

FAR WORKSHOP  
VERÄNDERUNGEN DER  
DISTRIBUTIONSMÖGLICHKEITEN  
UND AUSWIRKUNGEN AUF DIE  
MARKTSTRUKTUR IM RUNDFUNK  
STUTT GART, 9. JUNI 1999

---

**KONVERGENZ ODER DIVERGENZ?**

---

Entwicklungen im Mediensektor, insbesondere die Entwicklung neuer Distributionsformen, werden seit Jahren unter dem Schlagwort der „Konvergenz“ diskutiert. Tatsächlich aber führt die Konvergenz der Technologien zu einer zunehmenden Ausdifferenzierung – einer Divergenz - der Angebote. Neue Distributionswege für audio-visuelle Inhalte erlauben die Entwicklung neuer Präsentationsformen – die vielbeschworenen interaktiven Dienste sind dafür ein Beispiel – und neuer Angebots- und Finanzierungsformen, zum Beispiel Abonnementsfernsehen oder pay-per-view. Diese neuen Angebots- und Finanzierungsformen wiederum erlauben den Anbietern, einen größeren Anteil der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten abzuschöpfen – Einnahmen, die die zum Teil beachtlichen Kosten der Entwicklung neuer Dienste (einschließlich der Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur) finanzieren. Die Entstehung neuer Märkte und Dienstleistungen ist verbunden mit einem erheblichen Risiko, und erfolgreiche Innovationen werfen dementsprechend gute Profite ab.

In dieser sich wandelnden Medienökologie, in der risikobereite Anbieter miteinander um die Gunst, und in zunehmendem Maße um den Geldbeutel des Zuschauers, oder besser des Medinkonsumenten, konkurrieren und sich derjenige durchsetzt, der den Nerv des Publikums trifft und den besten Service liefert, wird die Existenzberechtigung des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks zunehmend begründungsbedürftig. In einem Umfeld wettbewerblicher innovativer Märkte erscheinen die alten Rundfunanbieter vielen als überflüssig, und durch ihre gesicherte, vom Wettbewerbsdruck abgeschottete Existenz, sogar als gefährlich, weil wettbewerbsverzerrend.

Hinter dieser Sicht verbirgt sich die implizite Annahme, daß eine Ausdifferenzierung des Angebotes den Wettbewerb intensiviert, und daß der wettbewerbliche Markt all das bereitstellt, was von den Konsumenten gewünscht wird und bereitgestellt werden sollte. Dementsprechend sind gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Angebote bestenfalls das fünfte Rad am Wagen, und schlimmstenfalls eine Bedrohung der Wettbewerbsentwicklung.

---

## WARUM GEBÜHRENFINANZIERUNG

---

Audio-visuelle Angebote werden in vielfältiger Weise finanziert: Zuschauer zahlen für Programmpakete oder gar einzelne Beiträge, die Werbewirtschaft zahlt für Programmangebote, die das nötige Publikum für ihre Werbebotschaften anziehen, Sponsoren finanzieren Sendungen, die ihr Firmenimage fördern, und Fernsehgebühren – im Endeffekt eine Form von Besteuerung – finanzieren die Bereitstellung von Programmen.

Diese unterschiedlichen Finanzierungsformen setzen unterschiedliche Anreize Programmacher und Runfunkveranstalter, und führen dementsprechend zu unterschiedlichen Marktergebnissen.

Pay-per-view, zum Beispiel, kann Angebote finanzieren, die nur von wenigen Konsumenten gewünscht werden, deren Zahlungsbereitschaft allerdings sehr hoch ist. Solche Inhalte wären für werbefinanzierte Programmanbieter vergleichsweise unattraktiv, denn dort zählen vor allem Zuschauerzahlen (wenngleich auch kleine, demographisch homogene und für bestimmte Werber attraktive Zielgruppen durchaus attraktiv sein können). Abonnements erlauben den Konsumente, sich Optionen zu schaffen, auch wenn diese dann nicht wahrgenommen werden – zum Beispiel die Option, jeden Tag Zugriff auf eine Auswahl attraktive Spielfilme zu haben.

Ein fundamentaler Unterschied besteht zwischen Finanzierungsformen, bei denen das Programmangebot frei empfangbar ist – Gebührenfinanzierung und Werbefinanzierung – und solchen, in denen nicht-zahlende Zuschauer ausgeschlossen werden – also Bezahlfernsehen in seinen unterschiedlichen Ausprägungen.

Dieser Unterschied ist deshalb von Bedeutung, weil es sich bei audio-visuellen Diensten um “öffentliche Güter” handelt. Damit sind Güter gemeint, die von einer beliebigen Anzahl von Konsumenten gleichzeitig genutzt werden können, ohne daß die Nutzer sich gegenseitig ausschließen. Programme, die für einen Nutzer verfügbar sind, können von allen potentiellen Konsumenten genutzt werden, ohne daß dadurch zusätzliche Kosten entstünden.

Dies hat zur Konsequenz, daß audio-visuelle Dienste grundsätzlich frei verfügbar sein sollten. Ein Nutzungspreis – etwa eine pay-per-view Gebühr – führt zu einem Verlust von Konsumentenrente und dementsprechend Wohlfahrtsverlusten, weil Konsumenten von der Nutzung ausgeschlossen werden, deren Wertschätzung zwar geringer ist als der geforderte Preis, aber höher als die durch sie verursachten Kosten.

Mit der freien Verfügbarkeit – effektiv einem Nullpreis - geht allerdings eine wichtige Funktion des Preismechanismus verloren. Durch ihre Zahlungsbereitschaft signalisieren Konsumenten nicht nur, daß sie ein bestimmtes Programmangebot schätzen, sondern auch, wie sehr sie es schätzen. Das ist genau der Grund dafür, daß pay-per-view zur Finanzierung von Nischenprogrammen geeignet ist, die nur von wenigen Zuschauern, von diesen aber sehr hoch geschätzt werden.

Im Vergleich dazu ist es für werbefinanzierte Angebote egal, wie hoch die Zuschauer das Programm schätzen, solange sie nur einschalten. Haben werbefinanzierte Programmanbieter die Wahl zwischen zwei Programmen, die die gleiche Einschaltquote

erzielen, fällt die Entscheidung oft nach Kostengesichtspunkten – auch wenn das teurere Programm möglicherweise zu einer höheren Konsumentenrente führen würde.

Auch das Bezahlfernsehen kann hier keine Abhilfe schaffen. Abgesehen davon, daß diese Finanzierungsform zum Ausschluß von Konsumenten, und damit zu Wohlfahrtsverlusten führt, reflektieren die maximalen Einnahmen immer nur einen Bruchteil der Wertschätzung der Zuschauer. Das heißt, es gibt Programme, die im Interesse aller Konsumenten bereitgestellt werden sollten, deren Kosten aber die maximal erzielbaren Einnahmen übersteigen, und die deshalb im Markt nicht angeboten würden.

Gebührenfinanzierung kann hier Abhilfe schaffen, solange sie sich nicht nur an Einschaltquoten orientiert, sondern einen Programmauftrag spezifiziert, der sowohl die Zahl der Zuschauer, als auch deren Wertschätzung für die gesendeten Programme beinhaltet.

Dagegen wird eingewendet, daß ein solcher Programmauftrag auch im Zusammenhang mit der Lizenzierung von Anbietern vergeben werden könnte. Das mag der Fall sein, wo sich die Vorgaben genau spezifizieren lassen, und wo eine Beschränkung, innerhalb derer Programmanbieter ihre Ziele verfolgen können, genauso effektiv ist wie eine Veränderung der Ziele selbst. Wo das, was vom gebührenfinanzierten Rundfunk zu erwarten ist aber nur grob umschrieben und nicht detailliert festgelegt werden kann, ist eine solche Lösung nicht praktikabel. Soll die Divergenz der Angebote bestehen bleiben, und sich nicht nur auf das verengen, was ein Massenpublikum anzieht, oder aber hinreichend hohe Einnahmen erbringt, ist eine Koexistenz von Finanzierungsformen erforderlich, die gebührenfinanzierte Programme einschließt.

---

## WETTBEWERBLICHE AUSWIRKUNGEN

---

Auf den ersten Blick scheint die Entwicklung neuer und innovativer Angebote mehr Wahlfreiheit und mehr Wettbewerb zu schaffen. Ist das aber tatsächlich so, oder beobachten wir lediglich eine Fragmentierung der Zuschauerschaft, eine Differenzierung von Produkten und Angeboten, die letztendlich zu einer Preisdifferenzierung führt?

### SACHLICH RELEVANTE MÄRKTE

Um diese Frage zu beantworten muß man zunächst einmal klären, was man unter Wettbewerb versteht. Wettbewerb um Zuschauer, um Programmrechte, um Einkünfte? Mit anderen Worten, man muß abgrenzen, welche Dienste miteinander im Wettbewerb stehen, und worum sie genau konkurrieren. In Wettbewerbsverfahren ist dies die Abgrenzung des sachlich (und räumlich) relevanten Marktes.

Die Definition des relevanten Marktes in Wettbewerbsverfahren beruht auf den Prinzipien der Substituierbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, wobei der Schwerpunkt auf der Substituierbarkeit aus Konsumentensicht liegt (Nachfragesubstituierbarkeit), und der entscheidende Wettbewerbsparameter der Preis ist, der für die Dienste verlangt wird. Die Europäische Kommission hat dazu folgendes festgestellt:

*Die Beurteilung der Substituierbarkeit der Nachfrage erfordert eine Bestimmung derjenigen Produkte, die von den Abnehmern als austauschbar angesehen werden. Eine Möglichkeit, diese Bestimmung vorzunehmen, läßt sich als ein Gedankenexperiment betrachten, bei dem von einer geringen, nicht vorübergehenden Änderung der relativen Preise ausgegangen und eine Bewertung der wahrscheinlichsten Reaktion der Kunden vorgenommen wird. ... Die zu beantwortende Frage lautet, ob die Kunden der Parteien als Reaktion auf eine angenommene, kleine, bleibende Erhöhung der relativen Preise (im Bereich zwischen 5 und 10%) für die betreffenden Produkte und Gebiete auf leicht verfügbare Substitute ausweichen würden. Ist die Substitution so groß, daß durch den damit einhergehenden Absatzrückgang eine Preiserhöhung nicht mehr einträglich wäre, so werden in den sachlich und räumlich relevanten Markt so viele weitere Produkte und Gebiete einbezogen. Dies würde solange getan, bis kleine, dauerhafte Erhöhungen der relativen Preise einen Gewinn einbringen würden.<sup>1</sup>*

Wendet man dieses Prinzip an, dann ergibt sich zum Beispiel, daß frei empfangbares Fernsehen und Bezahlfernsehen nicht zum selben sachlich relevanten Markt gehören. Die Verfügbarkeit des frei empfangbaren Fernsehens reduziert die Anzahl der potentiellen Nachfrager nach Bezahlfernsehen, beschränkt aber nicht die Preissetzung für diese Dienste, die immer zusätzlich zum frei empfangbaren Fernsehen, und nicht substitutiv nachgefragt werden.

Unterschiedliche Angebote sind im selben sachlich relevanten Markt, wenn sie ähnliche Informationsbedürfnisse befriedigen. Das legt eine Marktabgrenzung entlang von Inhalten nahe, nicht anhand von Distributionsmechanismen. Zum Beispiel könnten unterschiedliche Märkte für Live-Sportübertragungen und Spielfilme geben könnte, unabhängig davon, ob diese via Kabel, Satellit oder Internet empfangen werden, nicht aber Märkte für Kabelfernsehen und Satellitenfernsehen..

In jedem Fall muß genau betrachtet werden, wie die Angebotsseite organisiert ist, und ob man sich um Marktmacht auf der Ebene der Inhalte-Anbieter (Sportrechteinhaber oder Filmstudios) oder um Marktmacht auf der Ebene der Distributionsmechanismen (Kabel, Satellit etc.) kümmert. Vertikale Integration und langfristige vertragliche Beziehungen komplizieren dies enorm, ebenso wie die Tatsache, daß die Verwertung von Programmrechten über verschiedene Angebote koordiniert werden muß, um den Wert der Rechte zu maximieren (unterschiedliche Verwertungsfenster). Dies macht eine Analyse der wettbewerblichen Beziehungen sehr fallspezifisch, und allgemeine Aussagen müssen auf Grundprinzipien beschränkt bleiben.

#### **VERZERRT GEBÜHRENFINANZIERUNG DEN WETTBEWERB?**

Interpretiert man die Begründung für die Gebührenfinanzierung sehr eng – so eng wie das manche Beamte in der Generaldirektion IV gerne tun würden – dann sollten sich gebührenfinanzierte Programme auf solche Inhalte beschränken, die der Markt nicht

---

<sup>1</sup> Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marketes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, OJ C371, 9.12.1997

bereitstellt. In diesem Fall würden gebührenfinanzierte und kommerzielle Programmangebote nicht miteinander konkurrieren, und von der Gebührenfinanzierung würde keinerlei Wettbewerbsverzerrung ausgehen.

Abgesehen davon, daß damit das Problem des Wohlfartsverlustes durch Ausschluß von Konsumenten unverändert weiterbestünde, ist eine solche Eingrenzung nicht praktikabel, und gebührenfinanzierte Programme konkurrieren mit kommerziellen Angeboten um Zuschauer, aber beschränken nicht notwendigerweise die Preissetzungsspielräume der kommerziellen Anbieter. Aus ökonomischer Sicht – und die mag sich grundlegend von der des Juristen unterscheiden – geht es letztendlich darum, ob das Gebühreneinkommen zur Quersubventionierung von Aktivitäten verwendet wird, in deren Bereitstellung kommerzielle Anbieter konkurrieren, und als Folge dieser Quersubventionierung Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen müssen. Ob in einem spezifischen Fall Quersubventionierung vorliegt muß wiederum einer detaillierten Einzelfallanalyse vorbehalten bleiben. Diese sollte die konkreten Aktivitäten, die durch Gebühren finanziert werden, ihre Kosten und ihr kommerzielles Potential einbeziehen..