



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

Studie im Auftrag des Verbands Schweizer Medien



Beurteilung des geplanten Joint Ventures zwischen Swisscom, SRG und Ringier: Staatsnahe Unternehmen mit neuem Geschäftsmodell für den digitalisierten Werbemarkt

Studie im Auftrag des Verbands Schweizer Medien

Olten, 26. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	4
2	Ausgangslage und Motivation	7
3	Werben mit Schweizer Medien	8
3.1	Onlinewerbung	9
3.2	TV-Werbung.....	11
3.3	Digitalisierung	11
4	Absichten des Joint Ventures	12
4.1	Werbefranken bleibt in der Schweiz	12
4.2	Google und Facebook die Stirn bieten.....	13
5	Zielgruppenspezifische TV-Werbung.....	14
5.1	Werbung wird exakter auf Zielgruppe zugeschnitten.....	14
5.2	Der Dienstanbieter rückt ins Zentrum	15
5.3	Eingriff in das Signal des Senders ermöglicht kundenspezifische TV-Werbung.....	15
6	Diskussionspunkte im Rahmen der Fachgespräche	16
6.1	Kompetitiver Werbemarkt	17
6.2	Einschätzung des Joint Ventures	17
6.3	Einschätzung des Joint Ventures ohne SRG.....	19
6.4	(Ordnungs-)politische Ungereimtheiten	21
7	Beurteilung des konkret geplanten Joint Ventures	24
7.1	Prüfung der Wettbewerbskommission.....	24
7.2	Prüfung des Bundesamts für Kommunikation.....	25
7.3	Service public: SRG als Prinzipal und Agent?.....	25
7.4	Zielkonflikt: Kommerzielles Interesse der SRG versus maximale Verbreitung gebührenfinanzierter Inhalte.....	28
7.5	Umgehung des Online-Werbeverbots für die SRG?	29
7.6	Eignerstrategie bei der Swisscom.....	29
7.7	Auswirkungen auf den Wettbewerb und Gefahr von Industriepolitik.....	30
7.8	Ungeklärte Aspekte im Zusammenhang mit den Nutzerdaten	31
8	Konfliktfelder des Joint Ventures	32
9	Literatur	34

1 Das Wichtigste in Kürze

Swisscom, 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 Schweizer Medienverband 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 Ökonomieprofessoren 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 Dienstleister 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 Finanzierungsvorteile (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.

2 Ausgangslage und Motivation

Swisscom, Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und Ringier planen Werbeinhalte gemeinsam zu vermarkten. Die Kooperation zielt auf die Vermarktung von Werbeflächen bzw. -zeiten ab. Durch die Zusammenarbeit in der Vermarktung von Online-, TV-, Print- und Radiowerbung sollen Verbundeffekte realisiert werden. Die Innovation der zielgruppenspezifischen TV-Werbung («targeted advertising») soll vorangetrieben und in der Schweiz eingeführt werden. Durch die Zusammenarbeit mit Swisscom ist eine stärkere Nutzung von technischem Know-how und individuellen Nutzerdaten möglich. SRG und Ringier wollen ebenfalls ihr Werbeinventar bzw. ihre Nutzerdaten zur Verfügung stellen. Die Kooperationspartner wollen als Vermarkter den grossen Internetwerbepattformen, wie z. B. Google und Facebook, auf dem digitalen Werbemarkt entgegen treten. Letztere besitzen bereits wirksamere Targeting-Möglichkeiten als die traditionellen Medien.

Wettbewerbsbehörden betonen die hohe Dynamik digitaler Märkte und bezeichnen die Bestände an Nutzerdaten von Internetdiensten als wettbewerbsrechtliches Problem (Monopolkommission 2015). Im September 2015 kündigte die Wettbewerbskommission (WEKO) an, dass sie das Joint Venture zwischen Swisscom, SRG und Ringier vertieft prüft, da Anhaltspunkte dafür beständen, dass der Zusammenschluss im Bereich der Werbevermarktung eine marktbeherrschende Stellung begründe oder verstärke.

Mitte Dezember 2015 genehmigte die WEKO das Gemeinschaftsunternehmen. Sie erwartet, dass das neue Unternehmen zu einem der stärksten Werbevermarkter der Schweiz aufsteigen wird, wobei die Marktentwicklung betreffend die zielgerichtete TV-Werbung ungewiss sei. Auch UPC Cablecom könne in den Markt eintreten, weshalb die Entwicklungen offen seien und aktuell kein Eingreifen der WEKO rechtfertige (Wettbewerbskommission 2015a). Falls das Joint Venture dereinst in eine marktbeherrschende Stellung gelange und diese missbrauche, könne die WEKO zu gegebener Zeit dagegen vorgehen (Wettbewerbskommission 2015b). Die WEKO darf von Gesetzes wegen nur wettbewerbspolitisch motivierte Interventionen vornehmen. Die rundfunkrechtliche Überprüfung der Beteiligung der SRG am Joint Venture wird im Frühjahr 2016 abgeschlossen. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat im Dezember 2015 vorsorglich verfügt, dass der SRG Marktauftritte und neue Werbeaktivitäten innerhalb des Joint Ventures nicht erlaubt sind (Bundesamt für Kommunikation 2015) bis zum Abschluss des Verfahrens beim BAKOM, spätestens bis 31. März 2016. Geprüft wird vom BAKOM, inwieweit das Joint Venture den Programmauftrag der SRG beeinträchtigt und/oder den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen beschränkt.

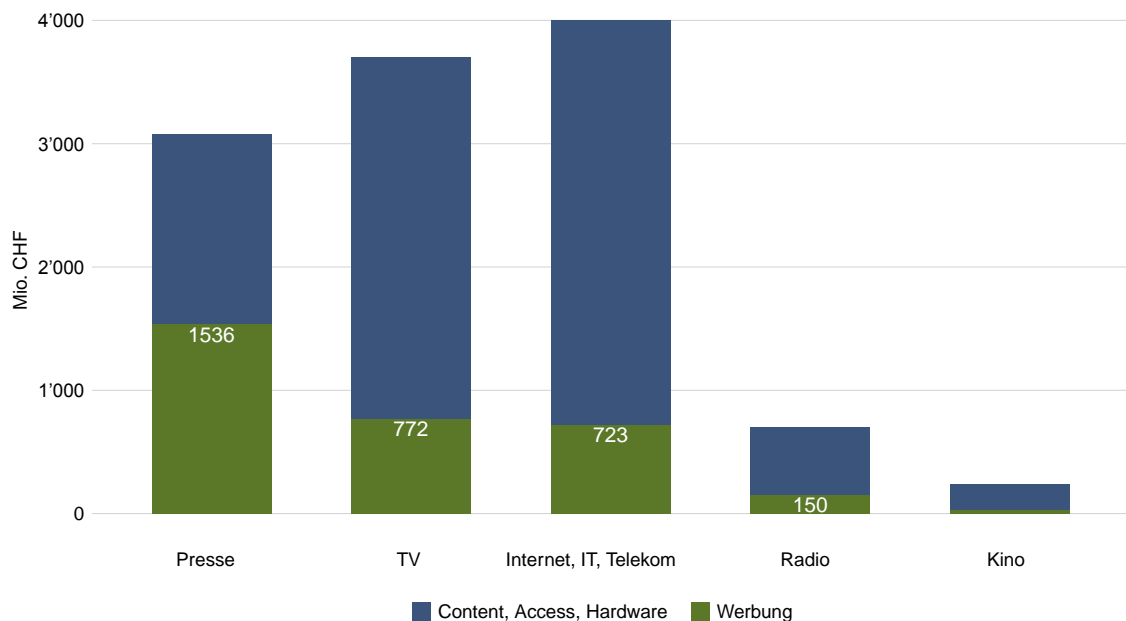
Vorliegende Studie versteht sich als Grundsatzpapier und richtet sich an Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik. Darin wird einleitend der Schweizer Werbemarkt charakterisiert (Abschnitt 3), die Absichten des Joint Venture (Abschnitt 4) und die Bedeutung der zielgruppenspezifischen Werbung (Abschnitt 5) aufgezeigt. Auf der Grundlage von geführten Fachgesprächen mit rund dreissig Exponenten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft werden zweitens wirtschaftliche und politische Aspekte im Zusammenhang mit dem von Swisscom, SRG und Ringier geplanten Joint Venture erörtert (Abschnitt 6). Drittens wird das Joint Venture aus primär polit-ökonomischer Perspektive beurteilt (Abschnitt 7). Abschliessend werden wichtige (ordnungs-)politische Konfliktfelder des Vorhabens aufgeführt, die letztlich von der Politik aufzugreifen und zu lösen sind (Abschnitt 8).

3 Werben mit Schweizer Medien

Die Schweiz ist klein und vielsprachig. Da die Medienproduktion durch einen hohen Fixkostenanteil gekennzeichnet ist, führt dies zu vergleichsweise hohen Produktionskosten bei den Schweizer Medien (Studer u. a. 2014). Dieser Nachteil relativiert sich aus Konsumentensicht, da die drei Sprachregionen der Schweiz an die drei grossen Märkte Deutschland, Frankreich und Italien grenzen, so dass ausländische Medien einen vergleichsweise hohen Marktanteil einnehmen. Zudem gibt es kaum Hinweise darauf, dass die Qualität der Medien in der Schweiz unter der Kleinräumigkeit leidet. So weist die Schweiz beispielsweise eine vergleichsweise hohe Journalistendichte im Vergleich zu Deutschland und den USA auf (Studer u. a. 2014, Tabelle 1).

Wir gliedern die Medienlandschaft grob in Print, TV, Radio und Online. Medien bei welchen Werbefinanzierung nicht bzw. kaum relevant ist betrachten wir nicht. Dadurch fallen Bücher und Consumer Electronics weg. Kino weist einen geringen Anteil an Werbefinanzierung (12%) auf und ist publizistisch nicht bedeutend.

Abbildung 1 Einnahmen der Medien 2014 in CHF Mio.



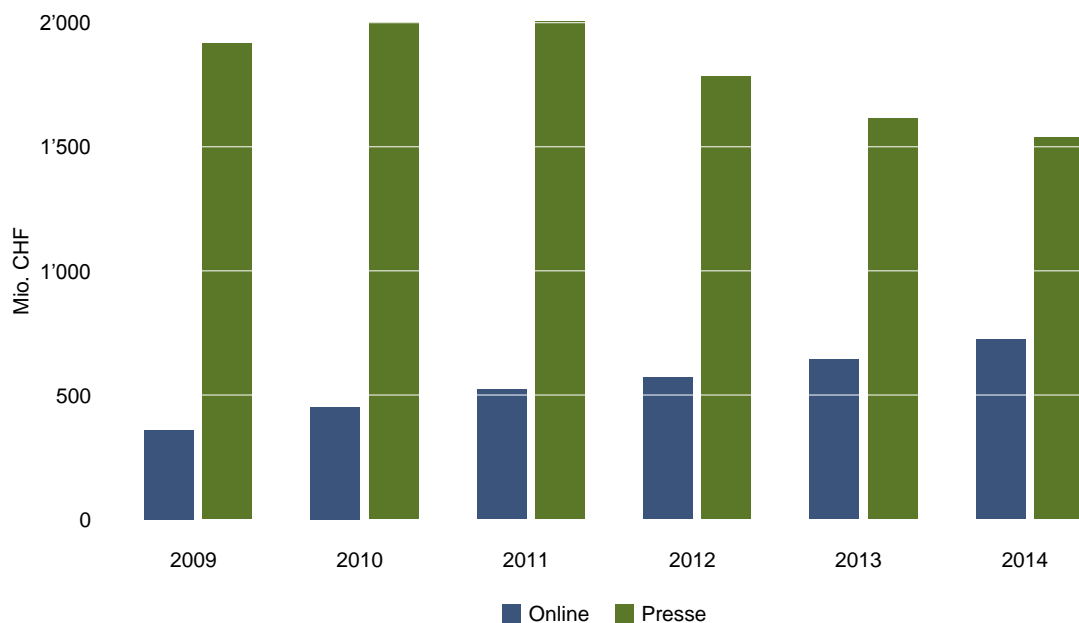
Der Anteil der Werbefinanzierung ist bei Printmedien mit 50% am grössten. Der Umsatz mit TV-Werbung (CHF 772 Mio.) ist vergleichbar mit dem Online-Werbeumsatz (CHF 723 Mio.) und ist für rund 20% der Einnahmen verantwortlich.

Quelle: Ruedin und Häntzschel (2014).

Insgesamt wurden 2014 CHF 3.2 Mrd. Werbegelder bei Medien investiert (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2015, S. 3). Dies entspricht rund einem Viertel der Gesamteinnahmen der Medien. Die übrigen Einnahmen stammen direkt von den Nutzern über Zugangsgebühren, Abonnemente, Hardware etc. (Ruedin und Häntzschel 2014, S. 4).

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Netto-Werbeumsätze im Jahr 2014 auf die verschiedenen Medien aufteilen und verdeutlicht, dass der Anteil der Werbefinanzierung bei der Presse am höchsten ist (50%), während sich das Fernsehen zu rund 20% mit Werbung finanziert. Die Presse nimmt mit CHF 1.5 Mrd. bei den Werbeeinnahmen klar die Spitzenposition ein, gefolgt von TV-Werbung, welche halb soviel Umsatz erzeugt wie die Presse. Abbildung 2 zeigt, dass der Werbeumsatz mit Online-Medien kontinuierlich ansteigt. Im Jahr 2014 ist er schätzungsweise gleichauf mit dem Werbeumsatz mit TV. Demgegenüber sind die Netto-Werbeumsätze der Printmedien seit 2011 rückläufig.

Abbildung 2 Entwicklung Netto-Werbeumsatz in CHF Mio.



Quelle: Stiftung Werbestatistik Schweiz (2015, S. 3).

Die Printmedien sind seit einigen Jahren in einer Konsolidierungsphase. Der Zeitungsmarkt ist von wenigen grossen Verlagen geprägt: Tamedia hat einen Marktanteil von 45%, Ringier einen Anteil von 17% und die NZZ-Gruppe 12% (Meister und Mandl 2014, S. 20). Die Werbeumsätze sind in den letzten Jahren deutlich rückläufig. Unsere Fachgespräche bestätigen, dass der Werbemarkt hart umkämpft ist. Alle befragten Experten sagen, dass die Wettbewerbsintensität im Schweizer Werbemarkt in den letzten 5 Jahren zugenommen hat und beinahe sämtliche Experten erwarten eine weitere Zunahme in den nächsten Jahren. Mit der fortschreitenden Digitalisierung und den daraus erwachsenden Alternativen zu klassischen Printprodukten setzt diese Entwicklung insbesondere die Printmedien unter Druck.

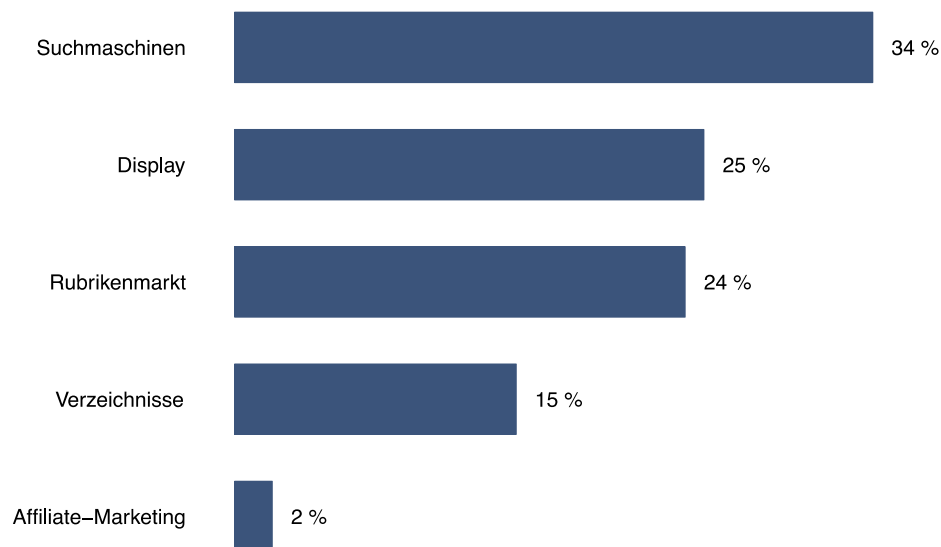
3.1 Onlinewerbung

Die grossen Medienhäuser etablierten sich auch im Online-Markt. Gemäss Meister und Mandl (2014, S. 21) sind die nutzerstärksten Online-Plattformen 20min.ch (Tamedia), blick.ch (Rin-

gier) und bluewin.ch (Swisscom). Gemäss NET-Metrix sind die beiden Verzeichnisdienste local.ch und search.ch, welche Swisscom (69%) und Tamedia (31%) gehören, gemessen an der Anzahl «Unique User pro Monat» die reichweitenstärksten Webangebote in der Schweiz (Februar 2015), gefolgt von 20-Minuten (Tamedia), Blick (Ringier), SRF und Bluewin (Swisscom).

Onlinewerbung kann in die vier Kategorien Suchmaschinenwerbung, klassische Onlinewerbung, Affiliate-Marketing und Rubrikenmarkt (Classifieds) sowie Verzeichnisse gegliedert werden (Media Focus 2015). Klassische Onlinewerbung meint Display-Werbung, die mittels Banner innerhalb oder über dem redaktionellen Inhalt der Webseite angezeigt wird. Bei der Suchmaschinenwerbung werden in Abhängigkeit der Suchanfrage des Nutzers bezahlte Links in den Suchergebnissen eingeblendet. Abbildung 3 illustriert die Bedeutung der einzelnen Segmente der Onlinewerbung gemäss Expertenschätzungen (Media Focus 2015).

Abbildung 3 Anteil der Onlinesegmente am Onlinesamtvolumen 2014



Gemäss Expertenschätzung wird im Schweizer Online-Werbemarkt jeder dritte Franken für Suchmaschinenwerbung ausgegeben. Mit je einem Anteil von einem Viertel folgen die Display-Werbung und Rubrikenmarkt.

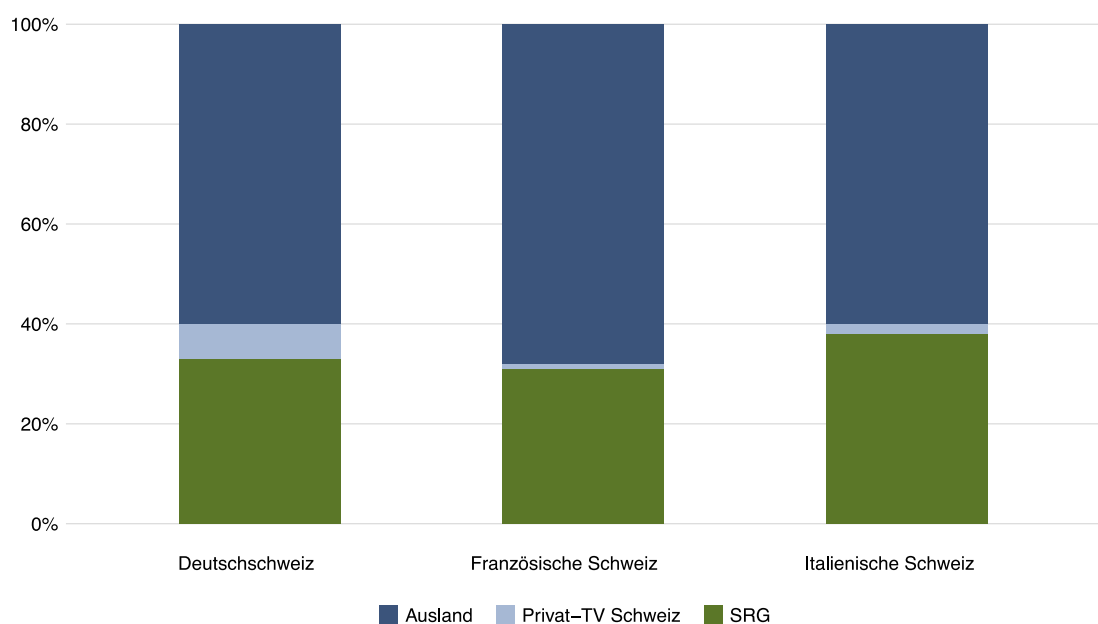
Quelle: Media Focus (2015).

Nach den Expertenschätzungen nimmt Suchmaschinenwerbung rund ein Drittel des Online-Werbeolumens ein, während Display-Werbung für einen Viertel des Volumens verantwortlich ist. Im Rahmen des geplanten Joint Ventures sind auch Verzeichnisdienste relevant. Der Wesentliche Akteur ist unter Kontrolle von Swisscom und nimmt einen Marktanteil von 15% ein. Insgesamt erwarten die Experten, dass der Online-Werbemarkt in den nächsten Jahren überdurchschnittlich mit rund 10% pro Jahr wächst.

3.2 TV-Werbung

In der Schweiz können die TV-Sender in drei Kategorien geteilt werden: das öffentlich rechtliche Fernsehen der SRG, private Schweizer TV-Anbieter und ausländische Sender. Gemäss Mediapulse (2015) beträgt der Marktanteil der SRG am Total der ausgestrahlten TV-Programme rund ein Drittel (siehe Abbildung 4). Fast zwei Drittel des Schweizer TV-Marktes werden von ausländischen Sendern belegt.

Abbildung 4 Marktanteil gemessen an der TV-Nutzung



Die SRG hat in allen Landesteilen ca. einen Drittel Marktanteil gemessen an der TV-Nutzung. Die übrige TV-Nutzung fällt grösstenteils ausländischen Sendern zu.

Quelle: Mediapulse (2015, S. 26).

Nebst Inhalten strahlen die TV-Sender auch Werbung aus. Die Werbeinnahmen sind für viele private Sender die wichtigste oder sogar einzige Finanzierungsquelle. Zahlreiche private ausländische Sender bieten spezielle Werbefenster für die Schweiz an. Goldbach Media ist der grösste Vermarkter solcher Werbefenster. Weitere Vermarkter sind Ringier und Belcom. Gemäss (Stiftung Werbestatistik Schweiz 2015, S. 19) sind 2014 rund 40% des TV-Werbeumsatzes auf diese privaten ausländischen Werbefenster zurückzuführen. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben demgegenüber einen Anteil von 50%. Lediglich 10% des Werbeumsatzes fallen auf private Schweizer Sender.

3.3 Digitalisierung

Der Medienkonsum wird verstärkt digitalisiert, was zu neuen Angebotsformen und neuem Nutzungsverhalten führt. Medien werden verstärkt «on-demand» und über verschiedene Geräte konsumiert. Die Printmedien verfügen deshalb meist über ein paralleles Online-Angebot, das

über Smartphones und Tablets konsumiert werden kann. Fernseh- und Radiosendungen werden vermehrt über Internet (IPTV) konsumiert. Die einzelnen Medien konvergieren; Text, Bild und Ton verschmelzen und werden interaktiv. In Zukunft wird es keine trennscharfe Unterscheidung zwischen TV-, Radio- und Online-Kanälen mehr geben.

Das geplante Joint Venture ist eine mögliche Antwort auf diese Entwicklung. Es will die plattformabhängige Vermarktung von Werbung ermöglichen und neue Werbemöglichkeiten erschliessen. Insbesondere will das Gemeinschaftsunternehmen die zunehmend an Bedeutung gewinnende Schnittstelle zwischen TV- und Onlinewerbung unter Einbezug umfangreicher Nutzerdaten mit einem neuen Angebot für die Schweiz bedienen. Werbung wird damit zielgerichteter und die Wirkung kann in Echtzeit ausgewertet werden. Damit wird Mehrwert für Werbeauftraggeber und vermutlich auch für das Publikum geschaffen.

4 Absichten des Joint Ventures

Mit dem geplanten Joint Venture wollen die beteiligten Unternehmen gemäss eigenen Aussagen ein medienübergreifendes Werbeinventar vermarkten, durch verbinden mehrerer Datenbanken die Zielgenauigkeit der Werbung erhöhen und adressierte TV-Werbung bei SRG-Sendungen via Swisscom TV ermöglichen. Politisch wurde von den Joint-Venture-Beteiligten ins Feld geführt, mit dem Joint Venture wolle man mehr Werbefranken in der Schweiz behalten und den Konkurrenten Google, Facebook etc. die Stirn bieten.

4.1 Werbefranken bleibt in der Schweiz

Vertreter des Joint Ventures sowie Politik argumentieren, das Joint Venture könne dazu beitragen, dass ein hoher Anteil des Werbefrankens in der Schweiz bleibe. «Mit Ringier und Swisscom arbeitet die SRG an einer Werbeplattform, die allen Interessenten diskriminierungsfrei offen steht - damit mehr Werbefranken in der Schweiz bleiben und den Journalismus so mitfinanzieren.» (de Weck 2016). Es handelt sich um die ökonomisch unhaltbare «Geld bleibt hier-Fallacy», mit der auch in anderen Zusammenhängen argumentiert wird. Man ist zum Beispiel für einheimische Energie und gegen die Notwendigkeit von Energieimporten; doch wäre das Selbstproduzieren besser, würde die Schweiz schon heute auf Importe verzichten. Eigenproduktion ist jeweils mit Opportunitätskosten verbunden. Ansonsten würde «ein Zweiverdiener-Haushalt auf Kinderkrippen, Putzfrau, Handwerker etc. verzichten, weil man diese Arbeiten ja selber ausführen und das Geld sparen könnte» (Föllmi 2015). Die «Geld-bleibt-hier-Fallacy» übersieht, dass die Schweiz dort Schwerpunkte setzt und wächst, wo sie relativ am meisten Wettbewerbsvorteile hat. Es ist somit irrelevant, wo der Werbefranken hinfließt; relevant ist, ob dort produziert und exportiert wird, wo die Schweiz stark ist, und importiert, wo die Schweiz ansonsten zu teuer selbst herstellen würde.

Das vorgebrachte Argument ist ein protektionistisches und führt durch die am Joint Venture beteiligten Akteure in letzter Konsequenz zu Industriepolitik: Förderung inländischer Akteure mittels öffentlicher Gelder. Die Werbeauftraggeber suchen nach dem effektivsten und kostengünstigsten Einsatz ihres Werbefrankens. Dieser fließt dann an Schweizer Medien, falls deren Angebote im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz für Werbeauftraggeber attraktiv sind. Falls nicht, dann fließt der Werbefranken an ausländische Unternehmen, was in diesem Fall auch ökonomisch sinnvoll wäre. Die Forderung, den Werbefranken in der Schweiz zu behalten hat keine ökonomische sondern eine protektionistische Grundlage.

Unternehmerisch nachvollziehbar ist hingegen das Ziel, mit der geplanten Vermarktungsorganisation «den global agierenden Unternehmen (...) eine starke Schweizer Alternative entgegen(zu)stellen, innovative, neue Werbeformen (zu) entwickeln (und) den Schweizer Werbemarkt (zu) stärken» (Ringier, SRG, Swisscom 2015). Die Entwicklungen im Medien- und Werbemarkt und die fortschreitende Digitalisierung legen solche Zielsetzungen nahe. Die am konkret vorgeschlagenen Joint Venture beteiligten Akteure, zusammen mit dem protektionistischen Klangbild, lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob die Entscheidung über die optimale Allokation der Mittel tatsächlich allein dem Markt überlassen wird.

4.2 Google und Facebook die Stirn bieten

Verwandt mit dem Argument, der Werbefranken bleibe mit dem Joint Venture mehr in der Schweiz, ist das Argument «Google und Facebook die Stirn bieten» (Tagesanzeiger 2015). «Gemäss Schätzungen von (Marc) Walder (CEO von Ringier) fließen über 50% der Umsätze mit digitaler Werbung in der Schweiz in die USA. Diese Abwanderung von Geldern zur Finanzierung publizistischer Angebote soll die Allianz stoppen.» (Stadler 2015a).

Die SRG nennt dieselbe Zahl zum Marktanteil von Google und Facebook. Sie erreichten 2014 einen Marktanteil von rund 50% im digitalen Werbemarkt der Schweiz (Ringier, SRG, Swisscom 2015). Gemäss der im vorangehenden Kapitel genannten Grösse des digitalen Werbemarktes (siehe Abbildung 1) entspricht dies CHF 362 Mio. (50% von 723). Dies wiederum entspricht rund 11% aller für die Medien ausgegebenen Werbegelder in der Schweiz.

Die Gesamteinnahmen von Google betragen 2014 gemäss Geschäftsbericht USD 66 Mrd. Rund USD 59 Mrd. stammen aus Werbeeinnahmen (Google Inc. 2015). Davon ist die Suchmaschinenwerbung die bedeutendste Einnahmequelle. Gemäss Credit-Suisse-Analysten nimmt die Bedeutung von YouTube und Google Play an den Gesamteinnahmen von Google laufend zu. Sie schätzen, dass dieser Anteil von 15% im Jahr 2015 auf 24% im Jahr 2020 zunehmen wird (Edwards 2015; Ju u. a. 2015). 2015 würde schätzungsweise die Hälfte von Googles Einnahmen aus der Suchmaschinenwerbung stammen. Gemäss (Pinell 2016) teilt Google ca. 45% der Einnahmen mit den Inhaltanbietern: «YouTube/Google shares 45% of their ad revenue from the content with the content creator. The ad revenue is collected when a viewer clicks on an ad.»

Will das Joint Venture Google in der kurzen Frist die Stirn bieten, dann muss es den US-Konzern bei der Suchmaschinenwerbung konkurrenzieren. Am naheliegendsten ist dabei das von Swisscom kontrollierte Online-Angebot mit den beiden Verzeichnisdiensten local.ch und search.ch. Gemäss Net-Matrix besuchen monatlich rund 2.8 Mio. Besucher local.ch und 2.5 Mio. Besucher search.ch (unique clients). Damit liegen die beiden Internetseiten auf den Rängen eins und zwei aller Schweizer Internetseiten (gefolgt von 20 Minuten, Blick online, SRF und Bluewin). Somit nehmen Swisscom, SRG und Ringier mit dem geplanten Joint Venture die Spitzenposition unter den Schweizer Internetplattformen ein, gefolgt von Tamedia.

Die Aktionäre des Joint Venture nehmen somit eine führende Position unter den Schweizer Internetportalen ein; doch Verzeichnisdienste und News-Seiten kommen kaum an die Bedeutung von Google in der Suchmaschinenwerbung heran. Die Schweizer Plattformen liegen klar hinter den internationalen Plattformen wie Google, Facebook, Amazon etc. (siehe dazu alexa.com). Zudem bietet das Joint Venture keine «echte» Suchmaschine an. Es ist deshalb unrealistisch, dass das Joint Venture Google in dessen bedeutendsten Einnahmequelle, der Such-

maschinenwerbung, ernsthaft die Stirn bieten kann.¹ Das Joint Venture ist allenfalls im Segment der Display-Werbung (Bannerwerbung) ein Konkurrent von Google. In diesem Segment sind Tamedia und die anderen Display-Anbieter in der Schweiz Konkurrenten des Joint Ventures. Vermutlich wird sich der Wettbewerb um Werbeauftraggeber in erster Linie zwischen den inländischen Akteuren verschärfen und sich erst in zweiter Linie gegen Google richten.

Mittelfristig werden die digitalen Medien verschmelzen und TV-Angebote wahrscheinlich nicht mehr trennscharf von Online-Portalen unterscheidbar sein. Portale wie YouTube können unterschiedlichste Inhalte, darunter potenziell auch die Signale von TV-Sendern verbreiten. In dieser Hinsicht wird die geplante Vermarktungsorganisation wie eine Vielzahl von Anbietern sehr wohl mit Google und anderen internationalen Webangeboten um Werbegelder konkurrieren.

5 Zielgruppenspezifische TV-Werbung

5.1 Werbung wird exakter auf Zielgruppe zugeschnitten

Die Digitalisierung des Medienkonsums ermöglicht auf der Grundlage umfangreicher Nutzerdaten eine immer präzisere Identifikation von Zielgruppen. Dadurch können Werbung auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet und Streuverluste vermieden werden. Dies ermöglicht einen effektiveren Einsatz des Werbefrankens.

Das geplante Joint Venture will die zielgruppenspezifische Werbung durch Auswertung umfangreicher Nutzerdaten ermöglichen. Durch die Zusammenführung und Verknüpfung verschiedener Datensätze kann das Joint Venture die Datengrundlage verfeinern, welche für die zielgenaue Auslieferung der Werbung nötig ist. Die Datengrundlage ist ein entscheidender Produktionsfaktor und Wettbewerbsvorteil zur Erstellung zielgruppenspezifischer Werbung. Die Daten von Swisscom, kombiniert mit Daten der SRG und den Nutzerdaten der Onlineportale von Ringier, verschaffen dem Joint Venture eine einzigartige Datenbank. Insbesondere die Swisscom-Daten sind sehr umfangreich. Sie beinhalten nebst Informationen zur Internetnutzung und TV-Nutzung auch Informationen zur Festnetz- und Mobiltelefonie sowie Standortdaten. In welchem Umfang diese Daten in das Vermarktungsunternehmen einfließen ist derzeit nicht klar. Mit dieser umfangreichen Datenbank bestehend aus Daten des mit Abstand grössten Telekommunikationsunternehmens der Schweiz, des bedeutendsten TV- und Radiosenders sowie einem grossen Verlagshaus mit reichweitenstarken Online-Plattformen hat das Joint Venture das Potenzial, eine dominante Marktposition im Schweizer Markt für TV- und Onlinewerbung einzunehmen.

Die interessanteste Entwicklung aufgrund der am Gemeinschaftsunternehmen beteiligten Unternehmen Swisscom und SRG sehen wir bei der zielgruppenspezifischen TV-Werbung. Zielgruppenspezifische TV-Werbung ist heute in der Schweiz kaum möglich. Lediglich einige kleinere Dienstleister wie Zattoo (Minderheitsbeteiligung von Tamedia) und Wilmaa setzen solche Werbung ein. Sie können diese derzeit jedoch nur beim Kanalwechsel, also bei Umschaltung des Senders, einblenden. In Zukunft könnte zielgruppenspezifische Werbung auch innerhalb des Signals eines Senders eingesetzt werden: Die SRG ermächtigt beispielsweise die Swisscom ihre Werbeblöcke mit zielgruppenspezifischer Werbung zu befüllen.

¹ Gemäss statista.com beträgt der Suchmaschinenmarktanteil von Google rund 90%. Selbst Microsoft kommt mit der Suchmaschine Bing lediglich auf einen Marktanteil von knapp 4%.

Zielgruppenspezifische Werbung führt zu einer Fragmentierung der Zielgruppen, macht Werbung aber informativer. Je informativer und kundenorientierter die Werbung ausgestaltet ist, desto weniger störend wird sie vom Zuschauer wahrgenommen. Ein Fernsehsender mit kundenspezifischer Werbung ist ceteris paribus attraktiver als ein Fernsehsender mit undifferenzierter Einheitswerbung. Werbeauftraggeber können zudem mit zielgruppenspezifischer Werbung die Streuverluste reduzieren und die Effektivität ihrer Werbegelder detailliert überwachen. TV-Sender mit zielgruppenspezifischer Werbung sind sowohl aus Zuschauersicht als auch aus der Sicht des Werbeauftraggebers attraktiver als Sender mit herkömmlicher TV-Werbung. Sie sind somit in der Lage, ihr Werbeinventar besser zu kommerzialisieren als TV-Sender ohne diese Werbeart.

Zielgruppenspezifische Werbung, bzw. «addressable advertising» ist nichts Neues, denn «highly addressable advertising has been a long-standing plan for the TV business, which wants to rival the ad targeting available online» (Poggi 2013). In den USA gibt es bereits Unternehmen, welche solche Dienstleistungen anbieten. So ist beispielsweise Visible World eine Plattform für «targeted TV advertising», welche Vertriebspartner (Dienstleister) wie Comcast und Time Warner Cable, Datenlieferanten und Werbeauftraggeber verbindet. Im US-Markt können gemäss Advertising Age per Ende 2014 rund 50 Millionen Haushalte mit adressierbarer TV-Werbung erreicht werden. Die Daten können mit Daten zur Kreditwürdigkeit (Experian) und zusätzlichen Marketingdaten (Acxiom) verknüpft werden.

5.2 Der Dienstleister rückt ins Zentrum

In der klassischen TV-Werbung stehen die einzelnen Inhaltsanbieter wie beispielsweise SRG, RTL, ZDF, Telezüri etc. im Zentrum. Da zielgruppenspezifische Werbung detaillierte Nutzerdaten benötigt, führt dies zu einer Verschiebung der Bedeutung der Akteure: im Zentrum stehen neue Unternehmen, die über solche umfangreiche Nutzerdaten verfügen. Über Nutzerdaten verfügen diejenigen Unternehmen, welche den Konsumenten die Internet- und TV-Dienste in die Stube, aufs Smartphone und Tablet oder auf den PC liefern, also Dienstleister wie Swisscom, Sunrise, UPC Cablecom, Apple TV, Amazon Fire TV, Google TV etc.

Diese Dienstleister unterscheiden sich bezüglich der Art und dem Umfang der ihnen zur Verfügung stehenden Daten. Dienstleister die sowohl IPTV als auch Internetverbindung zur Verfügung stellen (z. B. Swisscom, Sunrise, UPC Cablecom) haben umfassendere Datenquellen als reine Internet-TV-Anbieter (Wilmaa, Zattoo, Apple, Amazon). Telekommunikationsunternehmen, welche zusätzlich Mobil- und Festnetzdienste anbieten, verfügen auch über Nutzerdaten von Endgeräten sowie über Standortdaten. Dienstleister wie Amazon hingegen verfügen über detaillierte Informationen zum Einkaufsverhalten bezüglich verschiedenster Produktkategorien.

5.3 Eingriff in das Signal des Senders ermöglicht kundenspezifische TV-Werbung

Damit die Dienstleister diese Datenfülle nutzen können, müssen sie mit Inhaltanbietern neue Geschäftsmodelle errichten. Derzeit dürfen Dienstleister das Signal von Inhaltanbietern nicht verändern.² Derzeit können Dienstleister lediglich beim Kanalwechsel oder beim Start der Applikation eigene, zielgruppenspezifische Werbung senden. Es ist jedoch nicht möglich, die in den Sendungen eingebauten Werbeblöcke nach Empfängern differenziert zu gestalten. Damit

² Swisscom darf beispielsweise das SRF-TV-Programm, welches über Swisscom-TV verbreitet wird, nicht verändern.

kundenspezifische TV-Werbung möglich wird, muss der Inhaltanbieter dem Dienstanbieter jedoch das Recht einräumen, das Signal zu verändern.

Die künftige Marktstruktur könnte etwa wie folgt aussehen: Inhaltanbieter produzieren Sendungen. Die Zuschauer kaufen Zugang zu TV bzw. Internet bei einem Dienstanbieter. Der Dienstanbieter liefert Inhalte und Werbung an die Zuschauer. Der Werbeauftraggeber kauft beim Dienstanbieter Werbezeit (für bestimmte Sender) für ein bestimmtes Zielpublikum. Der Dienstanbieter kauft beim Inhaltanbieter «leere» Werbefenster ein. Der Dienstanbieter nutzt seine umfangreichen Kundendaten für das personalisierte Targeting und Retargeting der TV-Werbung und befüllt so die leeren Werbefenster.

Die skizzierte Marktstruktur beinhaltet eine neue Rollenverteilung und führt zu komplexen Prozessen und Koordinationsaufgaben. Es ist nachvollziehbar, dass gerade in den Anfängen eine enge Koordination zwischen einzelnen Inhalte- und Dienstanbietern nötig ist, um diese neuen Strukturen aufzubauen und zu festigen. Der Zusammenschluss eines Inhalt- und eines Dienst-anbieters zu einem Joint Venture ist eine solche Form der Kooperation. SRG, Swisscom und Ringier betonen zwar, ihre Plattform allen Interessierten zur Verfügung zu stellen. Es ist jedoch unklar, ob nicht dennoch eine gewisse Exklusivität herrschen wird. Können auch andere TV-Sender via Swisscom adressierte TV-Werbung schalten? Wird die SRG auch anderen Dienst-anbietern wie Sunrise, UPC Cablecom, Amazon, YouTube etc. die Verbreitung ihrer Sendungen mit adressierter Werbung erlauben?

Obwohl uns in der Aufbauphase dieser neuen Werbeform eine enge Kooperation sinnvoll erscheint, erachten wir solche integrierten Strukturen jedoch nicht als notwendige Bedingung für das Funktionieren des neuen Marktes. Vielmehr wird ein reifer Markt mit vitalem Wettbewerb über dezentrale Institutionen verfügen, die mehrere Dienstanbieter mit mehreren Inhaltanbietern und einer Vielzahl an Werbeauftraggebern koordinieren.

6 Diskussionspunkte im Rahmen der Fachgespräche

Polynomics hat im Verlaufe des Dezembers 2015 zum geplanten Joint Venture Swisscom, SRG und Ringier Fachgespräche durchgeführt. Namentlich wurden mit Exponenten der folgenden Institutionen rund dreissig Fachgespräche geführt:

- Wirtschaftliche Sicht (Unternehmen, Verbände etc.): Avenir Suisse (zwei Interviews), 3plus, Du Mont Mediengruppe, Goldbach Group (2 Interviews), Media Research Groupe, Mediaschneider, Migros, RTL (zwei Interviews), Swisscom, Suissedigital (Schreiben vom 18. Dezember 2015 zur Sachverhaltsermittlung des BAKOM), Tamedia (zwei Interviews), The Trigger;
- Rechtliche Sicht (Anwälte, Professoren): Universität Zürich, Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht, Wirtschaftsrechtskanzlei Zürich (drei Interviewpartner);
- Ökonomische Sicht (Professoren): FHS St. Gallen, Hans Bredow Institut Hamburg, Heinrich Heine Universität Düsseldorf (Düsseldorf Institute for Competition Economics), Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Universität Freiburg im Üchtland (Departement für Volkswirtschaftslehre);
- Politische Sicht: Eidg. Parlamentarier und Parlamentarierinnen der SP und der SVP (drei Interviews). Aus weiteren Parteien wurden ebenfalls Parlamentarier angefragt.

Die Fachgespräche basierten auf einem strukturierten Interviewleitfaden. Es wurden dabei Einschätzungen zu generellen Fragen des Schweizerischen Werbemarkts abgefragt, unterschiedliche Aspekte des Joint Ventures mit und ohne SRG diskutiert sowie auch (ordnungs-)politische Ungereimtheiten herausgearbeitet.

6.1 Kompetitiver Werbemarkt

Wettbewerbsintensität auf dem Werbemarkt

Die Gesprächspartner gehen ausnahmslos davon aus, dass die Wettbewerbsintensität auf dem Schweizer Werbemarkt seit Jahren zugenommen hat und sich weiterhin akzentuieren wird. Verschiedene Gründe werden dazu genannt. Zentral sei für diese Entwicklung eine disruptive Werbeform, die Internetwerbung. Die bisherigen Werbeformen würden dadurch weniger wichtig, Print gelange zunehmend unter Druck, die Bedeutung der TV-Werbung werde tendenziell zurückgehen. Es seien zahlreiche innovative Modelle in der Vermarktung und Vermittlung von Werbeinventar denkbar; auch die internationale Konkurrenz steige.

Die Margen in der Schweiz seien jedoch im Moment noch etwas höher als im internationalen Vergleich. Der Wettbewerbsdruck sei in grösseren Ländern höher. Im Rahmen der Fachgespräche wird mit wenigen Ausnahmen konkludiert, dass der Werbemarkt nur privaten Akteuren zugänglich sein sollte. Der Staat dürfe in einem derart kompetitiven Umfeld nicht wirtschaftlich aktiv sein oder gar neue Medienhäuser aufbauen.

Zukunftsfähige Dienstleistungen im Werbemarkt

In den Fachgesprächen wird betont, dass die Zielgenauigkeit der Werbung in Zukunft erfolgsentscheidend sei. Man müsse mit dem richtigen Thema im richtigen Moment an den Konsumenten gelangen. Beispielsweise seien Magazinplattformen und Werbebanner nicht erfolgreich. Die traditionelle Werbung könne sich nicht gezielt auf die Kundenbedürfnisse ausrichten. Die hohen Streuverluste machten diese Werbung sehr teuer. Die beworbene Kunden wünschen informative Werbung, erhielten sie aber kaum. Gute Werbung reduziere Informationskosten. Zukunftsfähig seien somit gesamtheitliche Lösungen über möglichst viele Mediengattungen (Fernsehen, Radio, Print, Internet etc.) und zielgruppenspezifische Werbung.

6.2 Einschätzung des Joint Ventures

Möglichkeiten des Joint Venture im Vergleich zu Google und Facebook

Gegen 90% der Befragten gehen davon aus, dass sowohl Unternehmen wie Google und Facebook als auch das Joint Venture und weitere Werbeanbieter die künftigen Anforderungen der Werbeauftraggeber adressieren können, dies aus unterschiedlichen Gründen.

Google und Facebook hätten «Target Marketing» erfunden. Werbende erhalten über Google Analytics Auskunft darüber, wer welche Werbung gesehen hat. Vor allem KMU würden heute über diese US-Unternehmen werben. Laut Fachgesprächen erreichen heute Werbetreibende Personen unter 30 Jahren hauptsächlich über Google, Facebook, YouTube und weniger über Print und Fernsehen. Der Kauf einzelner Suchwörter bei Google sei im Gegensatz zu einem guten Werbespot viel günstiger und selbst das geplante Joint Venture könne keine Social-Media-Kampagne umsetzen.

Es ist davon auszugehen, dass durch die Präsenz im Internet die SRG über das Joint Venture diese Zielgruppe verstärkt erreichen möchte. Doch Marktanteile seien damit bei der

Onlinewerbung im Wettbewerb mit den Internetgiganten nicht zu holen: Früher hiess es: «No one gets fired for hiring IBM». Das gleiche gelte heute für Google. Wer für das Werbegeld verantwortlich sei, werbe weiterhin über Google. Google sei vergleichsweise günstige Werbung; und die US-Giganten wären in der Lage, in der Schweiz über Jahre hinaus zu Unterkosten-Preise anzubieten.

Das Joint Venture und die globalen Akteure stünden primär in einer komplementären Beziehung zueinander. Das Joint Venture ziele im Kern darauf hin, im schrumpfenden Werbemarkt im Wettbewerb mit anderen privaten Medienanbietern Anteile zu gewinnen, der nicht von Google und Facebook umkämpft werde. So hätten die Internetgiganten noch keinen Zugriff auf den Fernsehmarkt. Auch die Daten, die Swisscom mit Mobilfunk, Internet und TV in das Joint Venture einbringen kann, würden eine Dimension eröffnen, die Google und Facebook bisher so nicht bieten könnten. Insbesondere habe das Joint Venture den Vorteil der medienübergreifenden Werbung.

Einschätzung der Absichten der Joint-Venture-Partner

Im Rahmen der Fachgespräche werden sehr unterschiedliche Einschätzungen darüber abgegeben, welche Absichten die drei Partner verfolgen könnten. Zweifelsfrei wolle jeder der Partner neue Geldquellen erschliessen. Zielgruppenspezifische Werbung sei für Swisscom auch ohne das Joint Venture möglich. Dieses disruptive Modell könne jedoch mit den beiden Partnern verstärkt werden. Die SRG wolle sich mehr im Online-Bereich positionieren und den Einfluss der Verleger und unter Umständen auch die Auswirkung des gesetzlichen Online-Werbeverbots reduzieren. Die SRG könne so z. B. ihre Inhalte auf Blick-TV, Swisscom-TV oder auf der Axel-Springer-Seite im Online-Bereich mit Werbung versehen verbreiten und rekaptalisieren. Ringier habe derzeit mit ihren Titeln und ihrer überschaubaren Reichweite einen schwierigen Stand. Vermutet wurde in den Fachgespräche verschiedentlich, dass das Unternehmen im Rahmen des Joint Ventures eher die «Rolle des Trittbrettfahrers» einnehme.

Durch das Joint Venture würden summa summarum alle drei Unternehmen von Synergien profitieren. Ohne Joint Venture sei es diesen kaum möglich, bei den Daten der unterschiedlichen Werbeinventare die notwendige Kompatibilität herzustellen. Durch das Joint Venture könnten die Verbundvorteile besser realisiert werden als über separate Verträge. Und unternehmerisch sei es anreizkompatibler, auch das Risikoprofil gemeinsam zu teilen, nicht nur die Inventare.

Wirkung des Joint Venture im Schweizer Werbemarkt

Die Interviewpartner sind in ihrer Meinung gespalten, ob sich ein erfolgreiches Joint Venture positiv oder negativ auf die Attraktivität der Schweizer Unternehmen ausserhalb des Joint Ventures auswirken wird. Wenn das Joint Venture eine gewisse Marktmacht erreiche, könnten Wettbewerber ggf. im Windschatten des Joint Ventures sogar ihre Preise erhöhen. Allerdings würde dieser Effekt nur kurzfristig sein; denn wenn das Joint Venture eine sehr hohe Qualität zu erzeugen vermöge, müssten sich auch die Wettbewerber zunehmend von diesem vermarkten lassen. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass aktuell nicht eingebundene Akteure (Tamedia, Goldbach, Migros, Post, UPC Cablecom etc.) in der Lage sind, ein ebenso attraktives Joint Venture zu bilden. Swisscom habe Einzelnutzungsdaten einer Person gleichsam zum TV-Konsum, zu den aufgerufenen Seiten im Internet und personenbezogene georeferenzierte Daten, weil 60% der Mobilfunktelefoniekunden von Swisscom terminiert werden. Die Wettbewerber hätten nicht die Daten derselben Person. Sie müssten über Algorithmen und Annahmen

Zusammenhänge kombinieren. Im Big-Data-Management habe daher das Joint Venture klare Vorteile und könne – und dass sei für die Werbenden von Bedeutung – sehr zielgenau werben. Theoretisch sei es z.B. möglich, dass ein Reisebüro, das Billigreisen für Thailand verkaufen will, sich an das Joint Venture wendet. Dieses könnte dem Reisebüro mitteilen, welche 2'000 Leute in den letzten beiden Wochen im Internet nach Billigreisen für Thailand gesucht haben. Nur diesen könnte dann der Werbespot gesendet werden und zwar zu Zeiten, in denen diese Leute auch fernsehen. Man könnte den Zuschauern sogar noch sagen, bei welchem Reisebüro in ihrer Umgebung sie sich melden sollen. Möglich sei dies alles; ob es erlaubt ist, sei eine Frage des Datenschutzes.

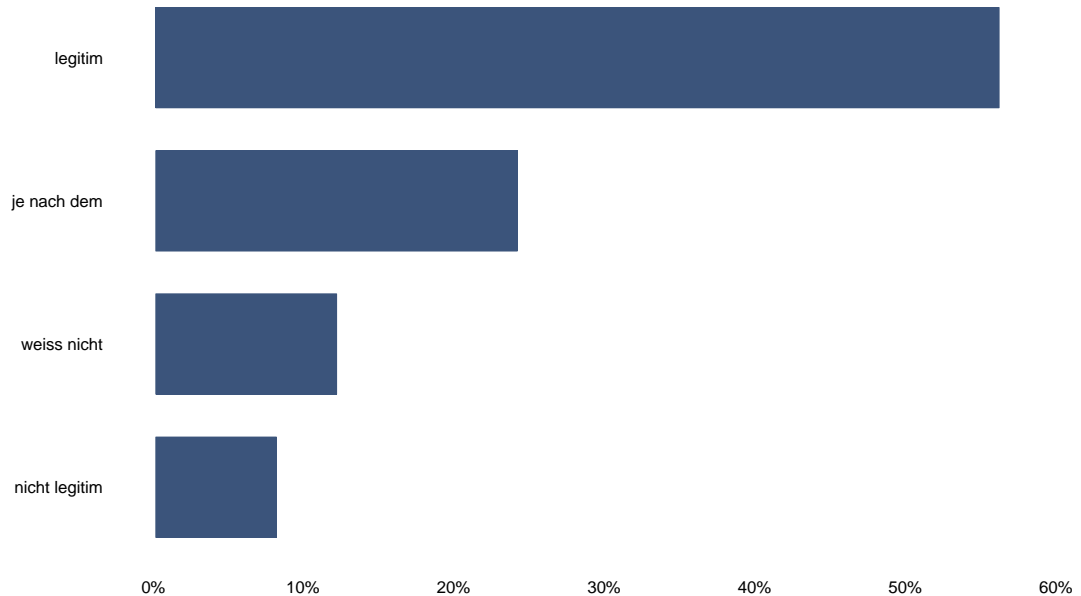
Viele der Fachgesprächspartner betrachten das Joint Venture als strategisch geschicktes Vorgehen. Wenn es jedoch nicht straff geführt werde, bestehe die Gefahr, dass sich die Partner gegenseitig blockieren. Man dürfe nie vergessen, dass viele Joint Ventures – man denke an die Autoindustrie – im Kern nur Kosten verursacht hätten. Für die Wettbewerber verbleibe Zeit, sich für die Zukunft ebenfalls besser aufzustellen und die digitale Transformation mit zu gestalten. Als Wettbewerber des Joint Ventures werden primär Telekomunternehmen, Vermarktungsorganisationen der elektronischen Medien, Medienunternehmen, Detailhändler, Verlagshäuser, Privatfernsehen und Internetplattform-Unternehmen genannt. Bei dieser Vielfalt sei die Haltung der WEKO nachvollziehbar, das Joint Venture aus rein kartellrechtlicher Sicht zu genehmigen. In den Vorentscheiden habe die WEKO zwar jeweils eine Präferenz für enge Marktabgrenzungen (z. B. local.ch, search.ch) gehabt. Im Rahmen der vertieften Prüfung werde jedoch erkannt, dass disruptive Modelle den Wettbewerb fördern. Vorerst stehe bei den Wettbewerbsbehörden das Marktversagen im Vordergrund; bei näherem Hinsehen entwickle man dann auch ein Sensorium für durch wettbewerbspolitische Auflagen mögliches Staatsversagen.

6.3 Einschätzung des Joint Ventures ohne SRG

In über 90% der Fachgespräche wird das Joint Venture als ordnungspolitisch kritisch beurteilt. Auch auf das Online-Werbeverbot wird in diesem Kontext hingewiesen. Eine Verletzung des Online-Werbeverbots erfolge über die Eigentümerschaft am Joint Venture und indirekt über das Verschmelzen von TV- und Onlinewerbung.

Falls die SRG nicht Teil des Joint Ventures wäre, würden es knapp 60% als legitim betrachten (Abbildung 5).

Abbildung 5 Beurteilung des Joint Venture ohne die SRG

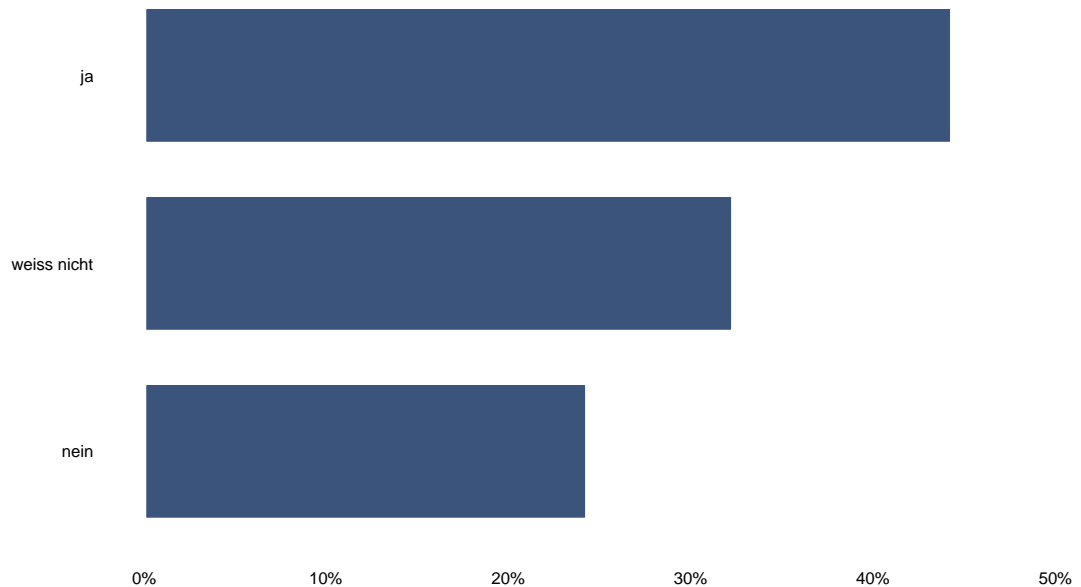


Antworten auf die Frage «Wie beurteilen Sie das Joint Venture, falls die SRG nicht beteiligt wäre?»

Quelle: Polynomics.

Kritisch betrachtet wird speziell von politischer Seite, dass die rundfunkrechtliche Prüfung lediglich auf der aktuellen Gesetzgebung mit Artikel 29 des Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) möglich sei. Die notwendige politische Diskussion zur zukünftigen Medienpolitik könne somit nur durch den Bundesrat ausgelöst werden. Das Parlament sei mit Blick auf die rundfunkrechtliche Prüfung faktisch ausgeschaltet.

Aber auch für den Fall, dass die SRG nicht am Joint Venture beteiligt wäre, besteht für knapp die Hälfte der Interviewpartner Bedarf für Auflagen (siehe Abbildung 6). Im Zentrum stehen bei den Auflagen der Zugang zu den Rohdaten des Joint Ventures sowie auch die Informationen über die individualisierte Ausspeisung der Werbespots.

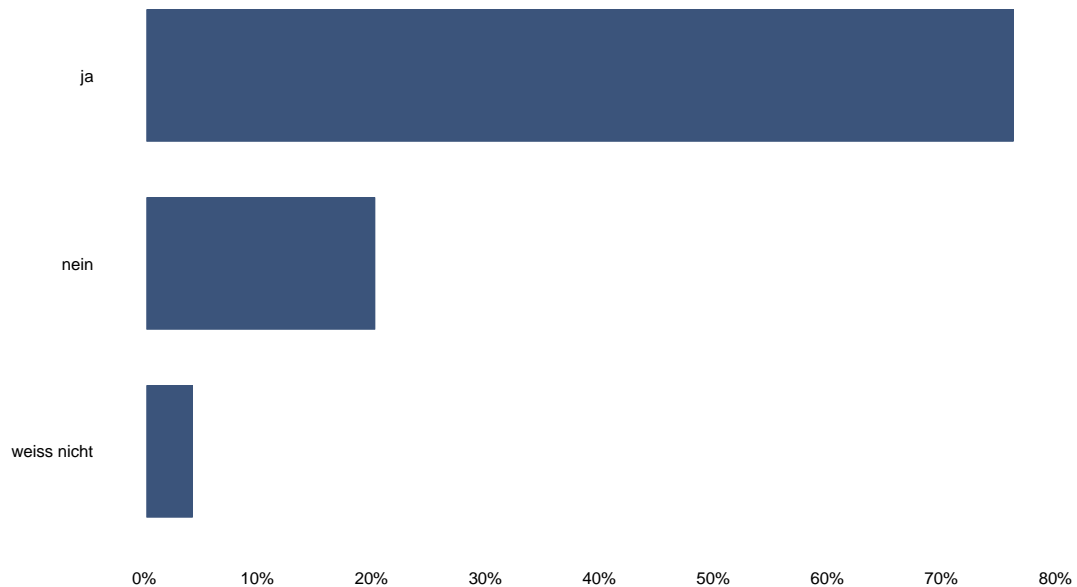
Abbildung 6 Bedarf für Auflagen bei einem Joint Venture ohne SRG

Antworten auf die Frage «Falls die SRG nicht beteiligt wäre, bestünde Ihres Erachtens wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf (z. B. Auflagen)?».

Quelle: Polynomics.

6.4 (Ordnungs-)politische Ungereimtheiten

Im Rahmen der Fachgespräche werden einige ordnungspolitischen Themen angesprochen, die im Folgenden zusammengefasst sind. Sie zeigen, bei welchen Aspekten der politische Handlungsbedarf geortet wird. Abbildung 7 zeigt, dass die grosse Mehrheit der befragten Personen ordnungspolitische Bedenken hinsichtlich des Joint Ventures zwischen Swisscom, SRG und Ringier äussert.

Abbildung 7 Ordnungspolitische Bedenken bezüglich des geplanten Joint Ventures

Eine deutliche Mehrheit der befragten Personen äussert bezüglich dem geplanten Joint Venture zwischen SRG, Swisscom und Ringier ordnungspolitische Bedenken.

Quelle: Polynomics.

Zielsetzung des Joint Venture und Service public

Der Service public ist der Dreh- und Angelpunkt der schweizerischen Rundfunkordnung. Er bezieht sich im Grundsatz auf einen Leistungsauftrag in Radio und Fernsehen. In den Fachgesprächen wird vor allem aus juristischer Sicht erwähnt, dass eine zentrale Zielsetzung des Joint Ventures, nämlich die zielgruppenspezifische Werbung, weder im linearen Programm noch im Online-Bereich zur SRG passe. Die SRG sollte ihre Geschäftstätigkeit auf den Service public ausrichten, nämlich möglichst viele Zuschauer direkt mit ihren linearen Programmen wie mit den Angeboten im Netz erreichen. Zielgruppen seien in einem publizistischen Sinne und nicht verzerrt durch Werbeziele anzusprechen (siehe dazu auch Stadler 2015b).

Das Ziel des Service public sei nicht, dass die SRG insbesondere kommerziell erfolgreich sei. Die SRG habe sich nicht gegen die ausländische Konkurrenz zu behaupten. Sie habe vielmehr ihren vor allem gebührenfinanzierten Service-public-Auftrag zu erfüllen. Das Werbe-Joint-Venture und die damit einhergehende kommerzielle Ausrichtung dokumentiere, dass politisch der Begriff des Service public klarer bestimmt werden sollte. Es sei politisch ein Zielkonflikt zu klären. Die heutige Werbefinanzierung schaffe den Anreiz, dass die Inhalte exklusiv in den SRF-Programmen verbreitet werden. Die Ausdehnung der Werbefinanzierung zementiere den Anreiz zur exklusiven Verbreitung. Die Frage sei, ob die SRG die Exklusivität behalten solle oder nicht. Man brauche eine Antwort auf die Frage, ob exklusive verbreitete Inhalte mit Gebührgeldern hergestellt und zugleich beworben werden sollen.

Akzentuierte Werbefinanzierung und Medienfreiheit

Der Leistungsauftrag der SRG finanziert sich überwiegend über Gebühren und zu rund 20 Prozent aus Werbung. Ab 2018 werden Radio- und Fernsehgebühren als geräteunabhängige Steuer erhoben, die der Bundesrat eigenständig erhöhen darf.

Die Werbefinanzierung des Service-public-Anbieters trägt dazu bei, dass dieser die Nachfrage berücksichtigen muss und nicht am Markt vorbei produzieren kann. Dies ist im Grundsatz positiv zu bewerten. Im Rahmen der Fachgespräche wird jedoch angemerkt, dass die privaten Anbieter nicht auf genügend Reichweiten und Marktanteile gelangen würden, um der SRG ernsthaft Konkurrenz im Werbemarkt liefern zu können; und durch die Beteiligung am Joint Venture werde implizit das Ziel anvisiert, die Werbefinanzierung der SRG zu stärken. Dies bedeute, dass die staatliche Medienfinanzierung zunehme und sich die finanzielle Situation der privaten Unternehmen weiter verschärfe.

Der stärkere Fokus auf die Werbefinanzierung bedeute aber auch, dass die SRG Gefahr laufe, sich zu sehr an den Werbekunden auszurichten. Eine neutrale Berichterstattung im Sinne des Service public sei jedoch nur in dem Masse möglich, wie die SRG unabhängig von Interessenvertretern und insbesondere der Werbekunden agieren könne. Ihre Unabhängigkeit sei somit tangiert, auch wenn das Joint Venture keine Zusammenarbeit im redaktionellen Bereich plane. Wenn jemand Werbung für ein Unternehmen ausstrahle, dann äussere es sich zu wenig kritisch über dieses Unternehmen; doch dies genau sei der Auftrag der SRG. Daher müsse sie sich stark zurückhalten, damit die Medienfreiheit nicht eingeschränkt werde. Die Politik sei gefordert, einen Richtungsentscheid zu treffen, was die SRG dürfe und was nicht. Für ARD und ZDF sei Fernsehwerbezeit aktuell auf maximal 20 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt begrenzt, wobei die Dritten Programme (regionalen Programme der ARD) werbefrei bleiben müssen. Es brauche daher auch für die Schweiz klare Regelungen.

Aktivitäten des Bundes in wettbewerblichen Medienmärkten

Der Staat mischt als Eigentümer die Karten im Wettbewerb auf; er ist Mitspieler. Als Regulator ist er gleichzeitig Schiedsrichter und als Einkäufer auch wichtiger Kunde der Swisscom. Die Privatisierung werde vom Bundesrat jedoch ungern angepackt, weil die Swisscom jährlich über 100 Mio. Franken in die Bundeskasse spüle. Und wenn die WEKO sie büsse, werde es auch für den Bund noch lukrativer; denn die Bussgelder gehen auch in die Bundeskasse.

Aktuell hält der Bundesrat an der Mehrheitsbeteiligung fest, dies mit Blick auf «den langfristigen Anlagehorizont des Bundes, der Investitionen begünstigt, die Kontrolle über eine kritische nationale Infrastruktur sowie finanzpolitische Motive.»³ Doch im Kontext mit dem geplanten Vermarktungsunternehmen wird von einer Mehrheit der Gesprächspartner die Mehrfachrolle des Bundes als Problem gesehen. Der Eigner solle seine politische Verantwortung wahrnehmen; er könne Geschäftsfelder untersagen, wie dies im Fall Eircom geschehen sei (Bundesrat 2013, S. 9417): «Im Ausland dürfen keine Beteiligungen an Telekommunikationsgesellschaften mit Grundversorgungsauftrag eingegangen werden.» Es wurde reguliert, dass Swisscom kein Infrastrukturunternehmen im Ausland kaufen darf, das im Grundversorgungsgeschäft tätig ist. Im Rahmen der Eignerstrategie könnte ebenfalls explizit konkretisiert werden, dass der Staat nicht in wettbewerblichen Medienmärkten aktiv sein darf.

³ Fragestunde. Frage Rickli Natalie Simone. Privatisierung der Swisscom, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/5001/485037/d_n_5001_485037_485113.htm, Zugriff: 22.1.2016.

Eine Minderheit der Gesprächspartner sieht hingegen im Joint Venture eine Chance den globalen Akteuren einen starken Akteur entgegenzustellen und damit Arbeitsplätze in der Schweiz zu erhalten. SRG und Swisscom seien vorbildliche Akteure und hätten sich bereits in der Vergangenheit durch hohe Innovationskraft ausgezeichnet und sich mit innovativen Dienstleistungen profiliert. Es sei gerade die Aufgabe dieser starken Akteure auch ausserhalb ihres Grundversorgungsauftrags kommerzielle Dienstleistungen zu entwickeln. Das konkret vorgeschlagene Joint Venture sei somit ein folgerichtiger Schritt.

Informationsfreiheit / Eigentumsrechte an den Daten

Die Informationsfreiheit beinhaltet im Kern, sich unkontrolliert und unbeobachtet informieren und aus Angeboten auswählen zu können. Bisher sei keine politische Debatte darüber geführt worden, inwieweit Unternehmen wissen dürfen, worüber, wo, wann und wie sich jemand informiert.

Im Rahmen der Fachgespräche besteht ein weitgehender Konsens zur Einschätzung, dass es für Konsumenten zwar nachvollziehbar sei, dass Unternehmen wie Google sämtliche Daten im Kontext mit Suchabfragen für Werbezwecke einsetzen. Private Daten wären für eine kartellrechtliche notwendige Zugangsregulierung ggf. ein Thema, wenn aufgrund von Marktmacht eine Diskriminierungstat vorliegt. Dieser Sachverhalt ist jedoch zu unterscheiden von den von öffentlichen Unternehmen gesammelten Daten. Die Wahrnehmung von Bürgerinnen und Bürgern sei, dass der bei Service-public-Unternehmen auf der Grundlage von Gesetzen und Verordnungen zugängliche Datenschatz nicht für Werbezwecke eingesetzt werde.

Im Rahmen der Fachgespräche wird betont, dass es sich bei den Daten von Swisscom und der SRG gewissermassen um ein öffentliches Gut handle. Die Daten sollten von allen genutzt werden können. Mit der geplanten Vermarktungsunternehmung seien sie nun nicht mehr von allen nutzbar. Es sei zu klären, wem die Daten gehörten, entweder jedem Einzelnen oder allen. Die heutige Situation sei, dass sie bei Unternehmen wie der Swisscom «privatisiert» seien.

Die Frage sei von höchster Brisanz, inwieweit eine Vermarktung ausgerechnet des Dateninventars von SRG und Swisscom zuzulassen sei. Auch unabhängig vom Joint Venture sei eine Revision des Datenschutzgesetzes notwendig. Der «Dateninhaber» sollte weiterhin die Datenhoheit haben und wissen, was mit seinen Daten geschehe. Die Schweiz wolle ja Vorreiter werden im Umgang mit persönlichen Daten.

Fragen rund um die Themen Informationsfreiheit und die Verwendung von nutzerspezifischen Daten werden im Rahmen der Fachgespräche über die Parteigrenzen hinweg als klärungsbedürftig betrachtet. Das Joint Venture dürfe nicht mehr Daten haben als andere Marktteilnehmer. Blick am Abend habe veröffentlicht, wer jetzt vor allem Bachelor schaut (Blick 2015). Das sei nur über Swisscom-TV als Eigentümer der Inhalte möglich. 3+ habe diese Daten nicht. Wenn die Daten den Sendern nicht zur Verfügung stünden, sind sie gezwungen, sich über das Joint Venture vermarkten zu lassen.

7 Beurteilung des konkret geplanten Joint Ventures

7.1 Prüfung der Wettbewerbskommission

Von der kartellrechtlichen Einschätzung werden ordnungspolitische Themen nicht tangiert: Die WEKO nimmt keine (ordnungs-)politischen Entscheide vorweg. Es ist nicht ihre Aufgabe,

Märkte und Unternehmen ex ante zu regulieren. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die WEKO das Gemeinschaftsunternehmen im Dezember 2015 genehmigt hat. Sie erwartet zwar, dass das neue Unternehmen zu einem der stärksten Werbevermarkter der Schweiz aufsteigen wird, wobei die Marktentwicklung betreffend die zielgerichtete TV-Werbung ungewiss sei. Falls das Joint Venture dereinst in eine marktbeherrschende Stellung gelange und diese missbrauche, kann die WEKO immer noch dagegen vorgehen.

7.2 Prüfung des Bundesamts für Kommunikation

Die rundfunkrechtliche Überprüfung der Beteiligung der SRG am Joint Venture wird im Frühjahr 2016 abgeschlossen. Das BAKOM hat zur Vermeidung einer vorzeitigen Gründung des Joint Venture nach Genehmigung durch die WEKO mit einer vorsorglichen Verfügung klargestellt, dass der SRG Marktauftritte und neue Werbeaktivitäten innerhalb des Joint Ventures nicht erlaubt sind bis zum Abschluss des Verfahrens durch das BAKOM.

Die rundfunkrechtliche Prüfung durch das BAKOM erfolgt nach Art. 29 RTVG. Es wird somit im Kern geprüft, inwieweit das Joint Venture den Programmauftrag der SRG beeinträchtigt und/oder den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen beschränkt. Im Rahmen des Art. 29 Abs. 1 RTVG hat die SRG die Pflicht in der Konzession nicht festgelegte Tätigkeiten, «welche die Stellung und die Aufgabe anderer schweizerischer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten, dem Bundesamt vorgängig (zu) melden». Das Departement kann nach Art. 29 Abs. 2 RTVG Auflagen vergeben oder die Tätigkeit untersagen.

Das BAKOM kann eine Prüfung vornehmen und im Sinne des Rücksichtnahme-Gebots Auflagen machen, damit der Entfaltungsspielraum von privaten Wettbewerbern nicht erheblich eingeschränkt wird. Auf den politischen Druck der privaten Verleger hin hat der SRG-Generaldirektor im Januar 2016 elf Vorschläge unterbreitet. «In einem nächsten Schritt bietet jetzt die SRG elf Kooperationsmodelle im Journalismus und in der Technologie an. Die Modelle möchte sie gemeinsam mit interessierten Partnern weiterentwickeln» (de Weck 2016).

7.3 Service public: SRG als Prinzipal und Agent?

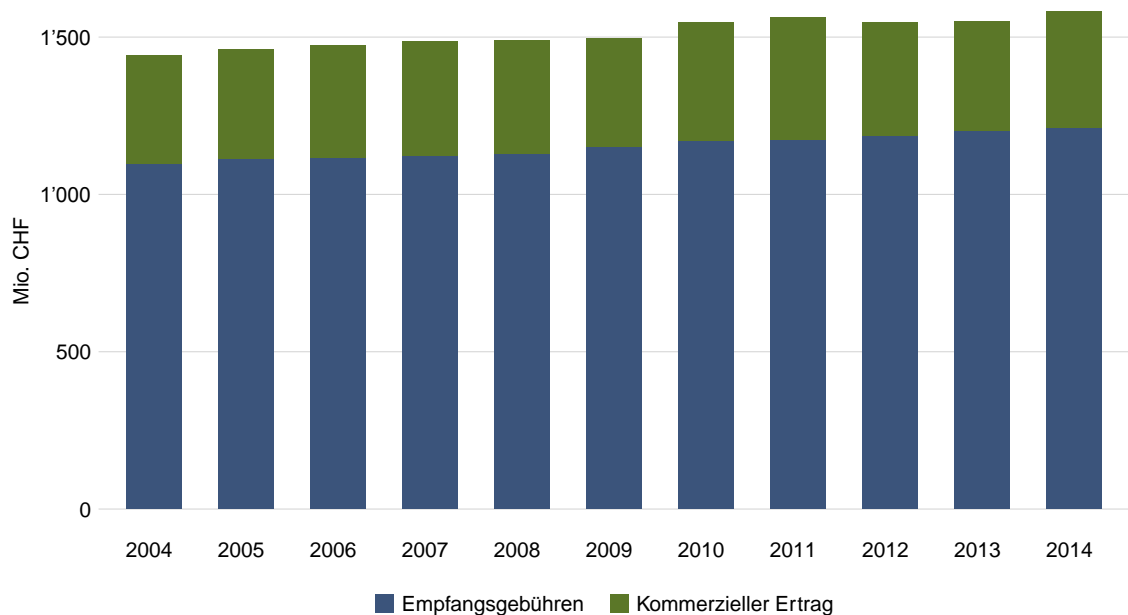
Die SRG ist ein privater Verein mit einer Spezialkonzession gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) (Meister und Mandl 2014, S. 16). In der Spezialkonzession ist der Leistungsauftrag festgelegt; und es ist weitgehend die SRG selbst, die den Service-public-Auftrag im Rahmen ihres Konzessionsauftrags konkretisiert und umsetzt. Der Service public ist bisher nicht politisch definiert, sondern wird durch dessen Anbieter selbst festgelegt. Es handelt sich insofern um eine staatspolitisch unbeantwortete Prinzipal-Agenten-Frage.

Die Beteiligung der SRG am Joint Venture ist zwar unabhängig vom Service-public-Gedanken motiviert (Stichwort «Google und Facebook die Stirn bieten»), wird aber durch diesen ermöglicht und verändert auch dessen Finanzierung. Im Rundfunkbereich wird keine Unterscheidung zwischen Grundversorgung und Service public gemacht, wie dies etwa im Postbereich in der Schweiz üblich ist. So ist in der Grundversorgung festgelegt, dass die Post täglich ausgeliefert wird; doch dass sie im Normalfall morgens und nicht nachmittags ausgeliefert wird, ist ein Beispiel, wie der postalische Service public verstanden wird. Es handelt sich um Dienstleistungen des Grundversorgers, die über den gesetzlichen Leistungsauftrag hinausgehen. Bei der Telekommunikation ist die Grundversorgung Gegenstand einer Ausschreibung; und es ist daher für jedermann klar, dass Swisscom neben der Grundversorgung viele Aktivitäten im Wettbewerb

erbringt. Man spricht hier nicht von einem Service public, obwohl Angebote von Swisscom TV durchaus auch im Kontext mit dem Service public genannt werden könnten.

Die Grundversorgung im Medienbereich könnte politisch definiert werden als Beiträge von staatspolitischer Bedeutung, die auf dem freien Markt nicht im gewünschten Ausmass oder in der gewünschten Qualität angeboten werden. Die Abgrenzung zwischen Grundversorgung und Service public könnte mit einem «Public Value Test» erstellt und in Kombination mit einer Beschränkung der SRG-Erträge (Cap) umgesetzt werden (Meister 2015)⁴. Im Gegensatz dazu würden die heute existierenden Sendeformate der SRG, die vermehrt kommerziellen Charakter aufweisen (ausländische Spielfilme, Talkshows, Reality-TV, Fussball etc.) zu einem zusätzlichen Programmangebot gehören, so wie auch die viele Inhalte privater Anbieter Service-public-Charakter aufweisen. Oder in den Worten des Medienwissenschaftlers Russ-Mohl: «Mit Gebührengeldern wird weitgehend dupliziert, was der Markt ohnehin bereitstellt: Es werden Fussball und Formel 1, Spielfilme, Seifenopern, Gottschalk, Musikantenstadl und Talkshows angeboten. ... Der Löwenanteil der Gebühren kommt jedenfalls nicht der Grundversorgung einer Demokratie mit Information zugute, sondern eher einer Überversorgung mit Unterhaltung und Zirkusspielen, die von der Politik und vom «herrschaftsfreien Diskurs» öffentlicher Angelegenheiten ablenken dürften.» (Russ-Mohl 2013)

Abbildung 8 Entwicklung des Betriebsertrags der SRG



Der Gesamtertrag der SRG hat über die Jahre leicht zugenommen und der Anteil des kommerziellen Ertrags am Total ist bei 22% relativ konstant geblieben.

Quelle: (SRG 2008 S. 114; SRG 2010 S. 118; SRG 2014 S. 108)

⁴ Im Rahmen seiner Anwendung im Vereinigten Königreich wird über diesen Test geprüft, ob (neue) BBC-Angebote einen Beitrag zur meritokratischen Vielfalt bringen und inwieweit sich diese auf den privaten Wirtschaftssektor auswirken und somit Wettbewerbsverzerrungen zu erzeugen vermögen.

Der Leistungsauftrag der SRG kann dahingehend verstanden werden, dass sie Inhalte produzieren soll, welche sonst nicht oder nicht in genügender Qualität angeboten werden. Zur Deckung der Kosten die aus diesem Leistungsauftrag entstehen, erhebt die SRG Gebühren. Sie betragen 2014 rund CHF 1.2 Mrd. und sind für 73% der Einnahmen verantwortlich. Der kommerzielle Ertrag (Werbeeinnahmen) ist mit CHF 371 Mio. für 22% des Betriebsertrags verantwortlich (SRG 2014).

Da die SRG auch Inhalte produziert und ausstrahlt, welche auch von privaten Sendern ausgestrahlt und durch Werbung finanziert werden (z. B. Unterhaltungssendungen wie Spielfilme, Spielshows, Talentshows, Kochsendungen etc.), greift sie in einen Markt ein, welcher in keiner Weise durch Marktversagen gekennzeichnet ist. Bei der privaten Bereitstellung von «Mainstream»-Unterhaltung liegt kaum Unterversorgung vor. Durch die Gebühreneinnahmen verfügt die SRG jedoch über einen Finanzierungsvorteil gegenüber den Privaten und kann diese systematisch benachteiligen. Dass die SRG gegenüber den privaten TV-Sendern einen Wettbewerbsvorteil hat ist nichts Neues, wird aber durch das Joint Venture akzentuiert. Die SRG bringt diesen Wettbewerbsvorteil in das Joint Venture und damit in den Werbemarkt mit ein.

Man mag für die Werbefinanzierung ins Feld führen, dass diese mithilfe die Gebühren niedriger zu halten, als sie ohne Werbefinanzierung wären. Die Werbeeinnahmen dienen der Quersubventionierung der Service-public-Leistungen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht vielmehr die Gebühreneinnahmen das kommerzielle Programm der SRG subventionieren. Ein augenfälliges Beispiel dafür ist die beinahe unterbrechungsfreie Ausstrahlung von Spielfilmen. Schweizer Fernsehsendern wird durch die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vorgeschrieben, dass sie ihre Sendungen nur beschränkt durch Werbung unterbrechen dürfen (bei Spielfilmen darf sie gemäss Bundesrat, 2007 Art. 18 nur eine Werbeunterbrechung schalten). Eine solche Einschränkung wirkt jedoch stärker auf private Sender, welche auf Werbeeinnahmen angewiesen sind, denn auf die hauptsächlich über Gebühren finanzierte SRG. Ausländische Sender unterliegen nicht den Schweizer Vorschriften und können Sendungen teilweise öfter und länger mit Werbung unterbrechen. Strahlen private ausländische Sender und SRG identische Inhalte aus (z. B. Hollywood-Spielfilm), dann ist das Programm der SRG aufgrund der wenigen und kurzen Werbeunterbrechungen attraktiver als das Programm der privaten Sender.

Es sollte somit politisch beantwortet werden, welche Inhalte durch Gebühren finanziert werden sollen. Dies ist notwendig, damit die SRG nicht durch Quersubventionierung ihres Angebots private Sender benachteiligt. Damit tatsächlich keine Quersubventionierung zwischen Grundversorgungsinhalten und kommerziellen Inhalten stattfinden kann, ist allenfalls eine institutionelle Trennung bei der Produktion und Ausstrahlung dieser beiden Inhaltskomponenten vorzusehen. Insofern man daran festhalten will, dass das gesamte Angebot von SRG dem Grundversorgungsauftrag entspricht, dann müsste konsequenterweise gänzlich auf Werbefinanzierung verzichtet werden.

In jedem Fall sind die Werbeeinnahmen zu begrenzen, da diese zumindest teilweise im Widerspruch zur Motivation eines gebührenfinanzierten Leistungsauftrags stehen. Das Mitwirken der SRG am Joint Venture geht jedoch in die andere Richtung. Das Joint Venture wird, falls erfolgreich, zu einer Erhöhung der kommerziellen Erträge der SRG führen. Einerseits direkt durch die Qualitätssteigerung bei der TV-Werbung und andererseits indirekt durch die Beteiligung der SRG an den Gewinnen der Werbeallianz.

7.4 Zielkonflikt: Kommerzielles Interesse der SRG versus maximale Verbreitung gebührenfinanzierter Inhalte

Die SRG produziert Inhalte und vertreibt diese hauptsächlich über ihre linearen Programme. Im Hinblick auf das Joint Venture und die fortschreitende Digitalisierung gilt es diese beiden Tätigkeiten (Produktion und Vertrieb) als zwei getrennte Funktionen zu betrachten, welche nicht zwingend von einer einzelnen Unternehmung wahrgenommen werden müssen.

Die Videoplattform YouTube von Google verdeutlicht diese Trennung. Dort stellen unterschiedlichste Produzenten ihre Inhalte bereit. YouTube blendet bei der Ausstrahlung dieser Inhalte Werbung ein. Über diese Werbeeinnahmen finanzieren sich einerseits das Videoportal und andererseits der Produzent der Inhalte. So könnte beispielsweise auch die SRG ihre Inhalte über YouTube oder ähnliche Plattformen ausstrahlen (de Weck 2016 deutet an, dass die SRG solche Pläne hat). Andere mögliche Plattformen sind Swisscom TV, Zattoo, Amazon Fire TV etc.

Fasst man den Leistungsauftrag der SRG als einen Auftrag zur Produktion von Inhalten auf, welche ohne staatliche Unterstützung nicht produziert würden, so sind die Gebühreneinnahmen ausschliesslich für die Produktion dieser Inhalte einzusetzen. Der Vertrieb kann an Dritte ausgelagert werden.

Da im Sinne einer Grundversorgung eine möglichst breite Streuung der Inhalte anzustreben ist, sollte die SRG ihre gebührenfinanzierten Inhalte sämtlichen Diensteanbietern/Vertriebskanälen kostenlos und werbefrei zur Verfügung stellen.⁵ Zu diesen Vertriebskanälen und Diensteanbietern gehören Podcasts, Online-Portale wie YouTube, IP-basierte Fernseh- und Videodienste wie Apple TV, Amazon Fire TV, Zattoo, Wilmaa, Swisscom TV. Diese Diensteanbieter finanzieren sich ihrerseits auf unterschiedliche Weise. Während sich Swisscom beispielsweise über Abonnementsgebühren finanziert, erzeugt YouTube Einnahmen über Werbung. Bei der Verbreitung gebührenfinanzierter Inhalte können den Diensteanbietern durchaus Vorschriften gemacht werden, ob und wie diese Inhalte mit Werbung «angereichert» werden dürfen.

Damit wird deutlich, wie die Trennung zwischen Werbefinanzierung und Gebührenfinanzierung verlaufen kann bzw. sollte: Die Gebührengelder dienen der Finanzierung der Produktion von Inhalten aus dem Leistungsauftrag. Für die Finanzierung der Produktion von weiteren Inhalten sowie des Vertriebs dieser Inhalte dienen Werbeeinnahmen bzw. andere kommerzielle Ertragskomponenten wie Abonnementsgebühren.

Die SRG vertreibt bereits in geringem Umfang ihre Inhalte über Online-Kanäle. Über iTunes können beispielsweise einzelne Sendungen als Podcast heruntergeladen werden und auf YouTube können Sendungen bzw. Ausschnitte von Sendungen online konsumiert werden. Der Vertrieb erfolgt zwar ausserhalb des linearen Programms, ist aber vollständig unter Kontrolle der SRG. Aus kommerziellem Interesse hat die SRG auch weiterhin den Anreiz, den Vertrieb ihrer Inhalte vollständig zu kontrollieren und hauptsächlich über ihr lineares Programm auszuliefern, denn nur so erzeugt sie Werbeeinnahmen. Durch die Teilnahme am Joint Venture orientiert sich die SRG verstärkt an kommerziellen Interessen, was den Anreiz hin zur Exklusivität ihrer Inhalte verstärkt und damit einer maximalen Verbreitung der gebührenfinanzierter Inhalte entgegenläuft.

⁵ Gemäss dem Präsidenten der Eidgenössischen Medienkommission soll «der Service public alle, möglichst aber viele, direkt mit seinen linearen Programmen wie mit den Angeboten im Netz erreichen» (Neue Zürcher Zeitung 2014a).

7.5 Umgehung des Online-Werbeverbots für die SRG?

Das Joint Venture vermarktet nebst TV-Werbung auch Onlinewerbung über die Online-Plattformen von Ringier (z. B. Blick) und Swisscom (Bluewin). Die SRG als Teilhaberin des Joint Ventures profitiert somit von Einnahmen aus Onlinewerbung.

Die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) verbietet jedoch der SRG die Online-Werbung. In Art. 23 RTVV ist dieses Verbot ausführlich und mit verschiedenen Ausnahmen umschrieben. Die Konzession der SRG (Bundesrat 2007) verbietet ebenfalls weitgehend Onlinewerbung und schränkt zum Schutz der privaten Medien auch das redaktionelle bzw. inhaltliche Onlineangebot der SRG ein. Neue Werbeformen – und dazu gehört zielgruppenspezifische TV-Werbung – bedürfen zudem einer Anpassung auf Stufe der Verordnung (vgl. z. B. virtuelle Werbung gemäss Art. 23 lit. c RTVV).

«Grundsätzlich hält er (Bundesrat) an seiner im Jahre 2010 formulierten Haltung fest, dass die SRG mittelfristig im Interesse der Gebührenzahlenden auch im Internet kommerziell tätig sein muss. Angesichts der positiven Entwicklung der SRG-Werbeerträge in den letzten zwei Jahren erachtet der Bundesrat allerdings heute eine Öffnung als verfrüht» (Bundesamt für Kommunikation 2012). Gemäss der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) soll auch für weitere Jahre am Verbot der Onlinewerbung für die SRG festgehalten werden. Radiowerbung und Sponsoring soll den privaten überlassen werden (Eidgenössische Medienkommission 2015).⁶ Die Beteiligung der SRG am Joint Venture wirft deshalb die Frage auf, ob die SRG damit das Verbot der Onlinewerbung umgeht.

7.6 Eigenerstrategie bei der Swisscom

Der Bund ist mit 51% des Aktienkapitals Mehrheitsaktionär der Swisscom und die Swisscom damit ein Staatsbetrieb.⁷ Der Bund kann als Eigner der Swisscom die politische Verantwortung in Form einer Eigenerstrategie wahrnehmen. Er kann darin Geschäftsfelder untersagen, die den Bund in Schwierigkeiten bringen können. So wurde der Swisscom der Kauf von Eircom verboten und festgelegt, dass die Swisscom kein Infrastrukturunternehmen im Ausland kaufen darf, welches im Grundversorgungsgeschäft tätig ist.

Im Rahmen der Eigenerstrategie könnte auch explizit konkretisiert werden, dass der Staat keine Medienunternehmen bilden oder besitzen darf, um sich nicht in akzentuiertere Zielkonflikte zu begeben. Es gibt aktuell keine Bestimmung, nach der der Staat keine Medienhäuser besitzen darf. In Art. 93 Abs. 3 Bundesverfassung (BV) ist geregelt, dass Radio & Fernsehen staatsfrei sein sollten; das Gesetz führt Online-Plattformen und Printmedien nicht explizit auf, gilt aber eigentlich für alle Medien, die einen hohen Einfluss auf die politische Meinungsbildung haben. Das Internet dürfte nicht explizit aufgeführt sein, da es zum Zeitpunkt der Verfassung des Gesetzes noch kein Internet gab bzw. dieses nicht so verbreitet war.

Ein Beispiel für die Anwendung der Bundesverfassung ist der Fall Swisscom/Teleclub. Hier durfte die Swisscom die Anteile über 49% am Teleclub erst aufstocken, als die Programmgestaltung an eine Art «unabhängige Kommission» ausgelagert wurde. Das Beispiel macht deut-

⁶ Hingegen spricht sich die EMEK gegen die oben skizzierte Trennung zwischen Inhaltsproduktion und Vertrieb aus und hält an der dualen Finanzierung der SRG aus Gebührengeldern und Werbeeinnahmen fest.

⁷ Weitere Staatsbetriebe sind z. B. Post, SBB und Ruag.

lich, dass der Staat Anteile an Medienhäusern halten darf, spätestens bei mehr als 50% des Aktienkapitals wird dies aber kritisch.

Durch die Privatisierung der Swisscom, würde sie auch aus der Eignerstrategie des Bundes entlassen und nicht mehr an die darin festgelegten Bestimmungen gebunden. Eine allfällige Einschränkung im Bereich der Medien würde damit automatisch aufgehoben. Swisscom könnte dann problemlos die Mehrheit an Teleclub erwerben und wäre das einzige Telekommunikationsunternehmen, das auch Medienhaus wäre.

Die Grundversorgung ist bei einer Privatisierung nicht in Frage gestellt. Der Grundversorgungsauftrag wird vom Bund ausgeschrieben und dem damit beauftragten Unternehmen entgolten. Bei dieser Entgeltung stellt sich potenziell ein ähnliches Problem mit der Abgrenzung der Finanzierung von Grundversorgung und Marktleistung wie bei der SRG. Eine Quersubventionierung der Marktleistung durch das Grundversorgungsentgelt ist zu vermeiden. Bis anhin hatte dieses Problem jedoch keine praktische Relevanz, da die Swisscom bisher auf eine Abgeltung ihrer Grundversorgungskosten verzichtete.

Solange die Swisscom nicht privatisiert ist, bestimmen Bundesrat und Politik mit. Es ist davon auszugehen, dass Swisscom dadurch über eine implizite Staatsgarantie verfügt, da sie bei finanzieller Schieflage wahrscheinlich auf politisch orchestrierte Stützungsmaßnahmen zählen kann. Eine solche indirekte Staatsgarantie führt zu Finanzierungsvorteilen gegenüber Wettbewerbern, die nicht über eine solche Garantie verfügen. Dass ein solcher Finanzierungsvorteil auch quantitativ relevant ist, konnte im Finanzmarkt bei Grossbanken nachgewiesen werden. Dort floss die implizite Staatsgarantie positiv in die Bewertung durch die Ratingagenturen ein, was zu günstigeren Finanzierungskonditionen führte.

Dieser Finanzierungsvorteil ist auch eine Motivation der OECD-Privatisierungsforderung an die Adresse der Schweiz: «The public control of Swisscom raises questions of governance and potential conflicts of interest, and an unfairly lower cost of capital given that it might be seen that Swisscom enjoys an implicit government guarantee» (OECD 2015, S. 16).

Während die SRG Gebührengelder in das Joint Venture einbringt, steuert die Swisscom mit ihrer impliziten Staatsgarantie bei.

7.7 Auswirkungen auf den Wettbewerb und Gefahr von Industriepolitik

Medien sind als zweiseitige Plattformen zu verstehen. Lesern und Zuschauern wird Inhalt geboten und den Werbeaufraggebern werden «Augen» verkauft. Plattformen sind durch Netzwerkeffekte geprägt. Je mehr Leser und Zuschauer eine Plattform hat, desto attraktiver ist sie für Werbeaufraggeber. Je attraktiver die Plattform für Werbeaufraggeber ist, desto mehr Einnahmen kann sie generieren und damit attraktive Inhalte für ihre Leser und Zuschauer schaffen. Diese Netzwerkeffekte führen zu einer Konzentrationstendenz. Diese ist aufgrund der hohen Dynamik jedoch nicht zwingend problematisch (siehe dazu auch Monopolkommission 2015). Beim konkreten Joint Venture mit Swisscom und SRG kann dies jedoch aufgrund der Mehrfachrolle des Staates (Aufsicht, Eigentümer und Kunde) und der oben genannten Finanzierungsvorteile dieser Unternehmen gegenüber privaten Akteuren problematisch werden.

Im Markt für Suchmaschinen- und Display-Werbung gibt es genügend Konkurrenz aus dem Ausland. Dies deckt sich mit dem Argument von Swisscom, SRG und Ringier, wonach das Joint Venture als Antwort auf die Dominanz internationaler Firmen (Google, Facebook etc.) zu verstehen sei. Bezüglich zielgruppenspezifischer TV-Werbung ist das Joint Venture hingegen

bisher einzigartig in der Schweiz. Die Entwicklung der Marktstruktur ist zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abschätzbar.

Generell besteht jedoch die Gefahr, dass das Joint Venture die Finanzierungsvorteile von SRG (Gebühreneinnahmen) und Swisscom (indirekte Staatsgarantie) gegenüber den privaten Akteuren ausspielen kann und dadurch auf potenzielle Mitbewerber abschreckend wirkt. Da zudem Bund und Politik über die beiden staatlichen Akteure Einfluss nehmen können, besteht die Gefahr, dass laufend neue Staatsgelder in das Joint Venture fliessen, falls der erhoffte Erfolg ausbleibt. Die Konstellation könnte sogar dazu führen, dass Industriepolitik betrieben wird: (ausländischen) Konkurrenten des Joint Venture könnten gesetzgeberische Hürden auferlegt werden, falls diese die Einnahmequelle des Joint Ventures durch erfolgreiche Konkurrenzprodukte zu erodieren drohen.

7.8 Ungeklärte Aspekte im Zusammenhang mit den Nutzerdaten

Die SRG hat weitgehend keinen direkten Kundenkontakt und erhält ihre Daten wie alle anderen Rundfunkanstalten auch hauptsächlich über die TV-Nutzungsforschung. Die Daten sind aggregiert, nicht personenbezogen. Die SRG-Gebühren werden über die Billag erhoben, einer Tochtergesellschaft von Swisscom, wobei die Daten der Billag weder der Swisscom zur Verfügung stehen noch der SRG⁸.

Das grösste Datennutzungspotential im Joint Venture liegt bei der Swisscom. Sie hat Informationen zur Internetnutzung, zur Nutzung von rund 1.3 Mio. TV-Abonnenten und Informationen zur Festnetz- und Mobiltelefonie (60% der Mobilfunkgespräche in der Schweiz werden bei Swisscom terminiert) sowie Standortdaten. Mit Blick auf die Verwendung dieser Daten ist Swisscom über die Nutzungsbedingungen in den Verträgen mit den Endkunden vermutlich ausreichend abgedeckt. Doch es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Endkunden in den Nutzungsbedingungen von Swisscom, Billag und Ringier eine explizite Zustimmung abgegeben haben, ihre Nutzerdaten so zu kombinieren, dass daraus ein Datensatz entsteht, der für zielgruppenspezifische Werbung eingesetzt werden kann.

Unternehmen wie die Post, Swisscom, die Stromversorger etc. verfügen aufgrund ihres staatlichen Grundversorgungsauftrages über Kundendaten, die ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Während die Nutzer von kostenlosen Online-Diensten davon ausgehen können, dass sie indirekt mit ihren persönlichen Daten bezahlen, erhalten sie für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Swisscom periodisch Rechnungen. Daraus könnte man ableiten, dass die von Swisscom gesammelten Daten nicht für Werbezwecke verwendet werden dürfen, bevor Swisscom dazu nicht die explizite Zustimmung der Nutzer eingeholt hat.

⁸ Die Billag amtet zurzeit als die in Art. 69 RTVG vorgesehene unabhängige Organisation (Gebührenerhebungsstelle). Sie gilt als Behörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchstabe e VwVG24 und kann Verfügungen erlassen. Zur Abklärung der Gebühren- und Meldepflicht kann sie besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten. Die Gebührenerhebungsstelle kann von Kantonen und Gemeinden Name, Vorname, Adresse, Jahrgang und Haushaltszugehörigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner auf elektronischen Datenträgern in Listenform anfordern. Sie darf diese Daten nur für die Kontrolle über die Einhaltung der Meldepflicht und für die Erhebung der Empfangsgebühren bearbeiten. Sie darf diese Daten nicht an Dritte weitergeben, wobei der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann. Solche sind aber nur vorgesehen für die Weitergabe der Daten an eine Nachfolgerorganisation oder an Wertungsgesellschaften für deren Inkassozwecke. Angesichts dieser Zweckbindung dürften die Daten der Billag weder der Swisscom zur Verfügung stehen (obwohl Billag zum Swisscom Konzern gehört) noch der SRG (obwohl diese hauptsächliche Destinatärin der Gebührengelder ist).

Es ist politisch die Frage zu klären, ob ohne explizite Einwilligung («opting-in») der Nutzer deren Daten länger aufbewahrt werden dürfen, als es der Zweck erfordert (Leistungserbringung, Rechnungsstellung). Ansonsten müssen die Daten spätestens nach ein paar Monaten gelöscht werden. Auch Postfinance beabsichtigte auf der Grundlage einer stillschweigenden Zustimmung der Kunden deren Daten für Werbezwecke zu verwenden, was vom eidgenössischen Datenschutzbeauftragten als unzulässig qualifiziert wurde. Art. 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) dürfte keine Grundlage für Staatsbetriebe darstellen, in das Big-Data-Geschäft einzusteigen. Für neue Businessmodelle wie «targeted advertising» dürfte diese Zweckbestimmung ein Hindernis sein. Aus diesem Grund fragt Postfinance heute die Kunden, ob ihre Daten für Werbezwecke der Postfinance verwendet werden dürfen (Neue Zürcher Zeitung 2014b).

Es verfügen sowohl private wie öffentliche Unternehmen über Nutzerdaten. Dass und wie Daten erhoben werden, ist an sich ein Aspekt des Datenschutzes (Scheidegger 2015, S. 9). Die Frage nach den Eigentumsrechten an den Daten ist eine generelle Frage, die über die vorliegende Thematik des Joint Venture hinausgeht und auch Bereiche wie den SwissPass der SBB, eHealth etc. betrifft. Aus datenschutzrechtlicher Sicht dürfte insbesondere für Bürgerdaten bei staatlichen Unternehmen von einem Modell des «opting-in» ausgegangen werden. Eine Weiterverwendung von Nutzerdaten müsste die explizite Zustimmung der Nutzer voraussetzen. Privaten Unternehmen dagegen sollte es im Rahmen der Handlungs- und Gewerbefreiheit offen stehen, inwieweit sie in ihren Nutzerbedingungen ein «opting-in» oder ein «opting-out» verankern wollen.

Es sind jedoch auch andere Modelle für eine diskriminierungsfreie Datennutzung, -verwaltung und -bewirtschaftung denkbar. So beabsichtigt bspw. der ehemalige Präsident der ETH, Prof. Dr. Ernst Hafen, auf der Grundlage einer Genossenschaft eine Datenbank mit Gesundheitsdaten auf der rechtlichen Plattform einer Genossenschaft aufzubauen. Auf dieser Plattform hat nur der Eigner der Daten, der Patient, das Recht seine Gesundheitsdaten, Bewegungsdaten usw. zusammenzuführen. Die Genossenschaft sichert und verwaltet die Daten im Auftrag der Bürger. Sie stellt dem Arzt oder einer Firma wie Genentech nur jene Daten zur Verfügung, die vom Kontoinhaber freigegeben sind. Die Einnahmen fließen wiederum in die Plattform und die Forschung und dienen somit dem gesamten Gesundheitssystem (Lieb 2015).

8 Konfliktfelder des Joint Ventures

Aufgrund der uns vorliegenden Fakten, beurteilen wir die betriebswirtschaftliche Logik des Joint Ventures als schlüssig. Die zunehmende Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen des Medienkonsums bedingen neue Werbeformen. Die immer umfangreicheren Nutzerdaten ermöglichen zielgerichtete TV- und Onlinewerbung. Kooperationen zwischen Inhalts- und Dienstanbieter erlauben die Entwicklung innovativer Angebote und sind deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Die Kritik wendet sich denn auch nicht gegen das Vorhaben an sich, sondern gegen die am konkret vorgeschlagenen Joint Venture beteiligten Unternehmen SRG und Swisscom. Die Fachgespräche und unsere eigene Analyse legen folgende Konfliktfelder offen.

- **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 Finanzierungsvorteile (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 bzw. nur sehr eingeschränkt 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 indirekt durch die Einführung einer neuen Werbeform ohne gesetzliche Grundlage umgehen.

9 Literatur

- Blick. 2015. Innerschweizer stehen auf Rentsch. *Blick.ch*. <http://www.blick.ch/people-tv/studie-ueber-das-bachelor-publikum-innerschweizer-stehen-auf-rentsch-id4377920.html> (Zugegriffen: 20. November 2015).
- Bundesamt für Kommunikation. 2012. Vorerst keine Internet-Werbung für die SRG. <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=de&msg-id=45965> (Zugegriffen: 20. Januar 2016).
- . 2015. Noch keine neuen Werbemöglichkeiten für die SRG. <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=de&msg-id=60018> (Zugegriffen: 8. Januar 2016).
- Bundesrat. 2007. *Konzession für die SRG SSR idée suisse (Stand 1. Juni 2013)*.
- . 2013. Strategische Ziele des Bundesrates für die Swisscom AG 2014-2017.
- Edwards, J. 2015. We finally got some really good data on just how much money Google makes from YouTube and Google Play. *Business Insider UK*. <http://uk.businessinsider.com/stats-on-googles-revenues-from-youtube-and-google-play-2015-7> (Zugegriffen: 12. Januar 2016).
- Eidgenössische Medienkommission. 2015. Service public - Medien in der Schweiz Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/dokumentation/Service_public_11.12.15/D_EMEK_Beitrag_zum_Service_public_2015-Dez.pdf (Zugegriffen: 6. Januar 2016).
- Föllmi, R. 2015. Kampagne «Geld bleibt hier» bewirkt Gegenteil. *Die Volkswirtschaft*, November:47.
- Google Inc. 2015. Annual Report 2014.
- Ju, S., Y. Yadgaran, N. Hrynkiewicz und B. Yang. 2015. Google Inc. Credit Suisse Security Research & Analytics.
- Lieb, D. 2015. Interview mit Prof. Ernst Hafen: Wem gehören meine Daten? *Unternehmer Zeitung*. <http://www.unternehmerzeitung.ch/wirtschaft-und-politik/innovation/wem-gehoren-meine-daten/> (Zugegriffen: 22. Januar 2016).
- Media Focus. 2015. Online-Werbemarkt - Semesterreport 2015/01.
- Mediapulse. 2015. Jahresbericht 2014 - Deutschschweiz.
- Meister, U. 2015. Public Value Test für die SRG. *Avenir Suisse*. <http://www.avenir-suisse.ch/49670/public-value-test-fuer-die-srg/> (Zugegriffen: 15. Januar 2016).
- Meister, U. und M. Mandl. 2014. Medienförderung im digitalen Zeitalter. *Avenir Suisse Diskussionspapier*, Oktober.
- Monopolkommission. 2015. Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB.
- Neue Zürcher Zeitung. 2014a. Interview mit Otfried Jarren: «Den Journalismus vitalisieren». *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 2014.

- . 2014b. Postfinance krebst bei Analyse der Personendaten zurück - NZZ Newsticker. <http://www.nzz.ch/wirtschaft/newsticker/postfinance-krebst-bei-analyse-der-personendaten-zurueck-1.18399942> (Zugegriffen: 22. Januar 2016).
- OECD. 2015. OECD Economic Surveys Switzerland, Overview. OECD Economic Surveys. Paris: OECD.
- Pinell, Z. 2016. How much does YouTube pay partners for their content? *Quora*. <https://www.quora.com/How-much-does-YouTube-pay-partners-for-their-content> (Zugegriffen: 22. Januar 2016).
- Poggi, J. 2013. Targeted Commercials' Most Valuable Customer: The TV Industry? *Advertising Age*. <http://adage.com/article/media/addressable-ads-valuable-customer-tv-industry/243551/> (Zugegriffen: 12. Januar 2016).
- Ringier, SRG, Swisscom. 2015. Innovative Werbeangebote für die Schweiz: Ringier, SRG und Swisscom bündeln die Vermarktung ihrer Werbedienstleistungen. *Medienmitteilung*. <https://www.swisscom.ch/de/about/medien/press-releases/2015/08/20150817-MM-Innovative-Werbeangebote-fuer-die-Schweiz.html> (Zugegriffen: 17. November 2015).
- Ruedin, T. und O. Häntzschel. 2014. Medienbudget 2014. Verband Schweizer Medien.
- Russ-Mohl, S. 2013. Was gebührt dem gebührenfinanzierten Rundfunk? - Der Service public auf dem digitalisierten Medienmarkt. *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Dezember 2013.
- Scheidegger, E. 2015. Risiken staatlicher Zementierung. *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Dezember 2015.
- SRG. 2008. Geschäftsbericht SRG SSR 2008 - Jahresrechnung.
- . 2010. Geschäftsbericht SRG SSR 2010 - Jahresrechnung.
- . 2014. Geschäftsbericht SRG SSR 2014 - Jahresrechnung.
- Stadler, R. 2015a. Vereint gegen US-Konzerne. *Neue Zürcher Zeitung*, 18. August 2015.
- . 2015b. Otfried Jarren stellt Grundsatzfragen: Medienaufsicht muss unabhängiger werden. *Neue Zürcher Zeitung*. <http://www.nzz.ch/feuilleton/medien/medienaufsicht-muss-unabhaengiger-werden-1.18649988> (Zugegriffen: 22. Januar 2016).
- Stiftung Werbestatistik Schweiz. 2015. Werbeaufwand Schweiz.
- Studer, S., C. Schweizer, M. Puppis und M. Künzler. 2014. Darstellung der Schweizer Medienlandschaft - Bericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Universität Freiburg.
- Tagesanzeiger. 2015. SRG, Ringier und Swisscom bündeln ihre Werbevermarktung. *tagesanzeiger.ch*. <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/srg-ringier-und-swisscom-buendeln-ihre-werbevermarktung/story/31832698> (Zugegriffen: 15. Januar 2016).
- de Weck, R. 2016. Elf Angebote der SRG an die Verleger. *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 2016.
- Wettbewerbskommission. 2015a. Presserohstoff - Information zur zielgerichteten Werbung.

- . 2015b. WEKO genehmigt Gemeinschaftsunternehmen von Swisscom, SRG und Ringier.
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=59997> (Zugegriffen:
16. Dezember 2015).

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