel 32 des Rundfunk- und Fernsehstatuts aus dem Jahr 1980 festgelegt: "Die Anstalt des öffentlichen Rechts RTVE finanziert sich zu Lasten des Staatshaushalts und durch die

vorgesehen. Im März 2003 schließlich vergab die Zentralregierung die Konzession für die dritten Fernsehkanäle an Extremadura und die Balearischen Inseln. Im Falle Extremaduras wird der Inhaber der für die Erbringung des Fernsehübertragungsdienstes erforderlichen radioelektrischen öffentlichen Gemeingutkonzession das öffentliche Unternehmen *Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales* (Extremadurische Körperschaft der audiovisuellen Medien), im Falle der Balearen die *Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears* (Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalt der balearischen Inseln) sein.

Einnahmen und Erträge aus den Tätigkeiten, die sie ausübt.” Zu den Rundfunk- und Fernsehverwaltungsgesellschaften heißt es weiter, dass im Falle der Rundfunkanstalten die Finanzierung durch im Staatsaushalt ausgewiesene Zuschüsse sowie durch eigene Einnahmen aus gewerblicher Tätigkeit erfolgt und im Falle von Televisión Española “durch im Staatsaushalt ausgewiesene Zuschüsse, die Vermarktung und den Verkauf seiner Produkte, eine begrenzte Beteiligung am Werbemarkt und gegebenenfalls durch eine Gebühr auf den Besitz von Empfängern, die zunächst nur auf Farbfernsehgeräte erhoben wird”.

Was die regionalen Rundfunk- und Fernsehsender angeht, sieht das Gesetz zur Regelung des dritten Fernsehkanals (Gesetz 46/1983 vom 26. Dezember 1983) neben der Unterordnung der Budgets unter die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen vor, dass “die Finanzierung des tatsächlichen Betriebs des dritten Fernsehkanals durch in den Haushalten der autonomen Regionen ausgewiesene Zuschüsse, die Vermarktung und den Verkauf seiner Produkte und die Beteiligung am Werbemarkt erfolgt”.

Auch die einschlägigen Regionalgesetze nehmen bei der Regelung der Budgets und der Finanzierung mit mehr oder minder großer Genauigkeit Bezug auf die drei genannten Finanzierungsquellen. Die acht regionalen Fernsehsender, die aktuell in Betrieb sind, verfügen in der Praxis über die gleichen Finanzierungsquellen wie Televisión Española. Einzige Ausnahme: die Fernsehgebühr, die nie geregelt wurde und bei der man nicht weiß, ob sie es jemals sein wird.²

Dieses Finanzierungsmodell geriet weder in der Zeit des RTVE-Monopols noch in der kurzen Übergangszeit des Oligopols der (staatlichen und regionalen) öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten in Widersprüche. Mit der Entstehung der privaten Fernsehsender seit 1990 (mit dem Gesetz 10/88 vom 3. Mai 1988 fiel der Startschuss zum Privatfernsehen in Spanien, im August 1989 wurden in einem Wettbewerb drei Konzessionen vergeben, die an Antena 3, Tele 5 und Canal+ gingen) lässt sich allerdings die gemischte Formel der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender immer schwerer in sich schlüssig erklären. Im ersten Jahrzehnt der Geltung des Rundfunk- und Fernsehstatuts hatte sich ein Finanzierungssystem für RTVE herausgebildet, das im Unterschied zur ursprünglich im Statut selbst vorgesehenen Regelung durch die im Fernsehen ausgestrahlte Werbung als Haupteinnahmequelle unterhalten wurde, aus der alle Tätigkeiten des Konzerns finanziert wurden. Ermöglicht hatte dieses Finanzierungssystem die Monopolstellung, die TVE in dieser ganzen Zeit innehatte und die es der staatlichen Fernsehanstalt gestattete, das starke Wachstum des Werbemarktes, das in diesem Jahrzehnt sogar über dem allgemeinen Wachstum der spanischen Wirtschaft lag, fast im Alleingang für sich nutzbar zu machen. Die Entstehung der regionalen Rundfunk- und Fernsehanstalten und in höherem Maße noch die der privaten Fernsehsender führte jedoch zum Zusammenbruch dieses Modells. Die aktuelle Situation lässt wenig Zweifel offen: Die private Finanzierung der spanischen Fernsehsender, die sich im Wesentlichen auf Werbung stützt, reicht nicht aus, um die Ausgabenbudgets zu decken. Wenn gegenwärtig sämtliche öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehsender

² Spanien ist einer der wenigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen keine Nutzungsgebühr für den Besitz von Fernseh- oder Rundfunkempfängern festgelegt ist. Eine solche Rundfunk- oder Fernsehgebühr ist dagegen in den Nachbarländern allgemein verbreitet, in denen sie als öffentliche Einnahme ausgestaltet ist, die der Staat den Besitzern von Empfängern auferlegt. Gerechtfertigt wird die Gebührenerhebung mit der Notwendigkeit, öffentliche Dienstleistungsaufgaben zu finanzieren, die durch Rundfunk und Fernsehen Information, Kultur und Zerstreung anbieten.

allein aus Werbeeinnahmen finanziert werden müssten, wäre sofort klar, dass der "Fernsehwerbungskuchen" nicht für alle reichen würde.³ Die privaten Fernsehsender, die einen Erwerbszweck verfolgen, d.h., die gegründet wurden, um Gewinne zu erzielen, beklagen sich in diesem Zusammenhang über die privilegierte Stellung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten, die sich auf zweierlei Weise finanzieren können: durch Haushaltszuschüsse und aus ihrer gewerblichen Tätigkeit. Die Privatsender sind der Ansicht, dass sie den öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber im Nachteil sind, da sie sich allein aus ihrem gewerblichen Geschäft oder im Falle des Bezahlfernsehens aus den Mitgliederabonnements finanzieren. Tele 5 und Antena 3 reichten daher 1992 und 1993 bei der Europäischen Kommission zwei Klagen gegen RTVE wegen möglichen unlauteren Wettbewerbs der öffentlich-rechtlichen Anstalt ein. Brüssel sträubte sich damals, sich mit dem heiklen Antrag auseinander zu setzen, doch ein Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Union forderte von der Kommission eine Stellungnahme in dieser Angelegenheit. Nach Einleitung der Untersuchungen 1999 kamen die Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission Ende 2003 zu dem Schluss, dass die Zuschussgelder, die RTVE als Direktbeihilfe erhält, der öffentlichen Dienstleistungsaufgabe, die die Anstalt wahrnimmt, zuzuordnen sind und sogar noch erhöht werden könnten. Zugleich verlangten sie indes, dass der Staat nicht mehr Gewähr für die Schulden der Anstalt leistet, da diese indirekten Beihilfen in Form von Bürgschaften den Wettbewerb in einem Wirtschaftszweig verzerren, in dem die öffentlich-rechtlichen Sender neben privaten Sendern operieren, denen derartige finanzielle Garantien fehlen. Nach den Kriterien der GD IV dürfen bei Unternehmen wie RTVE, die die Wahrnehmung der öffentlichen Dienstleistungsaufgabe mit einer gewerblichen Tätigkeit kombinieren, die Bürgschaften nur ersterer Tätigkeit zugute kommen. Wenn sich der Bürgschaftsempfänger nicht der analytischen Buchführung entziehen lässt, kann die Kommission eine rechtliche Trennung der verschiedenen Geschäftsbereiche verlangen.⁴

³ Nach einer kürzlich von InfoAdex durchgeführten Studie beliefen sich die Werbeinvestitionen in die konventionellen Medien (Presse, Rundfunk, Fernsehen, Kino, Internet, Außenwerbung) im Jahr 2003 auf 5,570 Milliarden Euro. Das Fernsehen war mit 41,6% der Mediensektor mit der größten Anziehungskraft auf Werbeinvestitionen. Unter den landesweiten Fernsehsendern holte sich TVE das größte Stück vom Investitionskuchen (697 Mio. Euro) vor den Privatsendern: Tele 5 (644 Mio.), Antena 3 (552 Mio.) und Canal+ (33 Mio.). Da Canal+ ein Bezahlfernsehen ist, kombiniert der Sender Werbeeinnahmen mit Mitgliederabonnements als Finanzierungsquelle. Bei den regionalen öffentlich-rechtlichen Anstalten führt der katalanische Sender TV-3 mit 131 Mio. Euro die Liste an. Dahinter folgen Telemadrid (69 Mio.), der andalusische Canal Sur (48 Mio.), der valenzianische Canal 9 (38 Mio.), das baskische ETB (24 Mio.), TV-Galicia (23 Mio.), TV Canarias (6 Mio.) und der Regionalsender Castilla-La Mancha (3,9 Mio.).

⁴ Zu den Kriterien, die die GD IV zur Bewertung heranzieht, ob ein öffentlich-rechtlicher Sender den freien Wettbewerb verletzt, gehört die Sicherstellung der (finanziellen) Transparenz. Weitere Kriterien sind die Überprüfung, ob ein Gesetz vorliegt, in dem die Pflichten des Senders im Rahmen der Wahrnehmung seiner öffentlichen Dienstleistungsaufgabe festgeschrieben sind, die Bewertung, inwieweit ein solcher Gemeinwohlauftrag angeboten wird, die Bestimmung, ob die Subventionen toleriert werden können, und die Untersuchung, ob die öffentliche Finanzierung im Verhältnis zu den vom Sender zur Wahrnehmung seiner öffentlichen Dienstleistungsaufgabe eingesetzten Kosten steht. Zur Sicherstellung der Transparenz wird Betreibern mit gemischter Finanzierung die Anwendung von getrennten Buchführungssystemen vorgeschlagen, d.h., die öffentlich-rechtlichen Betreiber müssen über eine getrennte Buchführung ihrer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit im Vergleich zu ihrer rein kommerziellen Tätigkeit verfügen.

Brüssel hat sich zu den Schulden⁵, die die vier regionalen Fernsehanstalten *Corporació Catalana de Ràdio i Televisió*, *Radiotelevisión Valenciana*, *Radiotelevisión Madrid* und *Compañía de Radiotelevisión de Galicia* angehäuft haben, nicht ausdrücklich geäußert, obzwar sich diese in derselben Situation wie RTVE befinden. Der einzige Unterschied liegt schlicht und einfach darin, dass bisher niemand wegen der Situation der regionalen Sender Klage bei der Europäischen Kommission eingereicht hat. Die beiden anderen großen regionalen Fernsehsender, die andalusische und die baskische haben bisher nicht zur Verschuldung gegriffen; ihre Budgets bestehen seit jeher aus Subventionen der Verwaltung und eigenen Einnahmen.

In Spanien wird immer lauter kritisiert, dass die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten sich verschulden oder nach wie vor Subventionen aus dem Staats- oder Regionalhaushalt benötigen, um zu überleben. Eine oft gestellte Frage lautet, ob die öffentlichen Haushalte weiter das Defizit dieser Sender tragen müssen, für das unter dem Zeitaspekt kein Ende absehbar ist, vor allem wenn man der Ansicht ist, dass der Werbemarkt an seine Grenzen gestoßen ist. Einige sind sogar der Meinung, dass die regionalen Fernsehsender privatisiert werden sollten.⁶ Dagegen wird angeführt, dass der Schutz der Kultur (dies schließt auch den besonderen Schutz der anderen Sprachen ein, die laut Verfassung in bestimmten autonomen Regionen Spaniens neben Kastilisch als Amtssprachen anerkannt sind) eine wesentliche Aufgabe und Pflicht der öffentlichen Hand ist und das Fernsehen folglich nicht nur ausschließlich privatwirtschaftlichen sprich rentabilitätsbezogenen Gesichtspunkten folgen sollte. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass gerade die regionalen Fernsehsender die öffentliche Dienstleistungsaufgabe am besten für die Bürger wahrnehmen können. Auf der anderen Seite weigern sich jedoch die autonomen Regionen, das gesamte Budget ihrer Fernsehgesellschaften durch Zuschüsse aus den öffentlichen Mitteln, die sie verwalten, zu decken, wenn diese dies, zumindest teilweise, durch Werbung erreichen können. Und wenn die Regionen schon gezwungen sind, die Fernsehanstalten zu subventionieren, dann beschränken sie nach Möglichkeit die Höhe der Bezuschussung, um die Geschäftsführer ihrer Fernsehsender zu veranlassen, Einnahmen auf dem Werbemarkt zu erzielen. Diese Situation zwingt die Geschäftsführer der regionalen Sender zum Einstieg in den Kreislauf des kommerziellen Fernsehens (populäre Unterhaltungsprogramme - ausreichende Zuschauerzahlen - Werbung), was zur Folge hat, dass die Programme die dem Gemeinwohlsauftrag gerecht werden entweder verschwinden oder auf unattraktive Sendezeiten verschoben werden, in denen sie von den Werbekunden fast vergessen werden.

⁵ Nach einer jüngst durchgeführten Studie belaufen sich die Schulden von CCRTV (Katalonien), RTVV (Valencia), RTVM (Madrid) und CRTVG (Galicien) auf insgesamt über 1,4 Milliarden Euro, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Sendern.

⁶ In diesem Zusammenhang ist ein Projekt zur Ausgliederung der Geschäftsführung des regionalen valenzianischen Fernsehens (Canal 9) zu erwähnen, das von der Regionalregierung seit 2003 vorangetrieben wird. Der Verwaltungsrat von Radio Televisión Valenciana (RTVV) genehmigte daher Ende März desselben Jahres die Ausschreibung der Lieferung der audiovisuellen Inhalte, der Nachrichtensendungen und der Werbevermittlung. Die ausgeschriebenen Wettbewerbe wurden von den Gewerkschaften, der Opposition und einigen Berufsgruppen mit dem Argument angefochten, dass es sich hierbei um ein Privatisierungsvorhaben eines substanziellen Teils der Geschäftsführung des regionalen und öffentlich-rechtlichen Fernsehens handele, das geltendem Recht zuwiderlaufe. Ein Richter befand kürzlich über eine Verwaltungsrechtsklage, die von einer Gewerkschaft eingereicht worden war. In seinem Urteil hebt er den Beschluss zur Ausschreibung der drei Wettbewerbe auf, da er gegen das Errichtungsgesetz von RTVV und gegen das Gesetz über den dritten Kanal verstoße. Über die Verwaltungsrechtsklagen der Opposition und mehrerer Berufsgruppen müssen die Gerichte noch entscheiden.

Spanien ist andererseits eines der wenigen Länder der Europäischen Union, in denen nicht gesetzestheoretisch festgelegt ist, was unter öffentlicher Dienstleistungsaufgabe im Sinne von Gemeinwohlsauftrag zu verstehen ist. Dabei ist gerade diese Definition von wesentlicher Bedeutung, wenn man die Kriterien berücksichtigt, die die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission anwendet, um zu bewerten, ob eine öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt gegen den freien Wettbewerb verstößt.

In der Frage der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen und damit auch der regionalen Fernsehanstalten konzentriert sich die Diskussion in letzter Zeit auf die Suche nach neuen Formeln wie die Einführung eines so genannten "Programmvertrags", der für bestimmte Programmsegmente eine private Geschäftsführung ohne Kosten für die öffentlichen Kassen vorsieht, sobald das nötige Angebot zur Wahrnehmung der öffentlichen Dienstleistungsaufgabe sichergestellt ist.⁷ Auch die Möglichkeit der Finanzierung mit Bezahlkanälen oder -programmen und anderen stärker an kaufmännischen Prinzipien orientierten Formen, die im Umfeld der neuen Technologien auftauchen (terrestrisches Digitalfernsehen, digitale Satellitenplattformen, Kabelfernsehen ...) ist mittlerweile Teil einer Diskussion, die angesichts der hohen Defizite der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten oder der hohen Verschuldung einiger dieser Anstalten in Zukunft weiter das öffentliche Interesse auf sich ziehen wird.

Erstellt vom EURORAI-Generalsekretariat.

März 2004

⁷ Tatsächlich sind die Finanzierungsmechanismen innerhalb des Regionalfernsehmodells nicht einheitlich. Ein gemeinsamer Nenner besteht allerdings: Alle in der FORTA (*Federación de Organismos de Radio y Televisiónes Autonómicas* - Verband der regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Ferneträger) zusammengeschlossenen Sender erhalten Subventionen durch Direkteinlagen oder über den sog. Programmvertrag.