



Analyse von Wettbewerbsverzerrungen Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public

Studie im Auftrag des BAKOM



Analyse von Wettbewerbsverzerrungen
Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public

Dr. Yves Schneider, Dr. Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern

Studie im Auftrag des BAKOM

21. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	4
2	Ausgangslage und Fragestellung	8
3	Methodisches Vorgehen.....	10
4	Ökonomische Überlegungen zu Wettbewerbsverzerrungen in Medienmärkten	12
4.1	Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt.....	12
4.2	Aspekte des Marktversagens	13
4.2.1	Öffentliche Güter	15
4.2.2	Kostenstruktur	15
4.2.3	Präferenzexternalitäten	17
4.2.4	Konsumexternalitäten.....	19
4.3	Fazit zum Marktversagen	21
4.4	Referenzszenario: Finanzierung von Service-public-Inhalten ohne Wettbewerbsverzerrungen.....	22
4.5	Erhöhung des Konsums von Inhalten mit positiven Externalitäten durch Vollprogramm	23
5	Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt.....	25
5.1	Beurteilung der Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt auf Basis von Marktversagen	25
5.2	Einfluss von medien- und standortpolitischen Aspekten auf das Referenzszenario.....	25
5.3	Beurteilung der Änderung der Finanzierung auf die Wettbewerbsverzerrung.....	27
5.3.1	Reine Gebührenfinanzierung.....	27
5.3.2	Verstärkte Finanzierung durch Werbeeinnahmen	27
5.4	Beurteilung sprachregionaler Unterschiede.....	28
5.5	Fazit zur Wettbewerbsverzerrung beim TV-Markt	29
6	Wettbewerbsverzerrungen beim Radiomarkt.....	32
7	Wettbewerbsverzerrungen durch Online-Aktivität der SRG.....	35
8	Quellenverzeichnis	37

1 Das Wichtigste in Kürze

Nach dem RTVG erfüllt die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) den verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag, wonach im Radio und im Fernsehen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen sind, die Ereignisse sachgerecht dargestellt werden und die Vielfalt der Ansichten angemessen repräsentiert werden. Die Verfassung verlangt auch, im Rahmen der Erfüllung des Leistungsauftrags die Stellung und die Aufgabe anderer Medien zu berücksichtigen. Gewisse Wettbewerbsverzerrungen nimmt der Bundesrat in Bezug auf die (Mit-)Finanzierung der Erstellung des Service-public-Angebots in Radio und Fernsehen durch Empfangsgebühren in Kauf.

Wettbewerbsverzerrungen entstehen durch Markteingriffe des Staates aufgrund von Marktversagen. Das Marktversagen wird im Medienmarkt darauf zurückgeführt, dass gesellschaftlich gewünschte Medieninhalte im unregulierten Wettbewerb nicht im gewünschten Umfang bereitgestellt werden. Durch den Service-Public-Leistungsauftrag wird daher steuernd in den Markt eingegriffen. Im Idealfall wird das Marktergebnis hin zum gesellschaftlich gewünschten Ergebnis korrigiert, ohne dass zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen erzeugt werden.

Gegenstand der vorliegenden Analyse ist eine Untersuchung der Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen durch die SRG-Gebührenfinanzierung des Service public auf andere Radio- und Fernsehveranstalter sowie andere Medienformen (Online). Wettbewerbsverzerrungen durch die Produktion und Verbreitung von Service-public-Inhalten sind im Markt für die Programminhalte bzw. Publikumsmarkt als auch im Werbemarkt möglich. Im Rahmen der Analyse der Wettbewerbsverzerrungen interessieren somit die Auswirkungen auf diesen beiden Märkten.

Marktversagen durch Konsumexternalitäten

Der Auftrag der SRG ist vergleichbar mit demjenigen der BBC, nämlich die Bevölkerung zu informieren, zu bilden und auf eine Art zu unterhalten, wie es unregulierte kommerzielle Anbieter nicht tun würden. Der öffentlich finanzierte Service-public-Anbieter legitimiert sich somit aus dem Vorliegen von Marktversagen.

Die Analyse verschiedener Gründe von Marktversagen zeigt, dass Marktversagen im Medienmarkt lediglich aufgrund von Konsumexternalitäten angenommen werden kann. Bei Konsumexternalitäten beeinflusst der Konsum eines Gutes den Konsumierenden und wirkt sich auch auf den Nutzen anderer Individuen aus. Im Medienkontext spricht man von positiven Konsumexternalitäten, wenn die Gesellschaft insgesamt von gut informierten Bürgern profitiert, so dass bspw. ein grosser Teil der Bevölkerung fundiert über die Belange der Schweiz informiert ist und somit (direkt-)demokratische Entscheide im Grundsatz auf einer stabileren Grundlage getroffen werden können.

Ist der Konsum von Service-public-Inhalte aus gesellschaftlicher Sicht erwünscht, dann kann eine Subventionierung der Produktion dieser Inhalte zielführend sein. Das Angebot und die Verbreitung von Service-public-Inhalten ist eine notwendige Bedingung, dass eine Konsumexternalität entsteht. Die hinreichende Bedingung ist, dass die Bürger diese Inhalte auch in genügendem Ausmass konsumieren. Anreize zur Erhöhung des Konsums können durch Markteingriffe erreicht werden, die zu tieferen Preisen, zu einer höheren Qualität und /oder zu höherer Verfügbarkeit beitragen. Inhalte mit positiven Konsumexternalitäten werden vorliegend «Service-public-Inhalte» genannt.

Service-public-Referenzszenario

Aus ökonomischer Sicht ist Marktversagen jeweils mit Massnahmen zu korrigieren, die nur mit minimalen Wettbewerbsverzerrungen verbunden sind. Da Werbung die Attraktivität der Sendungen schmälert und dadurch den Preis für den Konsum erhöht, können Wettbewerbsverzerrungen minimiert werden, indem bei der Finanzierung von Service-public-Inhalten auf Einnahmen aus Werbesendungen verzichtet wird, dies weil mit Werbung die positiven Konsumexternalitäten nicht in vollem Umfang realisiert werden können. Um die positiven Konsumexternalitäten noch stärker zu internalisieren, den Konsum also noch zusätzlich zu fördern, könnten die Service-public-Inhalte gleichzeitig allen privaten Medien kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Dadurch würde eine möglichst grosse Streuung der Service-public-Inhalte erreicht. Das damit einhergehende hypothetische Referenzszenario – ausschliessliche Gebührenfinanzierung von Inhalten mit positiven Konsumexternalitäten und kostenlose Bereitstellung dieser Inhalte für private Sender – führt zu keinen bzw. vernachlässigbaren Wettbewerbsverzerrungen. Die Definition dieses hypothetischen Referenzszenarios ist wichtig, um die Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der heutigen Situation abzuschätzen.

Falls der private Nutzen aus dem Konsum von qualitativ hochstehenden Informationssendungen mit Schweizer Bezug so gering ist, dass selbst eine Subventionierung der Bereitstellung dieser Inhalte zu keiner genügend grossen Erhöhung des Konsums führt, dann stellt sich die Frage, ob weitere geeignete Marketingmassnahmen (Lead-in, Hammocking, Branding etc.) den Konsum erhöhen können. Dies bedingt die Einbindung von Service-public-Inhalten in einen Sender mit Vollprogramm. Werden die Service-public-Inhalte in ein Vollprogramm des Service-public-Senders eingebettet und werden Werbeeinnahmen (teilweise) zur Finanzierung des Vollprogramms eingesetzt, entstehen allerdings Wettbewerbsverzerrungen sowohl auf dem Publikums- als auch auf dem Werbemarkt.

Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt

Das ökonomisch hergeleitete Referenzszenario zeigt, dass es bei minimalen Wettbewerbsverzerrungen möglich ist, das Marktversagen aufgrund von Konsumexternalitäten zu korrigieren. Davon zu unterscheiden sind medienpolitisch motivierte Eingriffe (z. B. SRG im Wettbewerb mit internationalen Akteuren stärken), standortpolitisch motivierte Eingriffe (z. B. «Werbefranken» in der Schweiz behalten) oder kulturpolitisch motivierte Eingriffe (z. B. Filmförderung). Diese bewirken Wettbewerbsverzerrungen, die allein zur Korrektur des Marktversagens aufgrund von Konsumexternalitäten nicht in Kauf genommen werden müssen, die also nicht zwingend mit der Bereitstellung von Service-public-Inhalten zu verbinden sind. Die Finanzierung vergleichbarer Fördermassnahmen kann direkt über den Staatshaushalt erfolgen.

Indem Masse, wie in der Praxis vom Service-public-Referenzszenario abgewichen wird, liegen im TV-Markt vermeidbare Wettbewerbsverzerrungen vor. So wirkt derjenige Teil der Gebühreneinnahmen wettbewerbsverzerrend, welcher in die Produktion bzw. in den Einkauf von Inhalten ohne positive Konsumexternalitäten fliesst. Ebenfalls verzerrend wirken sämtliche Gebühreneinnahmen, die in die Verbreitung der Sendungen über eigene Kanäle fliessen. Schliesslich sind die Werbeeinnahmen der SRG hinzuzuzählen. Diese entfalten zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen im Werbemarkt.

Mit Blick auf die Beurteilung der Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt in der Deutschschweiz können im Grundsatz fünf Szenarien abgebildet und auf Wettbewerbsverzerrungen hin untersucht werden. Die folgende Tabelle «Wettbewerbsverzerrung im TV-Markt» zeigt, dass je

nach Annahme zu Produktion, Verbreitung und Finanzierung von Service-public-Inhalten unterschiedliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt resultieren.

Wettbewerbsverzerrung im TV-Markt

Szenarien	Eigenschaften Szenario			Wettbewerbsverzerrungen	
	Produktion Service-public- Inhalte	Verbreitung Service public-Inhalte	Finanzierung Service-public- Inhalte	Publikums- markt	Werbemarkt
1. Referenzszenario	Service-public-Anbieter	Private	Gebühren	Keine	Keine
2. Reiner Service-public Sender	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender	Gebühren	+	indirekt
3. Status quo	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren und Werbung	+++	+
4. Status quo mit reiner Gebührenfinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren	++++	indirekt
5. Status quo mit verstärkter Werbefinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren und Werbung	++	++

+ = Es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen auf den entsprechenden Märkten. Je höher die Anzahl +, desto stärker die Wettbewerbsverzerrung.

Die Tabelle zeigt, dass je nach Annahme zu Produktion, Verbreitung und Finanzierung von Service-public-Inhalten unterschiedliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt resultieren. In den Szenarien zwei und vier ist die Verzerrung auf dem Werbemarkt indirekt: Je attraktiver der Service-public-Anbieter im Publikumsmarkt ist, desto kleiner ist der Publikumsmarkt und damit das Einnahmepotenzial für werbefinanzierte Privatsender. Für die Szenarien drei bis fünf gilt, dass die Wettbewerbsverzerrungen umso grösser sind, je wirksamer Marketingmassnahmen wie Lead-in, Hammocking etc. sind.

Quelle: Polynomcis

Vergleichbare Wettbewerbsverzerrungen sind auf dem TV-Markt in den französisch- und italienischsprachigen Landesteilen zu finden. Diese TV-Märkte zeichnen sich jedoch durch eine geringere Grösse aus als der deutschschweizerische Markt. Dies hat zur Folge, dass die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Werbe- und Publikumsmarkt in allen Szenarien deutlich geringer ausfallen als in der Deutschschweiz.

Wettbewerbsverzerrungen beim Radiomarkt

Auch im Radiomarkt kann die Wettbewerbsverzerrung der heutigen Situation abgeschätzt werden, indem diese Situation einem Referenzszenario ohne Wettbewerbsverzerrungen gegenübergestellt wird. Wie im TV-Markt könnte das Referenzszenario im Radiomarkt eine durch öffentliche Mittel finanzierte Produktion der Service-public-Inhalte umfassen. Falls es keine SRG gäbe, dürften jedoch im Radio-Markt mehr Service-public-Inhalte als im TV-Markt von privaten Angeboten erstellt werden. Der Anteil der öffentlich zu finanzierenden Inhalte wird deshalb im Radio-Markt vermutlich weniger gross sein als im TV-Markt. Wie im TV-Markt entstehen im Referenzszenario keine Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikumsmarkt, wenn die öffentlich finanzierten Service-public-Inhalte allen Medienschaffenden kostenlos zur Verfügung

gestellt werden. Die Verbreitung der Inhalte wird damit den privaten Sendern überlassen. Davon könnten insbesondere auch Radios in kleinen Märkten (Berg- und Randregionen) profitieren. Sie könnten kostenlos attraktive Inhalte senden.

Wettbewerbsverzerrungen durch Online-Aktivitäten der SRG

Die Onlinepräsenz gebührenfinanzierter Medien tangiert wie bereits bei den anderen beiden betrachteten Märkten im Vergleich zum Referenzszenario (gebührenfinanzierte Produktion von Service-public-Inhalten und kostenloses zur Verfügung stellen an private Onlineanbieter) sowohl den Publikums- als auch indirekt den Werbemarkt.

Insgesamt dürften die Online-Angebote der SRG nur beschränkt wettbewerbsverzerrend wirken. Der SRG sind Online-Werbung und -Sponsoring (mit Ausnahmen) untersagt. Sofern die Publikumsbindung verbessert werden kann, ist der SRG im Online-Angebot lediglich Eigenwerbung erlaubt. In diesem Sinne handelt es sich im Online-Markt eher um eine reine Service-public-Plattform, als um ein Angebot mit Vollprogramm. Die Wettbewerbsverzerrungen würden dagegen zunehmen, falls es der SRG erlaubt wäre, auf ihrer Online-Plattform Werbung zu schalten.

2 Ausgangslage und Fragestellung

Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Die Bundesverfassung (Bundesverfassung 1999) umfasst daher einen Leistungsauftrag, wonach Radio und Fernsehen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen, die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen müssen.

Den landesweiten verfassungsrechtlichen Auftrag im Bereich von Radio und Fernsehen erfüllt nach Art. 24 RTVG (RTVG 2006) die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Die SRG ist ein privatrechtlicher Verein, der ein öffentliches Medienhaus betreibt, keine öffentlich-rechtliche Anstalt wie zum Beispiel die BBC. Sie hat die Aufgabe, durch gleichwertige Radio- und TV-Programme in den drei Amtssprachen den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen zu fördern und die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone einzubeziehen. Zu berücksichtigen ist auch die rätoromanische Schweiz. Die SRG soll auf diese Weise zur freien Meinungsbildung der Zuschauer beitragen durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information zu politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen. Dies enthält auch die Stärkung der kulturellen Werte des Landes und die Förderung der schweizerischen Kultur unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des Schweizer Musik- und Filmschaffens.

Nach Art. 38 RTVG (RTVG 2006) können Veranstalter lokal-regionaler Programme eine Konzession mit einem Leistungsauftrag erhalten. 21 Lokalradios und 13 Regionalfernsehen erhalten zur Finanzierung des Sendebetriebs einen Anteil an den Empfangsgebühren.

Zur Finanzierung der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags von Radio und Fernsehen erhebt der Bund eine Abgabe pro Haushalt und pro Unternehmen. 2015 sind rund CHF 1.361 Mrd. Empfangsgebühren entrichtet worden. Etwas über 90% davon erhielt die SRG, rund 4% andere private Anbieter. Restprozente gehen an die Billag AG, an das BAKOM, an die Nutzungsforschung und an die Förderung neuer Technologien.

Grundsätzlich verlangt die Bundesverfassung (Art. 93 Abs. 4 BV), dass auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist. In Bezug auf die (Mit-)Finanzierung von Radio und Fernsehen durch Empfangsgebühren resümiert der Bundesrat: «Die Konzentration der finanziellen Mittel auf die SRG [...] zieht [...] eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung im innerstaatlichen Rundfunkmarkt nach sich» (Bundesrat 2002, 1595). Dies bedeutet, dass der Bundesrat Wettbewerbsverzerrungen mit Blick auf die Erstellung des Service-public-Angebots in Kauf nimmt.

Auch aus (polit-)ökonomischer Optik mögen Wettbewerbsverzerrungen tolerierbar sein, falls dadurch die demokratisch legitimierte Wirkung im Markt etwa durch eine Garantie von schweizerischen Inhalten bei Information, Kultur und Bildung erreicht werden kann. Die mit Wettbewerbsverzerrungen einhergehenden Wohlfahrtseinbussen können also durch die Wohlfahrtserhöhungen (über-)kompensiert werden, die dadurch entstehen, dass bildende, integrierende und demokratiestabilisierende Inhalte in Radio und Fernsehen konsumiert werden. Allein die bestehende Option erhöht die Wohlfahrt nicht, jedoch die Inanspruchnahme der Option.

Wichtig ist es, zwischen Wettbewerbsverzerrungen zu unterscheiden, die mit der Erstellung und Finanzierung des Service-public-Angebots einhergehen und Wettbewerbsverzerrungen infolge anderer politischer Erwägungen, auf die sich der Bundesrat bezieht: «Die ungleiche Chancen-

verteilung ist in Kauf zu nehmen als Preis für die Konkurrenzfähigkeit der SRG im Wettbewerb mit ausländischen Programmen» (Bundesrat 2002, 1595).

Gegenstand des vorliegenden Berichts im Auftrag des BAKOM ist eine Untersuchung der Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen durch die SRG-Gebührenfinanzierung des Service public auf andere Radio- und Fernsehveranstalter sowie andere Medienformen (Online). Basis der Arbeiten bildet eine an Modellanalysen orientierte wettbewerbsökonomische Untersuchung.

Es gilt im Kern herauszuarbeiten, inwieweit Wettbewerbsverzerrungen durch die Gebührenfinanzierung des Service public unvermeidbar sind und daher aus volkswirtschaftlicher Optik in Kauf genommen werden können, weil diese Wettbewerbsverzerrungen ein Marktversagen korrigieren. Davon zu unterscheiden sind Wettbewerbsverzerrungen der Gebührenfinanzierung, die aus anderen Erwägungen (z. B. Medienpolitik, Standortpolitik, Kulturpolitik) zusätzlich und unabhängig vom Marktversagen in Kauf genommen werden. In der Analyse wird die Situation der Schweiz als Kleinstaat mit grossen gleichsprachigen Nachbarländern einbezogen, deren Angebote in die Schweiz einstrahlen; ebenfalls wird den sprachregionalen Besonderheiten in der Schweiz Rechnung getragen.

Der Bericht ist wie folgt strukturiert. In Abschnitt 3 wird das methodische Vorgehen zur Untersuchung erläutert. In Abschnitt 4 folgen die allgemeinen ökonomischen Überlegungen zu den Wettbewerbsverzerrungen in Medienmärkten. Es werden die unterschiedlichen Facetten des Marktversagens analysiert und daraus abgeleitet, inwieweit ein Service-Public-Angebot aus (polit-)ökonomischer Sicht legitimiert werden kann. Diese Erkenntnisse werden dann in Abschnitt 5 auf den TV-Markt, in Abschnitt 6 auf den Radio-Markt und in Abschnitt 0 auf die Online-Aktivitäten der SRG angewandt.

3 Methodisches Vorgehen

Wettbewerbsverzerrungen entstehen durch staatliche Eingriffe in einen Markt. Damit wird das Marktergebnis verändert bzw. verzerrt. Marktversagen stellt üblicherweise die Motivation für solche staatliche Eingriffe dar: Das Ergebnis des Marktes stellt ein gesellschaftlich unerwünschtes Ergebnis dar, weshalb steuernd in den Markt eingegriffen wird. Die damit bewirkte Wettbewerbsverzerrung korrigiert im Idealfall das Marktergebnis hin zum gesellschaftlich gewünschten Ergebnis ohne zusätzliche Verzerrungen zu erzeugen.

Im Medienmarkt bedeutet Marktversagen, dass gesellschaftlich gewünschte Medieninhalte vom Markt nicht bzw. nicht im gewünschten Umfang bereitgestellt werden. Liegt ein solches Marktversagen vor, stellt sich unmittelbar die Frage nach der optimalen Korrektur dieses Marktversagens. Ein wesentlicher Teil unseres Berichtes besteht darin, einerseits die möglichen Gründe für Marktversagen zu identifizieren und andererseits die optimale Korrektur für dieses Marktversagen zu skizzieren. Diese optimale Korrektur bezeichnen wir als hypothetisches Referenzszenario. In diesem Referenzszenario wird das Marktversagen mit minimalen Wettbewerbsverzerrungen korrigiert. Die Beurteilung, ob in der heutigen Situation Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, nehmen wir anschliessend relativ zu diesem Referenzszenario vor.

Damit wir die Gründe für Marktversagen identifizieren können, müssen wir die Medienlandschaft der Schweiz für den hypothetischen Fall charakterisieren, in dem es keinen gebührenfinanzierten Service-Public-Anbieter gibt. In diesem Fall gibt es definitionsgemäss keine Wettbewerbsverzerrungen durch Gebührenfinanzierung. Es ist jedoch unklar, wie sich die privaten Akteure auf dem Schweizer Medienmarkt verhalten würden, wenn es keinen Service-public-Anbieter gäbe. Insbesondere stellt sich die Frage, welche Medieninhalte private Anbieter produzieren und verbreiten würden. Zu diesem Vergleichspunkt (counter factual) fehlt jegliche empirische Evidenz. Die Untersuchung des heutigen Angebots privater Medien greift zu kurz. Dieses ist immer von der Existenz des gebührenfinanzierten Service-public-Anbieters beeinflusst. Wird beispielsweise festgestellt, dass private Anbieter vorwiegend «Boulevard» ausstrahlen, dann ist dies möglicherweise ihre optimale Reaktion auf das konkurrierende Angebot des bestehenden Service-Public-Anbieters. Die relevante Frage ist jedoch, was die Privaten anbieten würden, falls sie nicht von einem Service-Public-Anbieter konkurriert würden. Diesen Fall können wir leider nicht beobachten und unsere Analyse gestaltet sich dementsprechend schwierig. Wir werden deshalb die möglichen Gründe für Marktversagen einzeln diskutieren und qualitativ beurteilen, inwiefern sie im Schweizer Medienmarkt ausschlaggebend sind.

Das allenfalls vorliegende Marktversagen führt dazu, dass gewisse gesellschaftlich erwünschten Inhalte vom Markt nicht angeboten werden. Wir bezeichnen solche Inhalte in unserem Bericht als Service-Public-Inhalte. Die Analyse des Marktversagens gibt somit auch Hinweise darauf, was unter Service-Public-Inhalten zu verstehen ist.

Getrennte Betrachtung von Zuschauer- und Werbemarkt

Wettbewerbsverzerrungen durch die Produktion und Verbreitung von Service-public-Inhalten können sowohl in Bezug auf die Zuschauer (Markt für die Programminhalte bzw. Publikumsmarkt) als auch in Bezug auf die Werbegelder (Werbemarkt) entstehen. Aus diesem Grund unterscheiden wir bei der Analyse der Wettbewerbsverzerrungen die Auswirkungen auf diesen beiden Märkten, wobei jeweils auch die entsprechenden Interdependenzen zwischen den beiden Märkten von Bedeutung sind.

Auf die Analyse von Wettbewerbsverzerrungen auf andere Märkte wie etwa den Arbeitsmarkt soll im Folgenden verzichtet werden. Die SRG tritt als bedeutende Nachfragerin nach Journalisten und Medienschaffenden auf und kann aufgrund der Gebührenfinanzierung private Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt überbieten. Ähnlich könnte es sich auf dem Bietermarkt für Übertragungsrechte verhalten. Durch die Gebühreneinnahmen verfügt die SRG über grössere finanzielle Ressourcen als vollständig privat finanzierte Unternehmen, um den Zuschlag für Übertragungsrechte zu gewinnen.

Getrennte Analyse von Marktversagen

TV-, Radio- und Onlinemärkte unterscheiden sich hinsichtlich verschiedener Aspekte wie Marktgrösse, Kostenstruktur und (ausländischer) Wettbewerbsintensität. Zudem sind bei der Beurteilung der Wettbewerbsverzerrungen auch die sprachregionalen Unterschiede zu beachten. Aus diesem Grund definieren wir für die einzelnen Märkte ein entsprechendes hypothetisches Referenzszenario. Dies erlaubt eine detaillierte Analyse der verschiedenen Aspekte von Wettbewerbsverzerrungen.

4 Ökonomische Überlegungen zu Wettbewerbsverzerrungen in Medienmärkten

Die Fragestellung, inwieweit die Gebührenfinanzierung der SRG zu Wettbewerbsverzerrungen führt, bedarf zunächst einer Klärung des Begriffs «Wettbewerbsverzerrung».

In einem im Wesentlichen unregulierten Wettbewerb kämpfen Unternehmen mit «ungleich langen Spiesen» miteinander um Marktanteile. Die Unternehmen haben dabei genuin nie «gleich lange Spiesse». So setzen sie etwa unterschiedliche Produktionstechnologien ein, die sich im Vergleich ex post als inferior oder superior herausstellen. Sie arbeiten mit einem unterschiedlich qualifizierten Qualifikationsmix. Dadurch unterscheiden sich auf einem Markt tätige Unternehmen bezüglich ihrer (statischen und dynamischen) Effizienz, ihrer finanziellen Möglichkeiten etc. Ungleich lange Spiesse tragen dazu bei, dass sich Unternehmen in einem Markt kontinuierlich weiterentwickeln, ihre Produkte verbessern und die Preise differenzieren, um konkurrenzfähig zu bleiben. Ungleich lange Spiesse führen somit zu spezifischen und erwünschten Wettbewerbswirkungen.

Eine Wettbewerbsverzerrung ist hingegen eine spezifische Form einer Wettbewerbswirkung, welche potenziell unerwünscht ist. Insbesondere liegen dann Wettbewerbsverzerrungen vor, wenn eine Unternehmung durch staatliche Aktivitäten besondere Vorteile gegenüber anderen Unternehmen im Markt erlangt. Die Länge der Spiesse wird somit nicht über unternehmerische Strategien der Marktakteure verändert, sondern über staatliche Aktivitäten und Regulierungseingriffe. Im vorliegenden Bericht werden Wettbewerbsverzerrungen untersucht, die von der SRG infolge von Service-public-Regulierungen und medienpolitischen Regulierungen ausgehen. Dazu sind zunächst die Märkte zu analysieren, in welchen die SRG aktiv ist. Dabei fokussieren wir uns auf den Publikums- und den Werbemarkt.

4.1 Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt

Die SRG produziert mediale Inhalte und finanziert sich zumindest teilweise über Werbung. Damit sind grundsätzlich zwei Märkte angesprochen: der Markt für die Programminhalte bzw. der «Publikumsmarkt» und der Werbemarkt. Diese Märkte sind allenfalls selbst segmentiert nach geographischen Merkmalen oder nach Kundensegmenten. Für die Analyse genügt im Kern die Unterscheidung zwischen diesen beiden Hauptmärkten.

Bei werbefinanzierten Medienunternehmen sind Publikums- und Werbemarkt eng miteinander verbunden. Ein Medienunternehmen ist dann für die Werbeindustrie attraktiv, wenn es ein genügend grosses Publikum und/oder wenn es ein klar identifizierbares Zielpublikum hat. Der Zuschauer eines Medienproduktes kann beispielsweise geographisch lokalisierbar sein, was für Werbetreibende attraktiv ist, weil sie ihre Kunden möglichst zielgenau und vergleichsweise günstig erreichen. Der Zuschauer kann aber auch entlang von Präferenzen segmentiert sein. Ein Motorsportfernsehsender oder ein Bibelfernsehen ermöglichen die Erreichung eines ganz bestimmten Kundensegmentes mit Werbung. Die gesamten Netto-Werbeumsätze in der Schweiz betragen rund CHF 5.2 Mrd. (inkl. Sponsoring) wovon CHF 749 Mio. auf Fernsehen und CHF 143 Mio. auf Radio entfallen (vgl. Stiftung Werbestatistik Schweiz 2015). Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender generieren Netto-Werbeumsätze von CHF 364 Mio., die privaten Schweizer Sender verbuchen CHF 69 Mio. und die privaten ausländischen Sender CHF 316 Mio.

Die SRG finanzierte sich 2015 zu einem Viertel aus kommerziellen Einnahmen bzw. vor allem Werbeeinnahmen (SRG 2016). Diese stammen grösstenteils aus dem Fernsehen, da die Radioprogramme der SRG keine Werbung ausstrahlen dürfen. Die Werbeeinnahmen werden durch gesetzliche Auflagen eingeschränkt, einerseits generell für alle Medien und andererseits speziell für konzessionierte Anbieter. Das RTVG regelt Werbung im TV und sieht für die SRG strengere Vorschriften vor als für private Unternehmen. Basierend auf Art. 22 und 23 RTVV (RTVV 2007) gibt es spezifische SRG-Werbebeschränkungen (z. B. maximale Dauer und Häufigkeit von Werbung, Beschränkungen bei der Unterbrecherwerbung, Verbot von Verkaufssendungen etc.).

In der ökonomischen Theorie werden werbefinanzierte Medien als zweiseitige Plattformen betrachtet (Evans 2010). Die Medieninhalte richten sich dabei an den Werbeeinnahmen aus. Bei der Inhaltsgestaltung entscheidet nicht die Konsumentenrente des Zuschauers, sondern der Wert des Zuschauers als Konsument der Produkte, welche durch die Werbung angepriesen werden.

Für die Zuschauer wirkt Werbung tendenziell störend. Insofern kann sie als Preis für den Konsum der Medieninhalte betrachtet werden. Je mehr derartige Werbung gesendet wird, desto höher ist der Preis. Falls ein Programm auf mehreren Sendern angeboten wird, dann wählen Konsumenten dasjenige Programm, welches für einen niedrigeren Preis erhältlich ist. Da die SRG kaum Werbung einblendet, wird ein Actionfilm auf SRF 2 gegenüber demselben Actionfilm auf Pro 7 bevorzugt. Da Wettbewerb zwischen Anbietern tendenziell den Preis senkt, führt Wettbewerb im werbefinanzierten Medienmarkt dazu, dass das Ausmass an Werbung reduziert wird (Anderson und Coate 2005). Daraus folgt, dass um Zuschauer konkurrierende TV-Sender ihr Angebot zu einem gewissen Grad von der Konkurrenz zu differenzieren versuchen. Würden sie dieselben Inhalte anbieten, würde der Wettbewerb die Preise – und damit die Werbeeinnahmen – gegen null treiben (Anderson und Coate 2005).

In den nachfolgenden Analysen werden wir jeweils die beiden Märkte und deren Zusammenspiel berücksichtigen.

4.2 Aspekte des Marktversagens

2015 finanzierte sich die SRG zu drei Vierteln aus Empfangsgebühren (SRG 2016). Es handelt sich dabei um einen Betrag in der Höhe von CHF 1.235 Mia. Dies sind etwas über 45% des Umsatzes der grösseren SRG-Wettbewerber Tamedia, Ringier, NZZ-Medien und AZ-Medien (Müller 2016, 26).

Da die Gebühren an einen Service-public-Auftrag geknüpft sind, gilt es diesen Leistungsauftrag näher zu betrachten. Gemäss Bundesrat «wird der mediale Service public als Dienst an der Gesellschaft verstanden, der die Menschen ganzheitlich adressiert, d. h. nicht nur als Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, sondern auch bei ihren Bedürfnissen hinsichtlich Bildung, Kultur und Unterhaltung» (Bundesrat 2016, 6). Es geht somit um «eine politisch definierte und durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen» (Bundesrat 2016, 6). Dieser Leistungsauftrag wird in der Regel durch den Staat mit finanziellen Zuwendungen verbunden. Die staatlichen Zuwendungen sind jedoch kein «zwingend begriffsnotwendiges Merkmal des medialen Service public» (Bundesrat 2016, 7).

In der Schweiz wird der Service public durch die SRG, 42 UKW-Radios und 13 Regionalfernsehveranstalter wahrgenommen. Die kommerziellen Anbieter sind alle demselben Leistungsauf-

trag zur Erbringung eines regionalen Service public unterstellt. Dafür erhalten sie privilegierten Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen. 12 kommerzielle und 9 komplementäre Radios sowie die 13 Regionalfernsehen erhalten finanzielle Unterstützung über die Einnahmen aus den Empfangsgebühren (Bundesrat 2016). In der Untersuchung erfolgt eine Beschränkung auf die SRG als Bereitstellerin des medialen Service public.

Ökonomisch betrachtet lässt sich der staatlich (über Empfangsgebühren oder direkte staatliche Zuwendungen) finanzierte Service public durch Marktversagen rechtfertigen. Es ist somit nachzuweisen, inwieweit die Vermutung oder gar Befürchtung berechtigt ist, dass ein Medienmarkt ohne jegliche staatliche Einflussnahme zu einem Ergebnis führt, das gesellschaftlich nicht erwünscht ist. Eine bekannte Hypothese zum möglichen Marktergebnis ist, dass ein unregulierter Medienmarkt ein inhaltlich zu einfältiges Angebot erzeugt: «Was unterscheidet die SRG von privaten Medienhäusern? Sie leistet genau das, was der Markt nicht kann» (de Weck 2016, 11). Mit anderen Worten: Die geäusserte Hypothese ist, dass kommerzielle TV-Sender vorwiegend «Boulevard» anbieten würden.

Ist die Hypothese stimmig, dann dient der staatliche Eingriff in Form des Leistungsauftrags der Korrektur eines mit Blick auf Art. 93 Abs. 2 BV unzureichenden Marktergebnisses. Unter dieser Prämisse ist die Wettbewerbsverzerrung durch Gebühren anders zu verstehen: Sie führt zu einer gewollten Verzerrung, da mit dem Ergebnis eines unregulierten Medienmarktes eine Wohlfahrtseinbusse einhergeht, in dem Masse wie es gesellschaftlich unerwünscht ist.

Damit allenfalls festgestellte Wettbewerbsverzerrungen als gesamtwirtschaftlich negativ bewertet werden können, ist zu untersuchen, in welchem Umfang ein unregulierter Markt zu Marktversagen führen würde. Denn eine Korrektur des Marktversagens ist zugleich eine Marktverzerrung – aber eine gesellschaftlich gewollte. Um Marktversagen zu begründen, muss das vermutete Ergebnis eines unregulierten Marktes ohne Vorhandensein eines aus öffentlichen Geldern finanzierten Service-public-Anbieters als Vergleichspunkt dargelegt werden. Es muss geklärt werden, inwiefern dieser unregulierte Markt zu Marktversagen führt.

Die BBC ist der bekannteste Service-public-Anbieter (PSB: public service broadcaster) und hat einen vergleichbaren Auftrag, wie er in der Schweiz für die SRG formuliert ist. BBC entstand aus der Forderung, die Bevölkerung zu informieren, zu bilden und zu unterhalten. Aus heutiger ökonomischer Sicht ist diese Forderung zu ergänzen: «informieren, bilden und unterhalten auf eine Art, auf welche es unregulierte kommerzielle Anbieter nicht tun würden»:

«some form of market failure must lie at the heart of any concept of public service broadcasting. Beyond simply using the catch-phrase that public service broadcasting must “inform, educate and entertain”, we must add “inform, educate and entertain in a way which the private sector, left unregulated, would not do”. Otherwise, why not leave matters entirely to the private sector?» (Gavyn Davies, ehemaliger Vorsitzender der BBC, zitiert aus Armstrong und Weeds 2007).

Die Legitimation eines öffentlich finanzierten Service-public-Anbieters ergibt sich somit aus dem Vorhandensein von Marktversagen. Marktversagen kann potenziell aus mehreren Gründen entstehen, die hier stichwortartig genannt und weiter unten detaillierter beschrieben werden:

- Öffentliche Güter
- Kostenstruktur
- Präferenzexternalitäten bzw. ungenügende Programmvietfalt
- Positive Konsumexternalitäten der Medien

4.2.1 Öffentliche Güter

Öffentliche Güter kennzeichnen sich durch Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschliessbarkeit, d. h. eine nicht mögliche Zuweisung oder Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten aus.

Da niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann, kann dem Konsumenten kein Preis abverlangt werden. Er kann das Gut auch ohne Bezahlung eines Preises konsumieren. Nichtrivalität bedeutet, dass der Konsum einer Person die Verfügbarkeit des Gutes für eine andere Person nicht beeinträchtigt. Wenn jemand eine Radiosendung hört, hat dies keinen Einfluss auf die Konsummöglichkeiten anderer Personen. Da bei öffentlichen Gütern kaum Einnahmen aus deren Bereitstellung generiert werden können, werden sie von privaten Anbietern nicht (bzw. kaum) bereitgestellt. Daraus kann die Notwendigkeit einer öffentlichen Bereitstellung solcher Güter abgeleitet werden.

Bei frei empfangbaren Medien sind diese Voraussetzungen (per Definition) erfüllt: Niemand kann vom Konsum eines Radioprogramms ausgeschlossen werden und der Konsum einer Person hat keinen Einfluss auf die Konsummöglichkeiten einer anderen Person. Es wäre jedoch kurzsichtig, daraus unmittelbar die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe abzuleiten. Gerade im Medienmarkt haben private Anbieter eine Lösung für dieses Problem gefunden: werbefinanzierte Sender. Die Preissetzung erfolgt damit indirekt über die Verbreitung von Werbung.

Zudem müssen aus heutiger Sicht Medien nicht zwingend frei empfangbar sein. Es ist technisch problemlos möglich, die Sendesignale zu verschlüsseln, so dass lediglich zahlende Abonnenten in den Genuss des Inhalts kommen. Damit sind Personen, welche keinen Preis zahlen, vom Konsum ausschliessbar, die Zuweisung von Eigentumsrechten ist möglich. Medieninhalte sind somit entweder keine öffentlichen Güter (Pay-TV) bzw. die Finanzierung für deren Bereitstellung kann durch Werbung sichergestellt werden.

Wir schliessen deshalb das Argument, dass Medien öffentliche Güter sind, als Begründung für Marktversagen aus.

4.2.2 Kostenstruktur

Marktversagen besteht, wenn fallende Durchschnittskosten, also ein natürliches Monopol im relevanten Bereich der Nachfrage, sowie versunkene Kosten in Kombination vorliegen. Im Falle eines natürlichen Monopols ist es effizient, die Leistung nur durch einen einzigen Anbieter zu erbringen. Ein natürliches Monopol allein stellt allerdings keine Markteintrittsbarriere dar, weil jeder Markteintreter ohne Markterfolg sich ohne hohe Kostenfolgen wieder aus dem Markt zurückziehen kann. Nur ein natürliches Monopol in Kombination mit hohen versunkenen bzw. irreversiblen Kosten stellt eine Markteintrittsbarriere dar. Diese Kostenkombination wird in der Literatur als «monopolistischer Bottleneck» bezeichnet. Man spricht auch von «passages obligées», weil ohne die entsprechenden Infrastrukturen gar keine Kunden bedient werden können, d. h. bereits historisch bspw. aufgrund eines ehemals rechtlichen Regals im Markt tätige Unternehmen sind in der Lage, nunmehr erlaubte potentielle Markteintritte zu verhindern; denn potenzielle Marktneulinge nehmen vorweg, dass sie ihre Markteintrittskosten im Misserfallsfall abschreiben müssten. Weil für ihre getätigten Investitionen kein Second-Hand-Markt zur Verfügung steht, sehen sie von einem Markteintritt zum vornherein ab. Aus diesem Grund haben alle bereits im Markt etablierten Akteure stabile Marktmacht und müssen – soll Marktmacht nicht missbräuchlich ausgenutzt werden können – entsprechend sektorspezifisch marktmachtreguliert werden (Knieps 2015, 135 ff.).

Weder die Produktion noch die Verbreitung von medialen Inhalten können durch monopolistische Bottlenecks charakterisiert werden.

- Medienproduzenten investieren in die Qualität ihrer Produkte, was mit entsprechenden Kostenfolgen einhergeht. Die Kosten für die Produktion von medialen Inhalten können auch steigen, weil Investitionen schneller ersetzt werden müssen. Mit neuesten digitalen Technologien können jedoch Inhalte heutzutage im Kern wesentlich günstiger erstellt werden. Es ist ein genereller Preiszerfall bei Computern und elektronischen Geräten beobachtbar: «Technological change has reduced the costs of producing media products and has increased market size by linking consumers together via the Internet.» (Anderson und Waldfogel 2016, 38). «Digitization cuts costs by simplifying production. More content can be made and distributed by more enterprises and individuals than ever before» (Picard 2011). Insbesondere sind Produktionskosten nicht versunkene Kosten, weil produzierte mediale Inhalte handelbare Güter sind.
- Im Kontext der Verbreitung medialer Inhalte kann ebenfalls nicht von monopolistischen Bottlenecks ausgegangen werden. Vielmehr ist die Verbreitung vergleichsweise günstig oder sogar kostenfrei (TV, Radio, Internet). In einer statischen Betrachtungsweise müsste deshalb der Preis für den Konsum von Medieninhalten null bzw. nahe bei null liegen. Da bei solch niedrigen Preisen die Produktion der Inhalte nicht finanzierbar ist, kann bei einem bestehenden Leistungsauftrag eine staatliche Subvention in Erwägung gezogen werden, damit die Produktion finanziert wird und die Inhalte gratis zur Verfügung gestellt werden.

Da Medien ihre Inhalte mittels einer Abonnementsgebühr finanzieren können, ist die Notwendigkeit einer staatlichen Subventionierung nicht gegeben. So sind beispielsweise die Preise einer zusätzlichen Sendung auf Pay-TV-Kanälen (Teleclub, Netflix, AppleTV etc.) oder eines zusätzlichen Musikstücks bei Internetradios (Calm Radio, Apple Music etc.) null, sobald die monatliche Abonnementsgebühr bezahlt wurde. Zudem geht die statische Betrachtungsweise von bereits bestehenden Inhalten aus und vernachlässigt die dynamischen Anreize zur Produktion neuer Inhalte (Investitionen, Innovationen). Schliesslich stellen hohe Fixkosten keine Besonderheit von Medienmärkten dar. Viele andere Güter weisen hohe Innovations- und Entwicklungskosten gepaart mit geringen Produktionskosten auf (Software, Medikamente etc.). Daraus wird aber selten ein Argument für die staatliche Subventionierung der Bereitstellung dieser Güter abgeleitet (siehe dazu auch Armstrong und Weeds 2007).

Je höher die Fixkosten sind, desto grösser muss die Marktnachfrage sein, damit sich die Produktion und Verbreitung eines bestimmten Inhalts lohnt. Falls der zu bedienende Markt relativ zu den Fixkosten klein ist, wird das Produkt nicht bereitgestellt. Aus ökonomischer Sicht ist es effizient, wenn Produkte, deren Produktionskosten grösser sind als die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten, nicht bereitgestellt werden. Die Feststellung, dass ein Markt zu klein ist, kann somit auf sich alleine gestellt nicht als Argument für Markteingriffe dienen. Erst in Kombination mit weiteren Faktoren kann das Kostenargument zu Marktversagen führen. Falls Medien aus gesellschaftlicher Sicht beispielsweise zu einer Stärkung des «nationalen Zusammenhalts» oder zum Funktionieren der (direkten) Demokratie beitragen, dann könnte die Bereitstellung eines bestimmten Medienangebots trotz der im Vergleich zur privaten Zahlungsbereitschaft hohen Kosten optimal sein (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Die Feststellung, dass die Kosten der Inhaltsbereitstellung relativ zum Marktpotenzial zu hoch sind, genügt für sich allein nicht als Argument für einen Markteingriff. Erst in Kombination mit weiteren Faktoren kann die Kostenstruktur zu Marktversagen führen.

4.2.3 Präferenzexternalitäten

In der Annahme, ein unregulierter Markt erzeuge eine zu geringe Programmvietfalt, kann eine weitere Begründung für Marktversagen gesehen werden. Falls die Konsumenten heterogene Präferenzen und die Produktion von Gütern Fixkosten aufweisen, dann führt dies unweigerlich dazu, dass nicht sämtliche Präferenzen bedient werden können. In einem solchen Umfeld ist die Verteilung der Präferenzen zentral für das Marktergebnis. Das Angebot hängt davon ab, wie viele Personen ähnliche bzw. unterschiedliche Präferenzen haben. Dies führt zu sogenannten Präferenzexternalitäten. Beispielsweise verändert sich das Medienangebot für eine Konsumentengruppe, falls die Anzahl Konsumenten einer anderen Konsumentengruppe zu- oder abnimmt.

Präferenzexternalitäten sind kein medienspezifisches Phänomen (vgl. Referenzen in Fussnote 1 in Anderson und Waldfogel 2016). Die ökonomische Theorie liefert keine eindeutigen Antworten dazu, ob eine zu geringe oder eine zu grosse Vielfalt angeboten würde. In einfacheren Modellen ohne Markteintritt und Preiswettbewerb ist eine Tendenz zur Mehrheit zu erwarten (Steiner 1952; Anderson und Waldfogel 2016): Es wird derjenige Inhalt angeboten, welcher der Mehrheit der Konsumenten entspricht. Auf der anderen Seite zeigen reichhaltigere Modelle, dass Markteintritt und Wettbewerb dazu führen, dass Nischenpräferenzen bedient werden und Preise (z. B. in Form von ausgestrahlten Werbesekunden) gesenkt werden (vgl. beispielsweise Anderson und Coate 2005).

Es bestehen keine «ökonomische Gesetzmässigkeiten», welche aufzeigen, dass ein unregulierter Medienmarkt notwendigerweise zu unerwünschten Ergebnissen führt. Die Notwendigkeit für Markteingriffe auf der Grundlage von Präferenzexternalitäten ist nicht gegeben. Würde eingegriffen, verbleibt die Frage nach der optimalen Korrektur. Welche Konsumentengruppe wird durch den Markt nicht bzw. zu wenig gut bedient, so dass eingegriffen werden soll?

Wie beim Fixkostenargument, mit welchem die Präferenzexternalitäten eng verbunden sind, könnte erst in Kombination mit der Existenz positiver Konsumexternalitäten (vgl. Abschnitt 4.2.4) ein Argument für Marktversagen hergeleitet werden. Beispielsweise könnten nationale Minderheiten (z. B. rätoromanisches Publikum) aufgrund des kleinen Marktes, der hohen Fixkosten und möglicherweise bestehender Präferenzexternalitäten in einem unregulierten Markt nicht bedient werden. Aufgrund von positiven Konsumexternalitäten ist es jedoch anreizkompatibel, diese Minderheit zu bedienen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Bei werbefinanzierten Medien muss ein zusätzlicher Faktor berücksichtigt werden: Als zweiseitige Plattform orientieren sich solche Medien an der Profitabilität der Medienkonsumenten aus Sicht der Werbetreibenden. Bei «normalen» Märkten orientieren sich die Produzenten direkt an den Präferenzen ihrer Kunden. Falls sich der ökonomische Wert der Kunden aus Sicht der Werbetreibenden von der Zahlungsbereitschaft der Kunden für die Medieninhalte unterscheidet, entstehen dadurch Verzerrungen.

Die Einnahmen von werbefinanzierten Medien hängen von der Grösse und Art des Zuschauers sowie dem Preis pro Werbekunde ab, sind aber unabhängig von der Zahlungsbereitschaft der Medienkonsumenten für die unterschiedlichen Inhalte. Falls das Medienunternehmen zwischen zwei Inhalten wählen kann, welche dieselbe Zuschauergrösse versprechen, aber unterschiedliche Produktionskosten aufweisen, dann wird es denjenigen Inhalt anbieten, welcher die geringeren Produktionskosten aufweist. Selbst wenn Medienkonsumenten eine höhere Zahlungsbereitschaft für den möglicherweise qualitativ besseren aber teureren Inhalt haben, wird dieser nicht angeboten, da das Medienunternehmen diese höhere Zahlungsbereitschaft nicht abschöpfen kann: die Gewinnmarge des Medienunternehmens ist unabhängig von der Zahlungsbereitschaft

des Zuschauers für den ihm gebotenen Medieninhalt. Diese Anreize führen dazu, dass rein werbefinanzierte Medien tendenziell breitenwirksame Inhalte mit vergleichsweise niedrigen Produktionskosten anbieten. Zudem wird sich die Positionierung der Inhalte am ökonomischen Wert des Zuschauers aus Sicht der Werbenden und nicht an der Zahlungsbereitschaft (und damit des Nutzens) des Zuschauers für die konsumierten Inhalte ausrichten (Anderson und Waldfogel 2016).

Diese spezifische Verzerrung besteht nur bei werbefinanzierten bzw. zu wesentlichen Anteilen werbefinanzierten Medien. Bei Medien, welche hauptsächlich durch Gebühren oder Nutzerpreise finanziert sind, besteht keine derartige Verzerrung. Es ist deshalb nicht offensichtlich, dass in einem unregulierten Markt Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen der Konsumenten auftreten. Der Wettbewerb unter Medien und deren Finanzierungsarten kann auch dazu führen, dass sich die Konsumenten gemäss ihren Präferenzen selektieren. In diesem Fall müssten sich selbst werbefinanzierte Medien stärker an den Präferenzen der Kunden ausrichten. Beispiele sind dafür die spezialisierten Zeitschriften für Fischen, Jagen, Motorsport oder Computer. Diese Zeitschriften enthalten hauptsächlich Werbung, welche mit den Präferenzen der Konsumenten übereinstimmen, so dass die Verzerrung zwischen ökonomischem Wert der Konsumenten aus Sicht der Werbetreibenden und Zahlungsbereitschaften der Konsumenten für den in der Zeitschrift angebotenen Inhalte reduziert wird.

Medienangebote, welche sich durch Abonnementsgebühren finanzieren, sind vergleichbar mit anderen Gütern und Dienstleistungen. In einem wettbewerblichen Markt orientiert sich das Angebot an der Zahlungsbereitschaft der Kunden. Der Preiswettbewerb wird durch Inhaltsdiversifikation abgeschwächt und Unternehmen investieren in Qualität, da sie sich dadurch von der Konkurrenz abheben können. Diese Tendenzen können beispielsweise auf dem TV-Markt beobachtet werden (Kapitel 7.3, Crawford 2016). Pay-TV und Gratisfernsehen sind komplementär. Die Bezahlender weisen eine hohe Inhaltsdiversifikation und hohe Investitionen in Programmqualität aus. Die werbefinanzierten Grattissender hingegen unterscheiden sich wenig und bieten eher ähnliche Inhalte an.

Da Investitionen in Qualität die Fixkosten erhöhen, nimmt bei gleich bleibender Marktgrösse die Anzahl Anbieter tendenziell ab. Damit nimmt auch die Inhaltsdiversifikation ab. Da Konsumenten sowohl Qualität als auch ein auf sie zugeschnittenes Angebot schätzen, ergibt sich dadurch ein nicht-trivialer Zielkonflikt: Geringe Fixkosten führen zu hoher Inhaltsdiversifikation aber auf vergleichsweise niedrigem Qualitätsniveau. Hohe Fixkosten aufgrund von Investitionen in Qualität erhöhen diese, verringern jedoch die Inhaltsdiversifikation. Die Bestimmung des Optimums ist nicht offensichtlich. Daher ist es schwierig (bis unmöglich) festzustellen, ob das Marktergebnis optimal ist oder nicht. Ein korrigierender staatlicher Eingriff setzt jedoch gerade voraus, dass das Marktversagen feststellbar ist. Wir erachten es als unrealistisch, dass in einem dynamischen Umfeld, das eine laufende Neubeurteilung erfordert, derartiges Wissen vorhanden ist. Private Akteure, die sich an der Zahlungsbereitschaft der Kunden (und somit an deren Nutzen) orientieren, werden in einem wettbewerblich organisierten Markt ständig bemüht sein, durch Erhöhung des Nutzens Kunden zu gewinnen.

Präferenzexternalitäten alleine rechtfertigen keinen Eingriff in einen wettbewerblich organisierten Medienmarkt, in welchem werbefinanzierte und über Abonnementsgebühren finanzierte Medien koexistieren. Erst in Kombination mit weiteren Faktoren können Präferenzexternalitäten zu Marktversagen führen.

4.2.4 Konsumexternalitäten

Falls Konsumexternalitäten vorliegen, dann beeinflusst der Konsum eines Gutes nicht nur den Konsumierenden selbst, sondern wirkt sich auch auf den Nutzen anderer Individuen aus. Da der Konsument bei seiner individuellen Konsumententscheidung die Wirkung seines Konsums auf andere nicht berücksichtigt, entspricht der Konsum nicht dem gesellschaftlichen Optimum. Bei negativen Konsumexternalitäten ist der Konsum im Vergleich zum gesellschaftlichen Optimum zu hoch und Eingriffe, welche den Konsum eines solchen Gutes unattraktiver machen, können wohlfahrtssteigernd sein. Bei positiven Konsumexternalitäten ist der Konsum im Vergleich zum gesellschaftlichen Optimum zu gering. In diesem Fall, können Massnahmen, die den Konsum des Gutes attraktiver machen, wohlfahrtssteigernd sein.

Positive Konsumexternalitäten

Im Medienkontext können positive Konsumexternalitäten beispielsweise darin bestehen, dass die Gesellschaft insgesamt von gut informierten Bürgern profitiert. Falls sich alle bzw. ein grosser Teil der Bevölkerung fundiert über die Belange der Schweiz informiert, dann werden (direkt-)demokratische Entscheide auf einer stabileren Grundlage getroffen. Davon profitieren wiederum alle Bürger der Schweiz. Deshalb stiftet der Konsum qualitativ hochstehender Informationssendungen mit Bezug zur Schweiz nicht nur privaten Nutzen beim einzelnen Konsumenten, sondern auch Nutzen bei allen anderen Bürgern. Da bei der individuellen Konsumententscheidung der Nutzen für alle anderen Bürger nicht berücksichtigt wird, konsumieren Schweizer Bürgerinnen und Bürger diese Inhalte in zu geringem Ausmass (siehe dazu auch Hettich und Schelker 2016, 48, Abschnitt 116).

Inhalte mit positiven Konsumexternalitäten können entweder in zu geringem Umfang oder, da sie vom Markt nicht bereitgestellt werden, überhaupt nicht konsumiert werden. Wie bereits in Abschnitt 4.2.2 diskutiert, werden im Vergleich zur Marktgrösse inhaltliche Angebote, die mit hohen Fixkosten einhergehen, unter Umständen bei einer reinen Marktlösung nicht hergestellt. Dies ist solange relativ problemlos, als dass von diesen Inhalten keine nennenswerten positiven Konsumexternalitäten ausgehen. Ist der Konsum solcher Inhalte aus gesellschaftlicher Sicht jedoch erwünscht, dann kann eine Subventionierung der Produktion dieser Inhalte zielführend sein, damit das Problem der hohen Fixkosten entschärft wird.

Selbst wenn Inhalte mit positiven Konsumexternalitäten angeboten werden, konsumieren die Bürger diese Inhalte möglicherweise in zu geringem Umfang; denn die Bereitstellung der Inhalte ist lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, damit eine Konsumexternalität entsteht. Da Konsumzwang keine Option ist, müssen Anreize zur Erhöhung des Konsums gesetzt werden. Grundsätzlich steigt der Konsum eines Gutes,

- falls der Preis fällt,
- die Qualität steigt und
- die Verfügbarkeit erhöht wird. Konsumenten schätzen hohe Qualität und niedrige Preise in Kombination.

Die Gebührenfinanzierung der Inhaltsproduktion ermöglicht es, den Preis für den Konsum der Inhalte auf null zu setzen. Empfangsgebühren sind lediglich ein Preis für die Option, das Gut in Anspruch zu nehmen, nicht ein Preis für die Inanspruchnahme der Option. Die Gebühren werden also unabhängig vom Konsum erhoben und sind somit für die Konsumententscheidung irrelevant. Gebührenfinanzierte Inhalte müssen nicht zwingend mit Werbung finanziert werden und

es kann grundsätzlich vollständig darauf verzichtet werden. Durch diese Massnahmen kann der Preis auf das niedrigste Niveau gesenkt werden.

Der Leistungsauftrag beinhaltet, dass eine hohe Qualität der Inhalte sicher zu stellen ist. Im konkreten Fall stellt sich die Frage, was genau unter «hoher Qualität» zu verstehen ist. In der Ökonomie werden grundsätzlich zwei Arten von Qualität unterschieden: vertikale und horizontale Qualität. Horizontale Produktqualität meint, dass je nach Vorlieben der Konsumenten das eine oder andere Gut bevorzugt wird. Diese horizontale Produktdifferenzierung ist die Grundlage für die vorangehenden Ausführungen zu den positiven Präferenzexternalitäten. Vertikale Qualität meint hingegen, dass sämtliche Konsumenten ein Produkt mit höherer vertikaler Qualität einem Produkt mit geringerer vertikalen Qualität bevorzugen, gegeben sie sind beide zum selben Preis erhältlich. Darunter könnten beispielsweise aufwändigere Spezialeffekte in TV-Serien, mehrere und selbst wählbare Blickwinkel bei Fussballspielen, bessere Gastgeber in Talk-Sendungen etc. fallen. Um die Anreize zum Konsum zu erhöhen, muss entsprechend die vertikale Qualität erhöht werden. Wie genau und in welchem Umfang dies geschehen soll, ist schwierig zu beantworten und hängt letztlich mit dem Ausmass der positiven Konsumexternalitäten zusammen. Je ausgeprägter die Konsumexternalitäten sind, desto mehr lassen sich Investitionen in Qualität rechtfertigen.

Durch eine Subvention der Inhaltsproduktion kann der Service-public-Anbieter hohe Qualität zu niedrigsten Preisen anbieten und somit die Anreize für den Konsum der Service-public-Inhalte verstärken. Für Kundensegmente, die kaum oder gar nicht Radio hören oder fernsehen, könnten die Anreize für den Konsum zusätzlich verbessert werden, indem die Verfügbarkeit der Service-public-Inhalte erhöht wird. Je mehr Konsummöglichkeiten für ein Gut bestehen, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass Konsum stattfindet.

Es ist zu betonen, dass unsere bisherige Argumentation lediglich eine subventionierte Bereitstellung von Inhalten mit massgeblichen positiven Konsumexternalitäten rechtfertigt.

Somit stellt sich die Frage nach der Existenz von positiven Konsumexternalitäten. Der auf Basis der Bundesverfassung definierte Leistungsauftrag fordert, dass Radio und Fernsehen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen, die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen müssen. Insbesondere durch gleichwertige Radio- und TV-Programme in den drei Amtssprachen soll der Zusammenhalt und der Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen gefördert und die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigt werden. Daraus können zwei Aspekte eruiert werden, bei denen positive Konsumexternalitäten vermutet werden:

- Besseres Funktionieren der direkten Demokratie
- Förderung des nationalen Zusammenhalts (Identifikation)

Die Bedeutung von solid und gut finanzierten Service-public-Medien für eine gesunde und starke Demokratie ist in der ökonomischen Literatur aber umstritten:

«Despite its significant role in the functioning of most media markets and a consensus among academics, regulators, and the public at large about the importance of PSBs for the functioning of a representative democracy, there is surprisingly little economic research supporting these beliefs.» (Crawford 2016, 305).

Die These einer positiven Wirkung von Service-public-Medien wird zwar gestützt (European Broadcasting Union EBU 2016) aber auch relativiert, wie eine Studie zur Medienentwicklung in

Schweden (Prat und Strömberg 2005) zeigt. Aus dieser geht hervor, dass der Markteintritt kommerzieller Sender das politische Wissen und die politische Partizipation erhöht.

Die allfällige Existenz positiver Konsumexternalitäten stellt den einzigen Grund für Marktversagen in Medienmärkten dar. Liegen genügend grosse positive Konsumexternalitäten vor, dann stellt die Subventionierung der Produktion der Inhalte mit solchen positiven Konsumexternalitäten eine mögliche Korrekturmassnahme dar. Dies bedingt jedoch, dass die Konsumexternalitäten grösser sind als die Kosten der Subvention. Wir bezeichnen solche Inhalte als Service-public-Inhalte.

Negative Konsumexternalitäten

Negative Externalitäten durch den Konsum von Gewalt, Pornografie etc. können durch Regulierung und Verbote bekämpft werden. Aus ihnen ergeben sich keine Argumente für Service public.

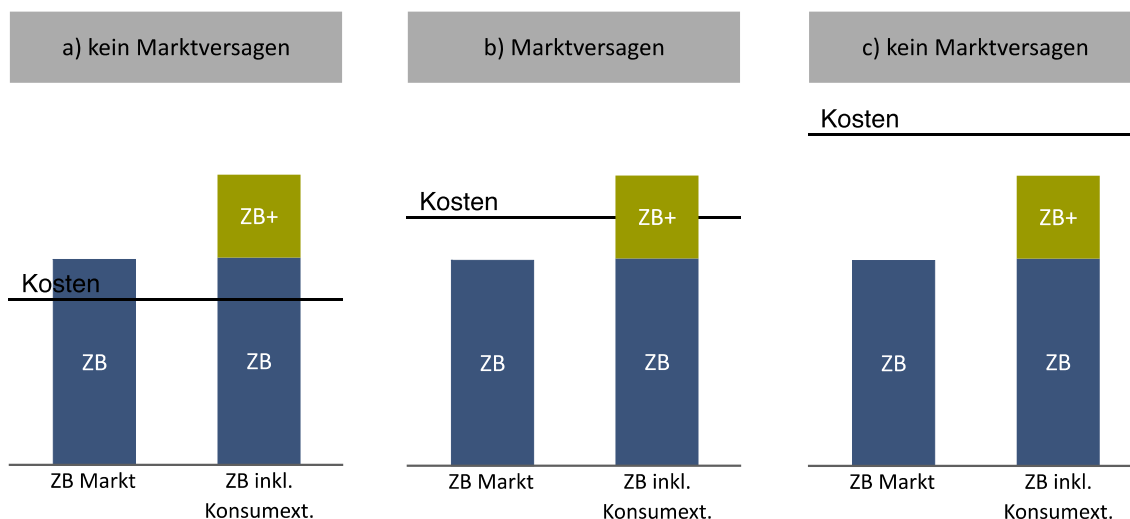
Meritorische Güter

Der Begriff des meritorischen Gutes (Musgrave 1957) ist verwandt mit dem Vorhandensein positiver Konsumexternalitäten. Es handelt sich dabei ebenfalls um Güter, die auf der Grundlage rein individueller Entscheidungen in zu geringem Umfang konsumiert werden. Anders als bei den positiven Konsumexternalitäten liegt der Grund dafür aber in der Unmündigkeit der Konsumenten. Im Medienkontext bedeutet dies, dass die Zuschauer selbst nicht wissen, welche Inhalte für sie gut sind. Ein aufgrund meritorischer Güter begründeter Markteingriff setzt zudem voraus, dass es Personen gibt, welche wissen, was für die unmündigen Konsumenten die besten Medieninhalte sind (vgl. Diskussion in Haucap, Kehder und Loebert 2015, Kapitel 3.1.2). Meritorische Güter sind in der Ökonomie umstritten, da sie sich auf nicht falsifizierbare Werturteile beziehen.

4.3 Fazit zum Marktversagen

Das Angebot eines medialen Service public lässt sich ausschliesslich durch positive Konsumexternalitäten begründen. Inhalte mit positiven Konsumexternalitäten nennen wir im Weiteren auch «Service-public-Inhalte». Ziel des Service-public-Auftrages ist es somit, den Konsum solcher Inhalte zu erhöhen.

Abbildung 1 zeigt, wann es zu Marktversagen kommen kann und macht deutlich, dass das Ausmass der Konsumexternalitäten im Zusammenspiel mit der Höhe der Fixkosten entscheidend ist. Sind die Fixkosten höher als die individuelle Zahlungsbereitschaft für den Medieninhalt und geringer als die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft, dann kann es zu Marktversagen kommen. In den beiden anderen in Abbildung 1 dargestellten Fällen kommt es selbst bei Vorliegen von positiven Konsumexternalitäten nicht zu einem Marktversagen.

Abbildung 1 Positive Konsumexternalitäten können zu Marktversagen führen

Inhalte mit positiven Konsumexternalitäten zeichnen sich dadurch aus, dass die individuelle Zahlungsbereitschaft (ZB Markt) geringer ist als die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft (ZB inkl. Konsumexternalität). Solange die Kosten für die Bereitstellung des Inhalts geringer sind als die individuelle Zahlungsbereitschaft (linke Abbildung) kommt es zu keinem Marktversagen. Der Service Public wird auch auf rein privatwirtschaftlicher Basis bereitgestellt. Falls die Kosten jedoch höher als die individuelle und geringer als die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft sind (mittlere Abbildung), dann kommt es zu Marktversagen: Der Inhalt sollte aus gesellschaftlicher Sicht produziert werden; dies ist jedoch privatwirtschaftlich unrentabel. Sind jedoch die Kosten höher als die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft (rechte Abbildung), dann liegt ebenfalls kein Marktversagen vor: Es ist weder individuell noch gesellschaftlich effizient, den Inhalt zu produzieren.

Quelle: Polynomics.

4.4 Referenzszenario: Finanzierung von Service-public-Inhalten ohne Wettbewerbsverzerrungen

Mit diesen Erkenntnissen lässt sich das Referenzszenario – welches Marktversagen mit minimalen Wettbewerbsverzerrungen korrigiert – skizzieren: Bei der Finanzierung von Service-public-Inhalten ist auf Einnahmen aus Werbesendungen zu verzichten, da Werbung die Attraktivität der Sendungen schmälert und dadurch den Preis für den Konsum erhöht. Damit würden die positiven Konsumexternalitäten nicht in vollem Umfang realisiert. Um die positiven Konsumexternalitäten noch stärker zu internalisieren, den Konsum also noch zusätzlich zu fördern, sollten die Service-public-Inhalte gleichzeitig allen privaten Medien kostenlos zur Verfügung gestellt werden, damit eine möglichst grosse Streuung der Service-public-Inhalte erreicht wird.

Dieses Referenzszenario – ausschliessliche Gebührenfinanzierung von Inhalten mit positiven Konsumexternalitäten und kostenlose Bereitstellung dieser Inhalte für private Sender – führt zu keinen bzw. vernachlässigbaren Wettbewerbsverzerrungen. Da die Verbreitung der Inhalte den privaten Sendern überlassen wird, gibt es keinen öffentlichen Sender, der mit den privaten im Wettbewerb steht. Es ist also möglich, das allenfalls bestehende Marktversagen ohne Inkaufnahme von Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren.

Falls entweder keine privaten Sender existieren, die eine genügend grosse Reichweite aufweisen oder sie sich entscheiden, gewisse Service-public-Inhalte nicht zu senden, dann werden die mit

der Produktion der Service-public-Inhalte angestrebten Ziele (wie z. B. die Förderung des nationalen Zusammenhalts) nicht vollständig erreicht. In diesem Fall müsste als flankierende Massnahme ein reiner Service-public-Sender betrieben werden. Dieser Service-public-Sender verbreitet lediglich die Service-public-Inhalte und finanziert sich ausschliesslich über Gebühren. Die Verzerrungen, welche von einem solchen Service-public-Sender ausgehen sind begrenzt:

- (1) Falls es keine privaten Sender gibt, dann gibt es auch keine Wettbewerbsverzerrungen.
- (2) Falls es private Sender gibt, dann verzerrt der Service-public-Sender zwar den Publikumsmarkt; da aber nur dann ein Service-public-Sender betrieben wird, wenn die privaten Sender die ihnen kostenlos zur Verfügung stehenden Service-public-Inhalte nicht von sich aus verbreiten, muss die Verzerrung definitionsgemäss gering sein.

4.5 Erhöhung des Konsums von Inhalten mit positiven Externalitäten durch Vollprogramm

Falls der private Nutzen aus dem Konsum von qualitativ hochstehenden Informationssendungen mit Schweizer Bezug so gering ist, dass selbst eine Subventionierung der Bereitstellung dieser Inhalte zu keiner genügend grossen Erhöhung des Konsums führt, dann stellt sich die Frage, ob weitere Massnahmen den Konsum erhöhen können.

Eine solche Massnahme im Medienkontext stellt «Hammocking» oder «Lead-in» dar. Werden Service-public-Inhalte zwischen zwei für den Konsumenten sehr attraktive Sendungen platziert und weisen die Konsumenten eine gewisse Trägheit auf, dann kann der Konsum des Service-public-Inhalts erhöht werden. Das Argument dafür ist, dass die Konsumenten den attraktiven Unterhaltungsinhalt konsumieren, anschliessend jedoch nicht sofort den Konsum abbrechen bzw. auf ein anderes Programm wechseln. Folgt unmittelbar auf die Unterhaltungssendung eine Sendung mit Service-public-Inhalt, dann wird diese ebenfalls konsumiert. Dieser Effekt wird auch als «inheritance effect» (Vererbungseffekt) bezeichnet. Konsumenten von TV-Sendungen weisen trotz der sehr niedrigen Wechselkosten (ein Programmwechsel bedarf lediglich eines Tastendrucks auf der Fernbedienung) Trägheit auf: Falls die Nachfrage nach einer Sendung um 10% zunimmt, dann steigt die Nachfrage für die darauffolgende Sendung aufgrund der Zuschauerträgheit um 2% bis 4% (Esteves-Sorenson und Perretti 2012).

Auch besteht empirische Evidenz für einen Lead-In-Effekt bei der Untersuchung des TV-Konsumverhaltens in den Niederlanden zwischen 1988 und 2010 (Wonneberger, Schoenbach und van Meurs 2012). Interessanterweise scheint die Kanaltreue trotz zunehmender Kanalvielfalt zugenommen zu haben. Die Autoren führen dies darauf zurück, dass die Zunahme der Kanalvielfalt zu einem komplizierteren Entscheidungsprozess führt. Als Reaktion auf diese Komplexitätszunahme bleiben die Zuschauer mit grösserer Wahrscheinlichkeit auf demselben Kanal. In einem solchen Umfeld ist der Markenwert (Brand) eines Senders relevant. Gelingt es einem Sender einen hohen Markenwert (Branding) und eine gute Reputation zu etablieren, wird der Sender eher ausgewählt. Aufgrund der Trägheit oder Überforderung mit der Programmkomplexität bleiben die Konsumenten beim Sender mit einem hohen Markenwert und wechseln weniger häufig (McDowell und Sutherland 2000).

Eine entsprechende Programmgestaltung kann dieses Konsumverhalten ausnützen, um den Konsum von Service-public-Inhalten zu steigern. Nebst der Subvention der Produktion von Service-public-Inhalten, kann die Einbettung dieser Inhalte in ein attraktives Vollprogramm den Konsum steigern und damit das von positiven Konsumexternalitäten ausgehende Marktversagen zusätzlich korrigieren.

Ein Service-public-Sender mit Vollprogramm steht jedoch mit privaten Anbietern im Wettbewerb um Zuschauer. Falls das Vollprogramm zumindest teilweise durch Werbung finanziert wird, dann tritt der Service-public-Sender mit Vollprogramm zudem auf dem Werbemarkt direkt mit privaten Anbietern in Konkurrenz. Ein Service-public-Sender mit Vollprogramm ist im Publikumsmarkt attraktiver als die privaten Sender, da er einerseits exklusiv die gebührenfinanzierten Service-public-Inhalte vertreibt und andererseits mit den privaten Sendern im Unterhaltungsangebot konkurriert. Im Unterhaltungsangebot ist der Service-public-Sender mit Vollprogramm selbst dann für Zuschauer attraktiver als private Sender, wenn er dieselben Unterhaltungssendungen ausstrahlt: er muss bzw. darf weniger Werbung einblenden. Zusätzlich erzeugt er Verzerrungen im Werbemarkt, da er dort mit den privaten Sendern um Werbetreibende konkurriert. Dazu kann der Service-public-Sender mit Vollprogramm seine höhere Attraktivität im Publikumsmarkt ausnutzen.

Grund für diese Wettbewerbsverzerrung ist die Exklusivität der Service-public-Inhalte. Falls diese Inhalte nicht exklusiv durch den Service-public-Sender mit Vollprogramm über eigene Kanäle verbreitet werden, sondern den privaten Medien zur Einbettung in ihr eigenes Vollprogramm kostenlos angeboten werden, dann entfallen sie keine Wettbewerbsverzerrungen (vgl. Abschnitt 4.3). In diesem Fall gibt es keinen Service-public-Sender mit Vollprogramm, der verzerrend wirken kann. Die privaten Sender haben hingegen Interesse daran, die attraktiven Service-public-Inhalte unter Ausnützen aller wirksamen Marketingmassnahmen möglichst optimal in ihr Programm einzubinden um damit die Zuschauerzahlen zu maximieren. Da alle privaten Anbieter Zugriff auf dieselben Service-public-Inhalte haben, entsteht auch keine Wettbewerbsverzerrung zwischen den privaten Anbietern.

Diese Umsetzung des Service-public-Auftrags dient uns als Referenzszenario (counter factual respektive Vergleichspunkt), um die Wettbewerbsverzerrungen im Status quo zu beurteilen (vgl. Abschnitt 5.1).

Der Konsum von Medieninhalten kann durch geeignete Marketingmassnahmen (Lead-in, Hammocking, Branding etc.) gesteigert werden. Dies bedingt die Einbindung von Service-public-Inhalten in einen Sender mit Vollprogramm. Werden die Service-public-Inhalte in ein Vollprogramm des Service-public-Senders eingebettet und werden Werbeeinnahmen (teilweise) zur Finanzierung des Vollprogramms eingesetzt, entstehen sowohl Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- als auch auf dem Werbemarkt.

5 Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt

5.1 Beurteilung der Wettbewerbsverzerrungen im TV-Markt auf Basis von Marktversagen

Vorgängig wurde nachgewiesen, dass einzig positive Konsumexternalitäten als Begründung für Marktversagen in Frage kommen. Deshalb definieren wir Service-public-Inhalte als diejenigen Inhalte bei welchen die Existenz von positiven Konsumexternalitäten angenommen werden können. Solche Service-public-Inhalte werden in zu geringem Umfang konsumiert oder aufgrund der geringen Marktgrösse von einem unregulierten Markt gar nicht erst bereitgestellt.

Da Konsumzwang keine Option ist, müssen die Anreize zum Konsum dieser Service-public-Inhalte verbessert werden. Dies kann durch Subventionierung der Produktion erreicht werden, da dadurch qualitativ hochstehende Inhalte werbefreie – und damit kostenlos – dem Zuschauer angeboten werden können.

In welchem Umfang Inhalte subventioniert werden sollen ist schwierig zu beurteilen. Dazu müsste der gesellschaftliche Nutzen, der aus diesem zusätzlichen Konsum an Service-public-Inhalten entsteht, gemessen und den Subventionen gegenübergestellt werden. Zusätzlich müsste im Idealfall bekannt sein, in welchem Ausmass bereits ein unregulierter TV-Markt Service-public-Inhalte bereitstellen würde. Wir gehen nicht weiter auf diese Schwierigkeiten ein, sondern nehmen an, dass die Service-public-Inhalte (Inhalte mit positiver Konsumexternalität) identifizierbar sind und das Ausmass der Subvention für deren Produktion respektive Einkauf abschätzbar ist.

Unsere Analyse hat gezeigt, dass das Referenzszenario (counter factual respektive Vergleichspunkt) das Marktversagen korrigiert ohne Wettbewerbsverzerrungen zu erzeugen: Die gebührenfinanzierten Inhalte werden den privaten Medien kostenlos zur Verfügung gestellt. Die privaten Sender haben genügend Anreiz, die Einschaltquoten durch Marketingmassnahmen (Lead-in, Hammocking etc.) zu fördern. Der Konsum an Service-public-Inhalten würde maximiert ohne Wettbewerbsverzerrungen zu erzeugen. Relativ zu diesem Vergleichspunkt können wir die Wettbewerbsverzerrungen der heutigen SRG beurteilen:

Der Teil der Gebühreneinnahmen, welcher in die Produktion bzw. in den Einkauf von Inhalten ohne positive Konsumexternalitäten fliesst, wirkt wettbewerbsverzerrend. Ebenfalls verzerrend wirken sämtliche Gebühreneinnahmen, die in die Verbreitung der Sendungen über eigene Kanäle fliessen. Schliesslich sind die Werbeeinnahmen der SRG hinzuzuzählen. Diese entfalten zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen im Werbemarkt.

5.2 Einfluss von medien- und standortpolitischen Aspekten auf das Referenzszenario

Um das Marktversagen zu korrigieren, müssen – wie das Referenzszenario zeigt – keine Wettbewerbsverzerrungen in Kauf genommen werden. Im Gegensatz zu diesem ökonomisch hergeleiteten Fazit argumentiert der Bundesrat, dass Wettbewerbsverzerrungen in Kauf zu nehmen sind, um den Service-public-Auftrag sicherzustellen. Zudem spricht er sich für medienpolitisch und standortpolitisch motivierte Markteingriffe aus, womit weitere Wettbewerbsverzerrungen in Kauf zu nehmen sind.

- Der Bundesrat betont, dass «er die medienpolitisch notwendige Konzentration der Gebühren auf eine starke Anbieterin höher gewichtet als ordnungspolitische Bedenken» (Bundesrat 2016, 12). Dies geht auch aus der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 13.3610 «Wettbewerbsverzerrungen durch SRG-Konzession» von Gregor Rutz hervor.
- Standortpolitisch argumentiert der Bundesrat, dass die «SRG über eine gewisse Grösse verfügen muss, wenn die Schweiz auch künftig über ein namhaftes audiovisuelles Angebot verfügen soll, das auch im grenzüberschreitenden Wettbewerb mit den aus dem Ausland einstrahlenden Angeboten konkurrenzfähig bleibt» (Bundesrat 2016, 12).

Unter anderem werden die medien- und standortpolitischen Argumente im Kontext des Service public wie folgt konkretisiert:

- **Service public der SRG:** Die SRG muss schweizerische Inhalte in allen Bereichen (Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung) anbieten und schweizerische Produktionen (Musik, Literatur und Film) berücksichtigen. Der Bundesrat verlangt von der SRG eine unabhängige Berichterstattung. Diese setzt voraus, dass die SRG ihre Inland- und Auslandsberichterstattung soweit als möglich über ein eigenes Korrespondentennetz verfügt. Sie trägt zudem durch regionenübergreifende Berichterstattung und den finanziellen Verteilmechanismus zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Sprachregionen zum Zusammenhalt der verschiedenen Sprachregionen bei.
- **Starker Medienplatz Schweiz:** Die Medienstrategie des Bundesrates geht von einem starken Medienplatz Schweiz aus, der garantiert, dass es insbesondere einen starken und gegenüber den ausländischen Anbietern konkurrenzfähigen Service-public-Sender gibt. Nur dies stellt sicher, dass die Service-public-Inhalte im gesellschaftlich erwünschten Ausmass konsumiert werden.
- **Finanzierung:** Die Einnahmen aus Gebühren sind stark unter politischem Druck (Begrenzung durch das Parlament und anstehende Volksinitiative), weshalb die SRG Werbeinnahmen benötigen, um ein qualitativ ansprechendes und möglichst breites Medienangebot zu ermöglichen.
- **Filmförderung und Mittelverwendung:** Schweizerische sprachregionale TV-Veranstalter, welche Filme ausstrahlen und einen jährlichen Betriebsaufwand von mehr als einer Million Franken ausweisen, sind verpflichtet, einen Beitrag an die schweizerische Filmförderung zu leisten. Diese Verpflichtung gilt nur für schweizerische Veranstalter, nicht aber für ausländische Werbefenster, die hohe Werbeeinnahmen generieren. Ausländische TV-Stationen erreichen in der Schweiz einen Marktanteil von ca. 65% und schöpfen dadurch Werbegelder von netto ca. 45% des Gesamtvolumens beim TV ab, ohne diese wieder in den Medienmarkt Schweiz zu investieren. Sie leisten zudem keinen Beitrag für schweizerische Information, Bildung und Kultur. Sie bieten auch keine schweizerische Unterhaltung (Swissness-Charakter) an. Dies kontrastiert zur SRG, die verpflichtet ist, mit der audiovisuellen Industrie der Schweiz zusammenzuarbeiten. Sie ist somit nicht frei in der Wahl der Produzenten.

Unser Referenzszenario deckt den ersten Punkt (Service public der SRG) ab. Diese Ziele können mit der öffentlichen Finanzierung von Service-public-Inhalten erreicht werden. Dies bedingt jedoch im Referenzszenario keinen Service-public-Sender mit Vollprogramm und somit auch keinen Konkurrenzkampf mit in- und ausländischen Sendern. Der Konsum wird im Referenzszenario vielmehr dadurch gefördert, dass die Service-public-Inhalte kostenlos allen in- und ausländischen Medienunternehmen zur Verbreitung zur Verfügung gestellt werden.

Das Referenzszenario deckt jedoch keine medienpolitischen Ziele zur Standortförderung einheimischen Schaffens ab («Werbefranken» in der Schweiz behalten, Filmförderung etc.). Derartige medien-, standort- und kulturpolitische Ziele müssen jedoch auch nicht mit der Bereitstellung von Service-public-Inhalten verbunden werden und ist auch nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. Die Finanzierung vergleichbarer Fördermassnahmen kann direkt über den Staatshaushalt erfolgen.

5.3 Beurteilung der Änderung der Finanzierung auf die Wettbewerbsverzerrung

Ergänzend zur Beurteilung des Ausmasses von Wettbewerbsverzerrungen im Status quo untersuchen wir die Auswirkungen von Änderungen im Finanzierungsmodell der SRG. Die SRG finanziert ihr TV-Vollprogramm heute mit einer Mischung aus Gebühren- und Werbeeinnahmen. Um das Ausmass der Wettbewerbsverzerrung zu konkretisieren, wird alternativ zum einen das Szenario einer reinen Gebührenfinanzierung angenommen, zum anderen das Szenario eines erhöhten Anteils der Werbefinanzierung.

5.3.1 Reine Gebührenfinanzierung

Ausgehend von der heutigen Mischfinanzierung im TV-Markt könnte man zu einer reinen Gebührenfinanzierung übergehen. Das hat grundsätzlich zwei Effekte. Einerseits wird die SRG im Publikumsmarkt attraktiver, weil sie neu überhaupt keine Werbung mehr einblenden muss. Damit verlieren die privaten Sender tendenziell Marktanteile im Publikumsmarkt und damit auch an Attraktivität für Werbetreibende. Auf der anderen Seite fällt die SRG als Konkurrentin im Werbemarkt weg. Falls Werbetreibende in der Schweiz TV-Werbung senden wollen, dann müssen sie dies zwingend auf privaten Sendern tun. Dies stärkt die Marktposition der privaten Sender im In- und Ausland. Unter der Annahme, dass das Budget für TV-Werbung in der Schweiz konstant bleibt, fliessen sämtliche Werbeeinnahmen der SRG zu privaten TV-Sendern. Falls das Werbebudget nicht konstant ist, dann wird es sich aufgrund der geringeren Attraktivität der privaten TV-Sender verkleinern. Solange jedoch ein Teil der bisherigen Werbeeinnahmen der SRG neu zu den privaten Sendern fliesst, verringert dies die Wettbewerbsverzerrungen im Werbemarkt gegenüber dem Status quo.

Wir vermuten, dass durch einen Übergang zu einer reinen Gebührenfinanzierung der SRG die Wettbewerbsverzerrungen relativ zum Status quo abnehmen.

5.3.2 Verstärkte Finanzierung durch Werbeeinnahmen

Alternativ könnte zu einer reinen Werbefinanzierung übergegangen werden. Damit ist unter Beachtung der aktuellen Einnahmestruktur der SRG wahrscheinlich auch das heutige Programmangebot der SRG in Frage gestellt, denn die zusätzlichen Werbeeinnahmen sind wahrscheinlich nicht hoch genug, um Produktion und Verbreitung der Inhalte über eigene Kanäle im aktuellen Umfang zu finanzieren. Zudem müssten die Werbevorschriften gelockert werden, damit die SRG in wesentlichem Umfang Werbung zeigen kann.

Betrachten wir deshalb den weniger extremen Fall, dass sich die SRG zwar nicht vollständig aber doch vermehrt über Werbung finanzieren muss. Eine naheliegende Aufteilung der Finanzierung besteht darin, dass lediglich die Service-public-Inhalte über öffentliche Mittel finanziert werden, die übrigen Inhalte hingegen vollständig durch Werbung finanziert werden. Wir nennen diese Aufteilung «finanzielles Unbundling».

Die Wirkung dieser Änderung ist unklar. Indem die SRG ihre übrigen Inhalte mit mehr und wohl auch längeren Werbeblöcken ausstrahlen muss, verliert sie im Publikumsmarkt an Attraktivität. Davon profitieren tendenziell die privaten Sender. Da die SRG die Service-public-Inhalte weiterhin exklusiv verbreiten kann, bleibt sie aber trotz mehr Werbung attraktiver als die privaten Sender. Zusätzlich ist zu vermuten, dass die SRG aggressiver im Werbemarkt auftritt und konkurriert stärker mit den privaten Sendern um Werbeeinnahmen als im Status quo. Im Extremfall führt dies dazu, dass die privaten Sender nur noch in dem Umfang Werbung treiben können, indem es die SRG nicht tut.

Wir vermuten, dass durch einen Übergang zu einer verstärkten Werbefinanzierung der SRG die Wettbewerbsverzerrungen relativ zum Status quo zunehmen.

5.4 Beurteilung sprachregionaler Unterschiede

Marktversagen leitet sich aus dem Vorhandensein positiver Konsumexternalitäten ab. Die davon betroffenen Medieninhalte (Service-public-Inhalte) sind wahrscheinlich grösstenteils unabhängig von der Sprachregion. Falls beispielsweise Nachrichtensendungen mit Bezug zur Schweiz als Service-public-Inhalte definiert sind, dann sind sie dies gleichermassen im Tessin, in der Romandie und in der Deutschschweiz. Dabei wird angenommen, dass die Produktionskosten spezifischer Service-public-Inhalte im Wesentlichen unabhängig von der Sprachregion sind.

Die Sprachregionen unterscheiden sich hingegen wesentlich in der Marktgrösse. Die Produktionskosten pro Kopf sind insofern im Tessin deutlich höher als in der Romandie und diejenigen der Romandie deutlich höher als diejenigen der Deutschschweiz. Das wesentliche ökonomische Unterscheidungsmerkmal der Sprachregionen ist somit die relative Marktgrösse, also das Verhältnis der Nachfrage im Vergleich zu den Produktionskosten. Je kleiner der Markt relativ zu den Fixkosten der Produktion ausfällt, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass TV-Inhalte von privaten Sendern spezifisch für diesen Markt hergestellt werden. Es gilt daher den Zusammenhang zwischen der relativen Marktgrösse und dem Ausmass an Wettbewerbsverzerrungen zu untersuchen.

Da die Kosten der Produktion annähernd unabhängig von der Sprachregion sind, führt dies zu höheren Pro-Kopf-Subventionen für die Produktion der Service-public-Inhalte je kleiner die Sprachregion ist. Dies zeigt sich bereits bei der Finanzierung des heutigen SRG-Angebots: Aufgrund der schweizweit einheitlichen Empfangsgebühren erhält das Tessin die höchsten Pro-Kopf-Subventionen, gefolgt von der Romandie. Finanziert werden diese Subventionen durch die Empfangsgebühren in der Deutschschweiz (vgl. Bundesrat 2016, Tabelle 59). Diese ungleiche Subvention ergibt sich direkt aus dem Service-public-Auftrag, ist aber kein Indiz dafür, dass die Wettbewerbsverzerrungen in kleineren Märkten grösser sind als in grösseren Märkten. Vielmehr scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

Die Marktgrösse wirkt sich auf die Wettbewerbssituation aus. Je kleiner der potenzielle Publikumsmarkt, desto geringer ist dessen Attraktivität für private Fernsehsender. Dies zeigt sich auch anhand der Werbefenster ausländischer TV-Anbieter. In der Deutschschweiz gibt es gemäss Goldbach Media¹ 19 private ausländische Sender mit Werbefenster, während die Romandie lediglich 8 solche TV-Sender aufweist. Im Tessin gibt es keine Schweizer Werbefenster ausländischer TV-Sender. Zusätzlich gibt es in der Deutschschweiz neun private Schweizer TV-Sender, in der Romandie jedoch keinen.

¹ Siehe <http://www.goldbachguide.ch/medien-im-detail/tv>. Aufgerufen am 7.11.2016.

Die von der Präsenz der SRG ausgehenden Verzerrungen bei privaten werbefinanzierten (inländischen und ausländischen) TV-Sendern richten sich am Wert des Marktes für die Werbenden. Je kleiner der Publikumsmarkt und je geringer die Zahlungsbereitschaft der Werbenden für diesen Publikumsmarkt, desto geringer fallen die Wettbewerbsverzerrungen aus. Falls im Extremfall der Markt so klein und die Zahlungsbereitschaft der Werbenden derart gering ist, dass sich die Ausstrahlung von auf diesen Markt zugeschnittenen Werbefenstern nicht lohnt, dann wirkt die Präsenz der SRG nicht wettbewerbsverzerrend: Mit oder ohne SRG gibt es kein auf diese Sprachregion zugeschnittenes privates TV-Angebot (Hinweis: unter eines auf die Sprachregion zugeschnittenes Angebot fallen auch Werbefenster). Dieser Logik folgend führt die Präsenz der SRG in der Romandie zu geringeren Wettbewerbsverzerrungen als in der Deutschschweiz und zu nochmals geringeren Verzerrungen im Tessiner Markt.

Falls beispielsweise der Tessiner TV-Markt so klein ist, dass sich Tessiner Werbefenster für private ausländische Sender nicht lohnen, dann führt die Präsenz der SRG zu relativ geringen Wettbewerbsverzerrungen im Tessiner Werbemarkt. Selbst wenn die SRG den privaten italienischen Sendern einen wesentlichen Teil der Zuschauer streitig macht, wirkt sich dies nicht negativ auf diese Sender aus. Der Tessiner Markt ist für sie ohnehin uninteressant. Damit verbleiben Regionalsender als Werbeträger. Diese sind jedoch Teil des Service-public-Angebots und erhalten selbst Mittel aus den Empfangsgebühren.

Im Rahmen unserer Untersuchung können wir die Bedeutung der einzelnen Sprachregionen für TV-Werbung nicht detailliert bestimmen. Wir halten lediglich fest, dass ein kleinerer Markt für Werbende weniger attraktiv ist als ein grösserer Markt; im Extremfall ist er nahezu unbedeutend. Das Fehlen von Schweizer Werbefenster bei italienischen Privatsendern deutet beispielsweise darauf hin, dass das Tessin ein relativ unbedeutender Markt ist. Je unbedeutender ein sprachregionaler Markt für die Werbenden ist, desto geringer sind auch die Wettbewerbsverzerrungen, die von der Präsenz der SRG ausgehen. Dies gilt sowohl für den Zuschauer- als auch für den Werbemarkt.

Die Kleinräumigkeit des Marktes wirkt sich auch auf unser Referenzszenario aus. In unserem Referenzszenario wird nur die Produktion der Service-public-Inhalte staatlich finanziert und die nicht exklusive Verbreitung der Service-public-Inhalte primär privaten Sendern überlassen. Falls der Markt so klein ist, dass er für private TV-Sender unattraktiv ist, dann gibt es keine oder nur wenige private Sender, welche die Verbreitung der Service-public-Inhalte übernehmen könnten. In diesem Fall müsste allenfalls ein Service-public-Sender betrieben werden, um die Versorgung der Sprachregion mit den Service-public-Inhalten sicherzustellen. Ob dieser Sender ein Vollprogramm anbieten soll oder nicht, richtet sich nach Kosten-Nutzen-Abwägungen: Falls die Kosten eines Vollprogramms geringer sind als der gesellschaftliche Nutzen, des durch Hammocking- oder Lead-in-Effekte erzeugten Mehrkonsums an Service-public-Inhalten in dieser Sprachregion, dann kann ein Vollprogramm zielführend sein.

5.5 Fazit zur Wettbewerbsverzerrung beim TV-Markt

Die Analyse der Wettbewerbsverzerrung im TV-Markt hat erstens gezeigt, dass höchstens aufgrund der positiven Konsumexternalität von bestimmten TV-Sendungen ein Marktversagen abgeleitet werden kann. Falls Marktversagen vorliegt, dann dürfte dieses in der Romandie und dem Tessin etwas ausgeprägter ausfallen als in der Deutschschweiz. Der Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen Marktgrösse und der damit verbundenen geringeren Attraktivität dieser sprachregionalen TV-Märkte für privat finanzierte Fernsehsender. In allen Sprachregionen besteht die Gefahr, dass Inhalte mit positiver Konsumexternalität aufgrund der hohen Fixkosten

und der geringen Marktgrösse nicht oder in zu geringem Ausmass bereitgestellt respektive konsumiert werden. Dieser Effekt dürfte in den französisch- und italienischsprachigen Landesteilen ausgeprägter ausfallen als in der Deutschschweiz. Der Konsum kann erhöht werden, indem qualitativ hochstehende Service-public-Inhalte gebührenfinanziert produziert, zu einem Preis von null und in möglichst attraktiver Form angeboten und breit gestreut werden. Damit ist sichergestellt, dass die Inhalte bereitgestellt und die Anreize zu deren Konsum maximiert werden.

Werden die Inhalte mit positiver Konsumexternalität mit Gebührengeldern produziert respektive eingekauft, stellt sich die Frage nach den damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen. Betrachten wir zuerst den TV-Markt in der Deutschschweiz, kann folgendes festgehalten werden (vgl. Tabelle 1).

- Im Referenzszenario stellt der Service-public-Anbieter die Service-public-Inhalte den privat finanzierten Fernsehsendern zur Verbreitung zur Verfügung. Gegebenenfalls ist dabei über flankierende Massnahmen sicherzustellen, dass die Service-public-Inhalte auch wirklich verbreitet werden und so die angestrebten positiven Konsumexternalitäten auch internalisiert werden können (Szenario 1 in Tabelle 1). In diesem Fall sind kein oder geringe Wettbewerbsverzerrungen zu konstatieren.
- Alternativ könnte der Service-public-Anbieter die Service-public-Inhalte über einen reinen Service-public-Sender vertreiben. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrung auf dem Publikumsmarkt, da die Zuschauer während des Konsums der Service-public-Inhalte nicht Inhalte der privat finanzierten Fernsehsender konsumieren. Die Wettbewerbsverzerrung auf dem Publikumsmarkt ist grösser, falls «Lead-in-Effekte» existieren, weil die Zuschauer länger auf dem Service-public-Sender bleiben und damit den privaten Sendern mehr Zuschauer wegfallen (Szenario 2 in Tabelle 1).
- Zusätzlich zu diesen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikumsmarkt gesellen sich weitere Wettbewerbsverzerrungen auf dem Werbemarkt, falls der Service-public-Anbieter die Service-public-Inhalte im Rahmen eines Vollprogramms exklusiv selber vertreibt und sich dafür teilweise mit Werbegeldern finanziert (Szenario 3 in Tabelle 1: entspricht dem Status quo).
- Diese zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen könnten vermieden werden, wenn anstelle der Werbefinanzierung das Vollprogramm inklusive der Service-public-Inhalte vollständig mit Gebühren finanziert wird. In diesem Fall dürfen aber die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikumsmarkt zunehmen, da die Inhalte des Service-public-Anbieters an Attraktivität gewinnen, weil sie zu einem niedrigeren Preis (weniger Werbung) konsumiert werden können (Szenario 4 in Tabelle 1).
- Sobald ein Service-public-Sender mit Vollprogramm vermehrt die Produktion und die Verbreitung von Service-public-Inhalten über eigene Kanäle mit Werbegeldern finanziert, führt dies zu gegenläufigen Effekten (Szenario 5 in Tabelle 1). In diesem Fall nimmt die Wettbewerbsverzerrung auf dem Werbemarkt zu und diejenige auf dem Publikumsmarkt ab. Die Verzerrungen nehmen auf dem Publikumsmarkt ab, da der Service-public-Anbieter seine Inhalte mit mehr Werbung senden muss und damit der Preis für den Konsum der Inhalte steigt. Damit gleicht sich der Preis des Service-public-Anbieters den Preisen der privaten werbefinanzierten Sender an.

Tabelle 1 Wettbewerbsverzerrung im TV-Markt Deutschschweiz

Szenarien	Eigenschaften Szenario			Wettbewerbsverzerrungen	
	Produktion Service-public- Inhalte	Verbreitung Service public-Inhalte	Finanzierung Service-public- Inhalte	Publikums- markt	Werbemarkt
1. Referenzszenario	Service-public-Anbieter	Private	Gebühren	Keine	Keine
2. Reiner Service-public-Sender	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender	Gebühren	+	indirekt
3. Status quo	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren und Werbung	+++	+
4. Status quo mit reiner Gebührenfinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren	++++	indirekt
5. Status quo mit verstärkter Werbefinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren und Werbung	++	++

+ = Es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen auf den entsprechenden Märkten. Je höher die Anzahl +, desto stärker die Wettbewerbsverzerrung.

Die Tabelle zeigt, dass je nach Annahme zu Produktion, Verbreitung und Finanzierung von Service-public-Inhalten unterschiedliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt resultieren. In den Szenarien zwei und vier ist die Verzerrung auf dem Werbemarkt indirekt: Je attraktiver der Service-public-Anbieter im Publikumsmarkt ist, desto kleiner ist der Publikumsmarkt und damit das Einnahmepotenzial für werbefinanzierte Privatsender. Für die Szenarien drei bis fünf gilt, dass die Wettbewerbsverzerrungen umso grösser sind, je wirksamer Marketingmassnahmen wie Lead-in, Hammocking etc. sind.

Quelle: Polynomics.

Analoge Wettbewerbsverzerrungen sind auf dem TV-Markt in den französisch- und italienischsprachigen Landesteilen zu finden. Diese TV-Märkte zeichnen sich jedoch durch eine geringere Grösse aus als der deutschschweizerische Markt. Dies hat zur Folge, dass die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Werbe- und Publikumsmarkt in allen Szenarien deutlich geringer ausfallen als in der Deutschschweiz.

Die Verzerrungen sind grösser, je attraktiver der sprachregionale TV-Markt für private Sender ist. Ein Indikator für die Attraktivität der Region ist die Anzahl bereits vorhandener privater Sender bzw. das Ausmass von Schweizer Werbefenstern bei ausländischen Sendern. Diese Indikatoren deuten darauf hin, dass der Tessiner Markt wenig attraktiv ist (keine Werbefenster), die Romandie hingegen schon. Wir gehen deshalb davon aus, dass die Wettbewerbsverzerrungen in der Deutschschweiz am grössten, in der Romandie geringer und im Tessin sowie in den rätoromanischen Gebieten vernachlässigbar sind.

6 Wettbewerbsverzerrungen beim Radiomarkt

Der Radiomarkt unterscheidet sich vom TV-Markt in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind die Kosten für die Produktion der Inhalte geringer als im TV-Markt und zum anderen unterliegt die SRG nach Art. 14 RTVG einem Werbeverbot (RTVG 2006). Letzteres hat zur Folge, dass die SRG nicht direkt auf den Werbemarkt einwirkt. Sie kann damit lediglich über den Publikumsmarkt wettbewerbsverzerrend wirken. Wie im TV-Markt kann die SRG aufgrund der Gebührenfinanzierung grundsätzlich ein qualitativ hochwertigeres Programm anbieten. Da dieses Programm zudem werbefrei gesendet wird, verfügt die SRG über ein attraktives Programm, das die Zuhörer zum niedrigsten Preis (keine Werbung ist äquivalent zu einem Preis von null) konsumieren können.

Die Betriebs- und Produktionskosten sind bei Radios bedeutend kleiner als im TV-Markt. So lassen sich gemäss Bundesrat 2016 (S. 37) Radios in den grösseren Agglomerationen vollständig privat finanzieren. Berg- und Randregionen sind hingegen auf Gebührenunterstützung angewiesen. Die Marktsegmentierung erfolgt damit weniger entlang der Sprachgrenzen, sondern zwischen urbanen und ländlichen Regionen. Die niedrigeren Produktionskosten im Vergleich zum TV-Markt führen dazu, dass der Markteintritt für private Radioanbieter grundsätzlich einfacher ist.

Wir vermuten, dass in einem unregulierten Markt ohne SRG die privaten Anbieter in urbaneren Regionen beschränkt gewisse schweizweit relevante Service-public-Inhalte anbieten würden, welche heute durch die SRG-Radioprogramme angeboten werden. Beispielsweise könnten Beiträge zu Schweizer Musik, Talk-Sendungen oder Regionalinformationen durchaus von privaten Anbietern produziert und ausgestrahlt werden. Eventuell lohnen sich auch Konsumentenschutzsendungen, Technologiesendungen etc. Es ist hingegen fraglich, ob private Anbieter aufwändige internationale und nationale Nachrichtensendungen, wie sie heute die SRG ausstrahlt, produzieren würden. Bei Nachrichtensendungen profitiert die SRG von Synergieeffekten: Sie kann dasselbe Korrespondentennetz für TV und Radio verwenden und die Informationsaufbereitung muss nicht für beide Märkte vollständig getrennt erfolgen. Solche Programme wird ein gewinnorientierter privater Radioanbieter unter Umständen nicht anbieten können oder wollen. Die Kosten dafür könnten zu hoch sein.

Eine eindeutige Beurteilung des Referenzszenarios ist aber auch hier schwierig. Aufgrund der Konvergenz der Medien ist es beispielsweise nicht offensichtlich, wie private Medienhäuser in einem unregulierten Markt organisiert sein würden. Unter Umständen würden sich grössere Anbieter nicht auf ein Medium beschränken, sondern vielmehr in Form von integrierten Anbietern für TV, Radio, Print und Internet auftreten. Damit könnten auch private Anbieter von Synergieeffekten über die einzelnen Medien hinweg profitieren. Die Kosten für die Nachrichtenbeschaffung könnten dann beispielsweise – wie heute bei der SRG – über mehrere Medienplattformen verteilt werden.

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass aufgrund der im Verhältnis der Marktgrösse geringeren Produktionskosten, private Anbieter im Radio-Markt in grösserem Umfang Service-public-Inhalte produzieren könnten als im TV-Markt. Die SRG wirkt somit mit ihrem Angebot an Service-public-Sendungen stärker verzerrend als im TV-Markt. Durch die damit verbundene Verdrängung privater Sender wirkt sie indirekt verzerrend im Werbemarkt: Der geringere Marktanteil im Publikumsmarkt macht die privaten Radios weniger attraktiv für den Werbemarkt. Anders ausgedrückt: Ohne SRG hätten die privaten Radios mehr Zuhörer und könnten dadurch mehr Werbeeinnahmen generieren.

Da sich die SRG im Radiomarkt jedoch nicht über Werbeeinnahmen finanzieren darf, fällt die direkte Wettbewerbsverzerrung im Werbemarkt vermutlich geringer aus als im TV-Markt. Den Werbenden bleiben lediglich die privaten Radios zu Werbezwecken. Falls Radiowerbung eingesetzt werden soll, dann kann diese lediglich über private Radios erfolgen.

Die SRG verfügt mit Radio Swiss Pop, Radio Swiss Classic und Radio Swiss Jazz über reine Musiksender, welche unterbrechungs- und werbefrei kostenlos Musik der jeweiligen Stilrichtung spielen. Diese Sender senden keine Service-public-Inhalte, konkurrieren jedoch insbesondere private Bezahlradios wie beispielsweise die Internetdienste Calm Radio, Spotify und Apple Music. Mit zunehmender Bedeutung des Internets als Verbreitungsmedium wird die von diesen SRG-Sendern ausgehende Wettbewerbsverzerrung im Publikumsmarkt an Bedeutung gewinnen. Diese Internetradios sind interessante Hybridsysteme: Falls Zuhörer keine Abonnementsgebühr zahlen, streuen die Sender Werbung zwischen den Musikstücken ein. Falls ein Abonnement gekauft wird, dann entfallen die Werbeblöcke. Vermutlich zielen diese Radios darauf ab, möglichst viele Abonnenten zu gewinnen. Damit würde sich die von der SRG ausgehende Wettbewerbsverzerrung primär direkt auf den Publikumsmarkt auswirken. Ein Teil der Zuschauer konsumiert die Dienstleistung der SRG-Sender kostenlos, anstatt diese Dienstleistung bei privaten Anbietern einzukaufen. Mit den Gebührengeldern wird solchen Internetradios der Hörermarkt streitig gemacht, ohne dass dies wegen dem Service-public-Auftrag notwendig ist.

Radio wird auch als Nebenbei-Medium bezeichnet: Das Radio läuft nebenbei, während die Konsumenten anderen Tätigkeiten wie beispielsweise Autofahren nachgehen. Wie stark sich das Radio in dieser Eigenschaft vom Fernsehen unterscheidet ist unklar. In den letzten Jahren hat sich auch das Fernsehen zumindest teilweise zu einem Nebenbei-Medium entwickelt (Kuhlmann 2008). Bei einem Nebenbei-Medium werden Marketingmassnahmen wie Lead-in und Hammocking wichtiger. Das Publikum nutzt das Medium nicht um gezielt Inhalte zu konsumieren, sondern lässt es im Hintergrund «plätschern». Damit können dem Publikum spezifische Inhalte, die es ansonsten nicht nachfragen würde, ihm aber dennoch einen Nutzen stiften, durch geeignete Einbettung in ein Rahmenprogramm vermittelt werden. Solche Marketingmassnahmen sind jedoch nicht Service-public-Sendern vorbehalten, sondern können auch von privaten Sendern eingesetzt werden. Auch diese haben ein (kommerzielles) Interesse daran, ihrem Publikum Sendungen zu vermitteln, die Nutzen stiften.

Je stärker Marketing-Massnahmen wirken, desto grösser ist die Verzerrung, welche von Service-public-Sendern mit Vollprogramm ausgeht. Die Zuhörer fragen zwar in einem Nebenbei-Medium nicht gezielt einzelne Sendungen nach, sie müssen aber einen bestimmten Sender wählen. Erwarten sie auf dem Service-public-Sender ein attraktiveres Gesamtangebot als bei privaten Sendern, dann fällt die Wahl zu Ungunsten privater Sender aus. Da das exklusive Angebot des Service-public-Senders gebührenfinanziert ist, führt dies zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese Verzerrung kann umgangen werden, indem die gebührenfinanzierten Service-public-Inhalte den privaten Sendern zur Einbettung in ihr Programm zur Verfügung gestellt werden und nicht von einem Service-public-Sender verbreitet werden.

Fazit zum Radiomarkt

Auch im Radiomarkt kann die Wettbewerbsverzerrung der heutigen Situation abgeschätzt werden, indem diese Situation einem Referenzszenario ohne Wettbewerbsverzerrungen gegenübergestellt wird (vgl. dazu Tabelle 2). Wie im TV-Markt könnte das Referenzszenario im Radiomarkt eine durch öffentliche Mittel finanzierte Produktion der Service-public-Inhalte umfassen. Wir vermuten jedoch, dass im Radio-Markt mehr Service-public-Inhalte als im TV-Markt von

privaten Angeboten erstellt würden, falls es keine SRG gäbe. Der Anteil der öffentlich zu finanzierenden Inhalte wird deshalb im Radio-Markt vermutlich weniger gross sein als im TV-Markt. Wie im TV-Markt entstehen im Referenzszenario keine Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikumsmarkt, wenn die öffentlich finanzierten Service-public-Inhalte allen Medienschaffenden kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Die Verbreitung der Inhalte wird damit den privaten Sendern überlassen. Davon könnten insbesondere auch Radios in kleinen Märkten (Berg- und Randregionen) profitieren. Sie könnten kostenlos attraktive Inhalte senden.

Tabelle 2 Wettbewerbsverzerrung im Radio-Markt

Szenarien	Eigenschaften Szenario			Wettbewerbsverzerrungen	
	Produktion Service-public-Inhalte	Verbreitung Service public-Inhalte	Finanzierung Service-public-Inhalte	Publikumsmarkt	Werbemarkt
1. Referenzszenario	Service-public-Anbieter	Private	Gebühren	Keine	Keine
2. Reiner Service-public-Sender	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender	Gebühren	+	indirekt
3. Status quo	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren	+++	indirekt
4. Status quo mit Werbefinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Sender mit Vollprogramm	Gebühren und Werbung	++	+

+ = Es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen auf den entsprechenden Märkten. Je höher die Anzahl +, desto stärker die Wettbewerbsverzerrung.

Die Tabelle zeigt, dass je nach Annahme zu Produktion, Verbreitung und Finanzierung von Service-public-Inhalten unterschiedliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt resultieren. In den Szenarien 2 und 3 (Status quo) sind die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Werbemarkt indirekt: Je attraktiver der Service-public-Anbieter im Publikumsmarkt ist, desto kleiner ist der Publikumsmarkt und damit das Einnahmepotenzial für werbefinanzierte Privatsender. Für Szenario vier gilt, dass die Wettbewerbsverzerrungen umso grösser sind, je wirksamer Marketingmassnahmen wie Lead-in, Hammocking etc. sind.

Quelle: Polynomics.

7 Wettbewerbsverzerrungen durch Online-Aktivität der SRG

Die SRG bietet auf ihrer Internet-Plattform Nachrichten, Wetterinformationen, Verkehrsinformationen und diverse Online-Dienste an. Online werden von der SRG auch Live-Übertragungen von Ereignissen politischer, wirtschaftlicher, sportlicher und kultureller Art geschaltet. Die Online-Angebote der SRG wie Video und Audio on Demand sind im Zeitpfad ausgebaut worden. Auch werden spezifische Inhalte über Youtube vertrieben.

Der SRG sind Online-Werbung und -Sponsoring (mit Ausnahmen) untersagt. Sofern die Publikumsbindung verbessert werden kann, ist der SRG im Online-Angebot gemäss Art. 13 Abs. 7 SRG-Konzession (Bundesrat 2007) lediglich Eigenwerbung erlaubt. Textnachrichten ohne Bezug zu einer Sendung dürfen nach Art. 13 Abs. 3 SRG-Konzession (Bundesrat 2007) höchstens 1'000 Zeichen betragen.

Im Gegensatz zum TV- und Radiomarkt zeigt das Online-Angebot der SRG hauptsächlich Eigenproduktionen. In diesem Sinne handelt es sich im Online-Markt eher um eine reine Service-public-Plattform, als um ein Angebot mit Vollprogramm (Tabelle 3, Szenario 2). Die Verbreitung von Service-public-Inhalten wird gefördert, indem sie vom Service-public-Produzenten digital zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise kann auch vor allem jüngeres Publikum angesprochen werden, das sich häufiger online und dies auch zunehmend auf mobilen Geräten informiert. Morgen- und Abendspitzen sind bei jüngeren Personen im Gegensatz zum Fernsehkonsum älterer Personen kaum mehr beobachtbar (van Eimeren und Frees 2013). Durch den permanenten Zugang zu Information über das Internet wird der Medienkonsum geglättet.

Dennoch konkurriert die SRG mit diesen von ihr exklusiv verbreiteten Inhalten mit den privaten Online-Angeboten. Diese Wettbewerbsverzerrung im Publikumsmarkt – und indirekt im Werbemarkt – müsste auch im Online-Markt nicht zwingend in Kauf genommen werden. Die Inhalte könnten auch hier privaten Anbietern kostenlos zur Verfügung gestellt werden (Tabelle 3, Szenario 1). Im Online-Markt kann zudem davon ausgegangen werden, dass es genügend private Anbieter wie beispielsweise die Online-Angebote von Printmedien gibt, welche die Service-Public-Inhalte über ihre Plattformen verbreiten könnten.

In Form von Webseiten, Podcasts, Youtube-Kanälen etc. könnten die Inhalte allen Interessierten kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Dies umfasst nebst dem Publikum auch private Medienschaffende, welche über solche Plattformen die Inhalte beziehen und in ihr eigenes Angebot einbinden können. In diesem Sinne erachten wir, anders als bei TV und Radio, einen reinen Service-public-Sender in Form eines digitalen Angebots als sinnvoll. Solange die Inhalte auch privaten Medienschaffenden zur Verfügung stehen sind kaum Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten. Marketingmassnahmen wie Lead-in und Hammocking sind kaum wirksam, weil das Publikum bei solchen digitalen Angeboten gezielt einzelne Inhalte konsumiert (z. B. Podcasts abonniert).

Unser Referenzszenario entspricht dem Status quo mit der Auflage, dass die Service Public-Inhalte allen privaten Medienschaffenden kostenlos zur Verfügung stehen.

Wichtig ist im Kontext mit den Online-Aktivitäten der SRG, dass diese auch in Zukunft nicht beworben werden. In diesem Fall würden die Wettbewerbsverzerrungen sowohl auf dem Publikumsmarkt sowie auf dem Werbemarkt verstärkt (Tabelle 3, Szenario 3).

Fazit zum Onlinemarkt

Die Onlinepräsenz gebührenfinanzierter Medien tangiert wie bereits bei den anderen beiden betrachteten Märkten im Vergleich zum Referenzszenario (gebührenfinanzierte Produktion von Service-public-Inhalten und kostenlos zur Verfügung stellen an private Onlineanbieter) sowohl den Publikums- als auch indirekt den Werbemarkt. Insgesamt dürften die Online-Angebote der SRG aufgrund der regulatorischen Auflagen und im Einklang mit dem Gebot der Rücksichtnahme gemäss Art. 93 Abs. 4 BV nur beschränkt wettbewerbsverzerrend wirken (vgl. dazu Tabelle 3).

Tabelle 3 Wettbewerbsverzerrungen durch Online-Aktivitäten der SRG

Szenarien	Eigenschaften Szenario			Wettbewerbsverzerrungen	
	Produktion Service-public-Inhalte	Verbreitung Service public-Inhalte	Finanzierung Service-public-Inhalte	Publikums-markt	Werbemarkt
1. Referenzszenario	Service-public-Anbieter	Service-public-Plattform ohne Exklusivität	Gebühren	Keine	Keine
2. Status quo	Service-public-Anbieter	Service-public-Plattform mit Exklusivität	Gebühren	++	indirekt
3. Status quo mit verstärkter Werbefinanzierung	Service-public-Anbieter	Service-public-Plattform mit Exklusivität	Gebühren und Werbung	+	+

+ = Es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen auf den entsprechenden Märkten. Je höher die Anzahl +, desto stärker die Wettbewerbsverzerrung.

Die Tabelle zeigt, dass je nach Annahme zu Produktion, Vertrieb und Finanzierung von Service-public-Inhalten unterschiedliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem Publikums- und Werbemarkt resultieren. Abstrahiert man von der Exklusivität der Inhalte, entspricht das Referenzszenario (Szenario 1) dem Status quo. Aufgrund dieser Exklusivität führt der Status quo (Szenario 2) jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen im Publikumsmarkt. Die Verzerrung auf dem Werbemarkt ist lediglich indirekt: Je attraktiver der Service-public-Anbieter im Publikumsmarkt ist, desto kleiner ist der Publikumsmarkt und damit das Einnahmenpotenzial für werbefinanzierte Online-Plattformen. Die Wettbewerbsverzerrungen würden zunehmen, falls es der SRG erlaubt wäre, auf ihrer Online-Plattform Werbung zu schalten (Szenario 3).

Quelle: Polynomics.

8 Quellenverzeichnis

- Anderson, S.P. und S. Coate. 2005. Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis. *The Review of Economic Studies*, 72(4):947–972.
- Anderson, S.P. und J. Waldfogel. 2016. Preference Externalities in Media Markets. In: *Handbook of Media Economics*, hg. von S.P. Anderson, J. Waldfogel, und D. Strömberg, 1A: Amsterdam: Elsevier, North-Holland.
- Armstrong, M. und H. Weeds. 2007. Public service broadcasting in the digital world. In: *The Economic Regulation of Broadcasting Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bundesrat. 2002. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen.
- . 2007. *Konzession für die SRG SSR idée suisse*.
- . 2016. Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien, 2016.
- Bundesverfassung. 1999. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101*.
- Crawford, G.S. 2016. The Economics of Television and Online Video Markets. In: *Handbook of Media Economics*, hg. von S.P. Anderson, J. Waldfogel, und D. Strömberg, 1A:267–340. Amsterdam: Elsevier, North-Holland.
- van Eimeren, B. und B. Frees. 2013. Rasanter Anstieg des Internetkonsums - Onliner fast drei Stunden täglich im Netz. *Media Perspektiven*(7–8):358–372.
- Esteves-Sorenson, C. und F. Perretti. 2012. Micro-cost: Inertia in television viewing. (Zugegriffen: 29. Oktober 2016).
- European Broadcasting Union EBU. 2016. Trust in Media 2016. Geneva.
- Evans, D.S. 2010. Essays on the Economics of Two-Sided Markets: Economics, Antitrust and Strategy. *Antitrust and Strategy* (November 24, 2010).
- Haucap, J., C. Kehder und I. Loebert. 2015. Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft. Ordnungspolitische Perspektiven. Düsseldorf: Heinrich Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE).
- Hettich, P. und M. Schelker. 2016. Neugestaltung des Programmauftrags der audiovisuellen Medien im digitalen Zeitalter. Studie im Auftrag des Verbandes Schweizer Medien (VSM). St. Gallen und Freiburg im Uechtland: Universität St. Gallen und Universität Freiburg.
- Knieps, G. 2015. *Network Economics. Principles - Strategies - Competition Policy*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Kuhlmann, D.C. 2008. Nebenbeimedium: Die künftige Rolle des Fernsehens? In: *Auslaufmodell Fernsehen?*, hg. von R. Kaumanns, V. Siegenheim, und I. Sjurts, 97–112. Gabler. doi:10.1007/978-3-8349-8785-3_7.
- McDowell, W. und J. Sutherland. 2000. Choice Versus Chance: Using Brand Equity Theory to Explore TV Audience Lead-in Effects, A Case Study. *Journal of Media Economics*, 13(4):233–247. doi:10.1207/S15327736ME1304_3.
- Müller, J. 2016. Als ob sich Swisscom die SRG einverleibte. Weltweit verschmilzt die Telekommunikationsbranche mit der Medienindustrie - und wie ist das in der Schweiz? NZZ, 25. Oktober 2016.
- Musgrave, R.A. 1957. A Multiple Theory of Budget Determination. *Finanzarchiv*(17):333–343.
- Picard, R.G. 2011. Digitization and media business models. *Mapping digital media*(5). Open Society Foundations.
- Prat, A. und D. Strömberg. 2005. Commercial television and voter information. *CEPR Discussion Paper*, 4989.
- RTVG. 2006. *Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, SR 784.40*.
- RTVV. 2007. *Radio- und Fernsehverordnung, SR 784.401*.
- SRG. 2016. Zahlen Daten Fakten 2015/2016. Bern: Schweizerische Rundfunkgesellschaft.

- Steiner, P.O. 1952. Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting. *The Quarterly Journal of Economics*, 66(2):194–223. doi:10.2307/1882942.
- Stiftung Werbestatistik Schweiz. 2015. Werbeaufwand Schweiz.
- de Weck, R. 2016. SRG leistet, was der Markt nicht kann. Generaldirektor Roger de Weck über die sieben wertvollen Dienste des öffentlichen Rundfunks. *NZZ*, 3. September 2016.
- Wonneberger, A., K. Schoenbach und L. van Meurs. 2012. Staying Tuned: TV News Audiences in the Netherlands 1988–2010. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 56(1):55–74. doi:10.1080/08838151.2011.648684.

Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten

www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch

Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80