



Beurteilung des geplanten Joint Ventures zwischen Swisscom, SRG und Ringier

Staatsnahe Unternehmen mit neuem Geschäftsmodell für den digitalisierten
Werbemarkt

Patrick Zenhäusern

Dr. Yves Schneider

Dr. Tobias von Rechenberg

Dr. Stephan Vaterlaus

Das Wichtigste in Kürze

Studie im Auftrag des Verbands Schweizer Medien, Zürich

Zürich, 26. Januar 2016



Das Wichtigste in Kürze

Swisscom, die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und Ringier haben im August 2015 angekündigt, ein Joint Venture zur gemeinsamen Vermarktung ihrer Werbeangebote zu gründen. Das Gemeinschaftsunternehmen soll Print-, Online-, TV- und Radiowerbung vermarkten und über Swisscom zielgruppenspezifische TV-Werbung einführen. Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat das Vorhaben am 16. Dezember 2015 genehmigt, da sie keine Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs durch das Joint Venture erwartet. Die Eigentümerstrukturen der beteiligten Unternehmen wurden von der WEKO nicht vertieft geprüft. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat gleichentags mit einer vorsorglichen Massnahme der SRG die Teilnahme am Joint Ventures bis zum Abschluss des Aufsichtsverfahrens untersagt. Das BAKOM will bis Ende März 2016 entscheiden.

Die Beteiligung der gebührenfinanzierten SRG und des grössten Schweizer Telekomanbieters, welcher mehrheitlich im Besitz des Bundes ist, wirft grundsätzliche, medien- und ordnungspolitische Fragen auf. Der Verband Schweizer Medien (VSM) hat deshalb Polynomics beauftragt, das geplante Joint Venture aus (polit-)ökonomischer Sicht zu analysieren. Nebst unserer eigenen Analyse des Vorhabens, haben wir mittels Fachgesprächen die Einschätzungen von rund dreissig Experten eingeholt. Wir haben in- und ausländische Exponenten von Telekom- und Medienunternehmen, Juristen und Anwälte sowie Ökonomeprofessoren befragt. Die politische Sicht ist über Gespräche mit Nationalräten und Nationalrätinnen eingeflossen.

Alle konsultierten Experten sind sich einig, dass der Werbemarkt aufgrund der Digitalisierung hoch kompetitiv ist und die Wettbewerbsintensität in Zukunft zunehmen wird. Sie vertreten auch die Ansicht, dass das Joint Venture im Online-Bereich (bei der Display-Werbung) nur teilweise in denselben Segmenten tätig würde wie Google und Facebook. Die Mehrheit der befragten Personen ist klar der Meinung, dass das Joint Venture eher darauf abziele, im schrumpfenden Werbemarkt im Wettbewerb mit anderen Schweizer Medienanbietern Anteile zu gewinnen.

Aufgrund der uns vorliegenden Fakten, beurteilen wir die betriebswirtschaftliche Logik des Joint Ventures als kommerziell schlüssig. Die zunehmende Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen des Medienkonsums erfordern neue Werbeformen zur Finanzierung der Medienlandschaft. Der Zugang zu Nutzerdaten ist dabei entscheidend, da sie zielgerichtete TV- und Onlinewerbung überhaupt erst ermöglichen. Kooperationen zwischen Inhalts- und Diensteanbieter erlauben die Entwicklung solcher neuer Werbeformen und sind deshalb vielversprechend für die Kommerzialisierung. Unsere Kritik wendet sich denn auch nicht gegen das Vorhaben an sich, sondern gegen die am konkret vorgeschlagenen Joint Venture beteiligten Unternehmen SRG und Swisscom.

Offene Fragen im Zusammenhang mit dem konkret vorgeschlagenen Joint Venture

Aufgrund der mehrheitlichen Ergebnisse der Fachgespräche und unserer (polit-)ökonomischen Analyse ergeben sich aufgrund der konkreten Konstellation des Joint Ventures ausgewählte Fragen, die derzeit noch nicht gelöst sind:

- **Staatliche Aktivitäten im wettbewerblichen Medienmarkt:** Durch das Joint Venture wird ein Aspekt verstärkt, der bereits heute gelebte Praxis ist. Sowohl die Swisscom als auch die SRG bewegen sich in wettbewerblichen Märkten und benachteiligen durch ihre Finanzie-

rungsvorteile (Gebühren und indirekte Staatsgarantie) private Unternehmen. Es stellen sich somit die beiden Fragen, inwieweit der Staat im wettbewerblichen Werbemarkt tätig sein und inwieweit er Medienunternehmen besitzen soll.

- **Governance-Fragen bei Swisscom und SRG:** Das Joint Venture bewegt sich mitten in ungelösten Governance-Fragen und verstärkt das «Viele-Hüte-Problem» des Bundes bei Swisscom und SRG. Bei der Swisscom ist der Staat Mehrheitseigner, Regulator und Kunde von Swisscom. Unter diesen Vorzeichen besteht die Gefahr, dass die Swisscom unternehmerische Risiken anders bewertet als ein privates Unternehmen. Beim öffentlichen Rundfunk ist es weitgehend die SRG selbst, die den Service-public-Auftrag im Rahmen ihres Konzessionsauftrags konkretisiert und umsetzt.
- **Definition des Service public:** Im Gegensatz zu Post- oder Telekomdienstleistungen ist beim Fernsehangebot nicht klar definiert, was zum Service public gehört und was nicht. Aus den Fachgesprächen wurde mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass die Politik gefordert sei, einen Richtungsentscheid zu treffen, was die SRG dürfe und was nicht. Ansonsten könne die SRG ihren Vorteil in der Medienlandschaft einsetzen, um auch den Werbemarkt zu dominieren.
- **Umgang mit individuellen Nutzerdaten:** Zielgruppenspezifische Werbung ist nur möglich über individuelle Nutzerdaten. Über solche verfügen diejenigen Unternehmen, welche den Konsumenten die digitale Internet- und TV-Dienste in die Stube, aufs Smartphone und Tablet oder auf den PC liefern. Es sind in erster Linie öffentliche Unternehmen wie Swisscom oder die SRG, in zweiter Linie auch private Unternehmen wie Sunrise, UPC Cablecom, Apple TV, Amazon Fire TV, Google TV etc. Die Frage nach den Eigentumsrechten an den Daten ist eine Frage, die für öffentliche Unternehmen anders zu klären ist als bei privaten Unternehmen. Im Rahmen der Fachgespräche wird betont, die Wahrnehmung von Bürgerinnen und Bürgern sei, dass der bei Service-public-Unternehmen auf der Grundlage von Gesetzen und Verordnungen bestehende Datenschatz nicht für Werbezwecke eingesetzt werde. Daher stelle sich die Frage, wie aus datenschutzrechtlicher Sicht Bürgerdaten bei staatlichen und staatsnahen Unternehmen zu behandeln sind.
- **Weniger Publikum aufgrund Kommerzialisierungs-Interesse:** Die SRG befindet sich in einem Zielkonflikt zwischen ihrem Auftrag, möglichst viele Menschen zu erreichen, und ihrem Interesse an einer möglichst hohen Kommerzialisierung. Gäbe die SRG ihre Inhalte auch für reichweitenstarke Plattformen wie YouTube, Netflix oder die Online-Angebote der Verleger frei, würden mehr Menschen von gebührenfinanzierten Inhalten profitieren. Die SRG kann ihre Inhalte aber nur über von ihr kontrollierte Kanäle kommerzialisieren und hofft darauf, in Zukunft auch Onlinewerbung verkaufen zu können. Deshalb beschränkt sie die Verbreitung auf klassische Kabelnetze und TV-Angebote sowie ihre Online-Seite und schliesst damit einen Teil des Publikums aus. Mit ihrer Beteiligung am Joint Ventures wird dieser Zielkonflikt verstärkt.
- **Umgehung des Online-Werbeverbots der SRG:** Die SRG darf keine Onlinewerbung betreiben. Durch die Beteiligung am Joint Venture, welches über die Plattformen von Swisscom und Ringier Onlinewerbung vermarktet, könnte sich die SRG kommerziell an Onlinewerbung beteiligen und das Online-Werbeverbot damit umgehen.

Zielkonflikte im öffentlichen Rundfunk

Die angesprochenen und politisch nicht bzw. nicht klar und abschliessend beantworteten Fragen haben Konsequenzen. So wird das Joint Venture nicht vor dem Hintergrund des Service public begründet. Es werden andere, auf den ersten Augenblick politisch attraktive Argumente genannt. So etwa, dass damit mehr Werbefranken in der Schweiz bleiben. Das Argument ist insofern irreführend, als damit ein anzustrebendes Ziel gemeint ist. Ob es effizient ist, den Werbefranken bei einer Schweizer Unternehmung auszugeben, bestimmt sich nicht durch die Landesgrenze, sondern über die komparativen Vorteile der Unternehmen. Falls es für einen Schweizer Werbeauftraggeber effizienter ist, den Auftrag an eine ausländische Unternehmung zu vergeben, dann wäre das Beharren auf einen inländischen Auftragnehmer wohlfahrtsmindernd. Arbeitsteilung und Ausgliederung gewisser Tätigkeiten sind zentrale Elemente unserer Wirtschaftsordnung. Ansonsten würde jeder Zweiverdiener-Haushalt auf Kinderkrippen, Putzfrau, Handwerker etc. verzichten, weil er diese Arbeiten selber ausführen könnte. Ein weiteres Argument ist «Google und Facebook die Stirn bieten». Hier stellt sich die Frage, inwieweit es zur Aufgabe einer gebührenfinanzierten SRG gehört, neue Werbeangebote gegen ausländische Konkurrenz wie Google und Facebook aufzubauen.

Die Begründungen für das Joint Venture belegen, dass sich vor allem die SRG damit in einen verschärften Zielkonflikt mit Blick auf ihren Service-public-Auftrag begeben würde. Auch in den Fachgesprächen wird mehrheitlich betont, dass eine zentrale Zielsetzung des Joint Ventures, nämlich die zielgruppenspezifische Werbung, weder im linearen Programm noch im Online-Bereich zur SRG passe. Zielgruppen seien in einem publizistischen Sinne und nicht verzerrt durch Werbeziele anzusprechen. Die Frage sei, ob die SRG die Exklusivität behalten solle oder nicht. Man brauche eine Antwort auf die Frage, ob exklusive verbreitete Inhalte mit Gebührengeldern hergestellt und zugleich beworben werden sollen.

Wie weiter?

Das Joint Venture fällt aus Sicht der SRG in den Rahmen einer nicht-konzessionierten Tätigkeit der SRG und wurde daher dem BAKOM gemeldet. Ein allfälliges Verbot sowie allfällige Einschränkungen werden durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) verfügt. Der Entscheid des UVEK darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es um eine grundsätzliche medien- und ordnungspolitische Frage geht, die durch die Politik geklärt werden muss. Die Politik ist dementsprechend gefordert, Lösungsvorschläge zu den zahlreichen Konfliktfeldern im Zusammenhang mit dem Joint Venture und den damit einhergehenden Zielkonflikten im Vorfeld des Abschlusses des Verfahrens des BAKOMs einzubringen.

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