



Universität Zürich

IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung

IPMZ transfer – Wissenstransfer und angewandte Medienforschung

Gutachten

**Leitfaden für externe Gutachten zu
marktlichen und publizistischen
Auswirkungen im Rahmen von
Drei-Stufen-Tests**

im Auftrag der

Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten

DLM

Bericht

PD Dr. Josef Trappel (Projektleitung)

Daniel Hürst

Zürich, 15. September 2009



Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung	3
2. Forschungsfrage	6
3. Vorgehensweise und methodischer Ansatz	6
4. Abgrenzung	10
5. Operationalisierung des methodischen Ansatzes	11
6. Indikatoren.....	13
6.1. Geographische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Angebots (A1).....	16
6.2. Inhaltliche Spezialisierung des öffentlich-rechtlichen Angebots (A2).....	17
6.3. Aktualität des öffentlich-rechtlichen Angebots (A3)	18
6.4. Wettbewerberdichte im Publikumsmarktfeld (B1).....	19
6.5. Unternehmerische Intensität (B2).....	21
6.6. Marktzutrittsbarrieren im Publikumsmarktfeld (B3).....	22
6.7. Kommerzielle Attraktivität / Wachstumspotenzial des Marktfeldes (C1)	23
6.8. Marktphase und Marktdynamik (C2)	25
6.9. Auswirkungen auf die Werbepreise (C3)	26
6.10. Nutzungsintensität im Publikumsmarktfeld (D1).....	28
6.11. Geplante Verweildauer der Inhalte eines Angebots (D2).....	29
6.12. Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit (D3).....	30
7. Zusammenfassende Bewertung	31

1. Problemstellung

Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland im Allgemeinen und ihrer Online-Angebote im Besonderen haben in den letzten Jahren zu wiederholten Auseinandersetzungen zwischen den betroffenen Akteuren unter Einbezug der nationalen und Europäischen Regulierungsinstanzen Anlass gegeben. Dabei geht es im Kern um die Frage, welche Leistungen die öffentlichen Veranstalter im Gegenzug für die öffentliche Finanzierung erbringen sollen oder dürfen.

Diese Frage ist nicht nur für die öffentlichen Veranstalter für ihre Leistungsplanung von größter Bedeutung. Privat-kommerzielle Radio- und Fernsehveranstalter, aber auch andere privatwirtschaftlich verfasste Akteure des Medienwesens sind in ihrer Geschäftsplanung ebenfalls darauf angewiesen, möglichst genaue Kenntnis über den zulässigen Verhaltensspielraum der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz zu erlangen. Diese Kenntnis versetzt die privaten Akteure in die Lage, mittel- und langfristige Geschäftsplanung unter Berücksichtigung der Konkurrenzverhältnisse zu betreiben.

Von Oktober 2002 bis November 2004 wurden bei der EU-Kommission mehrere Beschwerden eingereicht, die sich auf Teilaspekte der deutschen Finanzierungsregelung der öffentlich-rechtlichen Veranstalter bezogen. Die Beschwerden betrafen unter anderem behauptete Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt für Online-Dienste, staatliche Beihilfen für die Produktionsgesellschaften der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Verstöße gegen die Transparenzrichtlinie, Wettbewerbsverzerrung bei der Bereitstellung von Sendeanlagen, Wettbewerbsverzerrungen beim Erwerb und der Verwertung von Sportrechten.¹

Daraufhin leitete die EU-Kommission ein Prüfverfahren wegen unerlaubter staatlicher Beihilfe ein und teilte der Bundesregierung am 3. März 2005 ihre vorläufige Schlussfolgerung mit, wonach die geltende Finanzierungsregelung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht länger mit dem EG-Vertrag vereinbar sei. Gleichzeitig stellte sie einen Katalog von Maßnahmen zusammen, mit denen die Bedenken ausgeräumt werden könnten, und forderte Deutschland zur Stellungnahme auf.

Nach mehrfachen Konsultationen wurde im Juli 2006 zwischen Bundesregierung und EU-Kommission eine Einigung über die Eckpfeiler der künftigen Finanzierungsregelung erzielt, der so genannte „Beihilfekompromiss“. Im Dezember 2006 machte Deutschland zudem Zusagen zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen, ohne jedoch dabei die Qualifizierung der Gebührenfinanzierung als staatliche Beihilfe durch die Kommission anzuerkennen.

¹ Siehe EU-Kommission: Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) – Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, dort Randnummern (67)ff

Zugesagt wurde unter anderem die Einführung eines Prüfverfahrens und von Kriterien für alle neuen oder veränderten digitalen Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten dazu verpflichtet werden, für alle neuen und veränderten digitalen Angebote einen dreistufigen Test durchzuführen:

„Die drei Stufen werden gesetzlich festgelegt und erfordern eine Prüfung durch die Rundfunkanstalten für jedes Angebot, dass es (1) zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, dass es (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und dass (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist.“

Zusätzlich einzubeziehen seien Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote sowie marktrelevante Auswirkungen des geplanten Angebots (...).²

Die deutschen Bundesländer vereinbarten daraufhin den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV), der den Rundfunkstaatsvertrag entsprechend anpasste und nach der Ratifizierung durch alle Bundesländer am 1. Juni 2009 in Kraft getreten ist.

Die wesentlichen Bestimmungen zum geforderten Prüfverfahren, dem so genannten *Drei-Stufen-Test* (DST), finden sich seither im neu gefassten §11 des Rundfunkstaatsvertrags, dort insbesondere im §11f. Darin ist unter anderem festgelegt, dass die für das Prüfverfahren zuständigen Gremien, in der Regel die Rundfunkräte der Rundfunkanstalten, in Bezug auf die Bewertung der marktlichen Auswirkungen gutachterliche Beratung hinzuzuziehen haben. Der Name des Gutachters sei bekanntzugeben, der Gutachter könne weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen.³

Am 2. Juli 2009 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung veröffentlicht, die im Grundsatz die Position der Kommission mit Bezug auf die Anwendung der Beihilferegeln auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk festlegt⁴. Diese sogenannte „Rundfunk-Mitteilung“ ersetzt das diesbezügliche Dokument aus dem Jahr 2001. Seither, so die Kommission, habe sich ein rascher Wandel im Bereich der elektronischen Medien vollzogen, was eine Neufassung dieser Mitteilung erforderlich mache.

In der neuen Mitteilung geht die Kommission vom Rechtsbestand des sog. „Amsterdamer Protokolls“ aus, das im Grunde festlegt, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, wenn dessen Tätigkeit unmittelbar mit der Befriedigung von demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft verknüpft ist und dies die Handels- und Wett-

² ebd, Randnummer (328)

³ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 18. Dezember 2008, §11f, Absatz (5)

⁴ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 7. Juli 2009

bewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Von dieser Warte aus betrachtet die Kommission auch diejenigen Dienste und Tätigkeiten, die durch die neuen digitalen Technologien ermöglicht werden. Online-Angebote sind aus der Sicht der Kommission dann zulässig, wenn diese dieselben Bedingungen erfüllen, wie diejenigen, die im Amsterdamer Protokoll für das Fernsehen festgelegt wurden:

„Damit die fundamentale Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in dem neuen, digitalen Umfeld gesichert wird, dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten staatliche Beihilfen einsetzen, um über neue Verbreitungsplattformen audiovisuelle Dienste bereitzustellen, die sich an die Allgemeinheit oder an Gruppen mit besonderen Interessen richten, sofern diese Dienste den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft entsprechen und keine unverhältnismäßigen und bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vermeidbaren Auswirkungen auf den Markt haben.“⁵

In Absatz 84 der Mitteilung nimmt die Kommission die Mitgliedstaaten schließlich in die Pflicht, Beurteilungsverfahren durchzuführen, die sich auf eine öffentliche Anhörung stützen, um zu prüfen, ob die geplanten Online-Dienste die Anforderungen des Amsterdamer Protokolls erfüllen.

Deutschland kann für diese Beurteilungsverfahren als Testmarkt für andere Europäische Länder betrachtet werden. Schon vor Inkrafttreten des RÄStV haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Verfahrensrichtlinien zu den Drei-Stufen-Tests verabschiedet und drei Musterverfahren durchgeführt: Zur Mediathek des Norddeutschen Rundfunks NDR (von Prof. Dr. Hardy Gundlach, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg), zum geplanten Online-Angebot www.kikaninchen.de und zur geplanten Kindermediathek KI.KAplus (beide von DDr. Doris Hildebrand und Dr. Ulf Böge, European Economic & Marketing Consultants EE & MC).

Ablauf, Durchführung und Ergebnisse der Verfahren wurden von verschiedenen Seiten kritisiert. Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten DLM bemängelte zum Beispiel bei den externen Marktgutachten zu den marktlichen Auswirkungen handwerkliche Unzulänglichkeit, Beliebigkeit der methodischen Vorgehensweise, mangelnde Repräsentativität bei der Datenerhebung sowie unsachliche und unausgewogene Ergebnisfindung. Insgesamt seien die sich aus den rundfunkstaatsvertraglichen Bestimmungen zum Drei-Stufen-Test ergebenden verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Vorgaben noch nicht hinreichend umgesetzt.⁶

Die DLM hat deshalb beschlossen, zusätzlich zum bereits veröffentlichten Positionspapier der DLM einen Leitfaden für externe Gutachten zu marktlichen Auswirkungen

⁵ Absatz 81 der Rundfunk-Mitteilung der Europäischen Kommission 2009

⁶ Positionspapier der Landesmedienanstalten (DLM) zum Drei-Stufen-Test vom 25. Mai 2009

im Rahmen von Drei-Stufen-Tests entwickeln zu lassen. Dieser hier vorgestellte Leitfaden soll einen Beitrag zur Qualität und Vergleichbarkeit zukünftiger Gutachten leisten und gleichzeitig helfen, die Diskussion über die Gutachten zu objektivieren.

Eine solche Objektivierung erscheint sinnvoll, weil das im RÄStV festgelegte Verfahren den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Verpflichtung auferlegt, Gutachten über die marktlichen Auswirkungen in Auftrag zu geben. Solche Gutachten, die für jeden einzelnen Fall erstellt werden müssen, sollten einem gehobenen Maß an Objektivität genügen, um eine taugliche Grundlage für die medienpolitische Auseinandersetzung zu bilden.

2. Forschungsfrage

Der vorliegende Leitfaden beantwortet folgende Forschungsfrage:

Nach welchen Kriterien ist im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests und unter Berücksichtigung publizistischer Faktoren ein externes Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen anzulegen und auszuführen?

Bei der Beantwortung dieser Frage muss ein sehr breites Anwendungsfeld in Betracht gezogen werden. Da der 12. RÄStV im § 11d einen Test für alle neuen, bestehenden und veränderten Telemedienangebote vorsieht, muss der Leitfaden auf eine sehr große thematische Breite anwendbar sein. Nicht alle Telemedien sind z.B. Mediatheken, bei denen die Verweildauer der Inhalte eine zentrale Rolle spielt. Trotz dieser formalen und thematischen Breite stellt der Leitfaden den Anspruch, auf alle Telemedienangebote gleichermaßen anwendbar zu sein.

3. Vorgehensweise und methodischer Ansatz

Bei der Erstellung des Leitfadens verfolgten wir folgende Ziele:

Einfachheit der Anwendung: Die bisher erstellten Gutachten erscheinen in ihrer Darstellung überkomplex. Die Anwendung des referierten medien- und betriebswirtschaftlichen Lehrbuchwissens auf die Details der vorgelegten Telemedienkonzepte gelingt nur unzureichend. Angesichts der hohen Anzahl der durchzuführenden Drei-Stufen-Tests erscheint ein solches orthodoxes Vorgehen nicht zuletzt aus forschungsökonomischer Sicht für die Zukunft wenig sinnvoll. Vielmehr ist danach zu streben, ein *einfaches und praktikables* Verfahren zu entwickeln, das mit vertretbarem gutachterlichem Aufwand realisierbar ist. Der Leitfaden soll nicht zuletzt dafür sorgen, dass auch medienökonomische Laien die Aussagen der Gutachten verstehen und bewerten können.

Standardisierung der Indikatoren: Auch wenn die zu prüfenden Telemedienangebote inhaltlich weit auseinander liegen (zum Beispiel Kikaninchen.de und Tagesschau.de), so sollte für jedes Angebot eine überschaubare Anzahl von standardisierten und aussagekräftigen Indikatoren überprüft werden. Nur bei Unstimmigkeiten oder wenn wichtige Details mit den vorgeschlagenen standardisierten Indikatoren nicht erfasst werden können, sollten die Analysen in einem zweiten Schritt – und auf Anforderung der verantwortlichen Gremien – vertieft werden (Mehrstufigkeit, siehe unten).

Operationalisierbarkeit: Für die Durchführung der Drei-Stufen-Tests wäre die Vorlage einer Vielzahl von empirischen Daten wünschenswert. Allerdings stößt die gutachterliche Tätigkeit diesbezüglich rasch an Grenzen. So sind beispielsweise Angaben über den Nettoumsatz im privaten Online-Sektor in den wenigsten Fällen objektiv zu ermitteln, die Daten sind schlicht nicht verfügbar. Wir verfolgen in diesem Leitfaden das Ziel, nur solche Indikatoren aufzunehmen, bei denen eine gute Chance besteht, Zugang zu relevanten Daten zu erhalten oder diese durch andere Verfahren zu substituieren.

Mehrstufigkeit des Verfahrens: Da sowohl im RÄStV als auch in der Mitteilung der Kommission eine öffentliche Anhörung einen Kernbestandteil des Verfahrens bildet, sollte zu den Ergebnissen der Bewertung nach der ersten (standardisierten) Stufe des Verfahrens ein Hearing abgehalten werden, bei dem Betroffene Stellung nehmen können. Auf Grund der abgegebenen Stellungnahmen sollten die zuständigen Gremien bei Bedarf Vertiefungsaufträge erteilen.

Bei der Erarbeitung der Indikatoren und des Leitfadens haben wir kommunikationswissenschaftliche, medienökonomische und forschungsökonomische Aspekte berücksichtigt. Die forschungsökonomischen Aspekte bilden dabei eine Querschnittsmaterie, weil sie bei den beiden anderen Bereichen stets zu berücksichtigen sind. Mit anderen Worten: Die Kosten für die Erstellung der Gutachten müssen in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Investitionsvolumen stehen. Als Regel sollte gelten: Je finanziell unbedeutender ein Telemedienangebot, desto geringer auch der gutachterliche Aufwand. Ausnahmen können auftreten, wenn ein finanziell unbedeutendes Telemedienangebot massive Wettbewerbsauswirkungen erwarten lässt.

Kommunikationswissenschaftliche Kriterien

Die Kommunikationswissenschaft beschäftigt sich u.a. mit den Strukturen und Formen öffentlicher Kommunikation. Für den DST sind jene Theorien relevant, die sich mit dem Gemeinwohl und mit der publizistischen Qualität befassen. Für den angestrebten Leitfaden werden diese Theorie-Ansätze für den DST fruchtbar gemacht und Anforderungen an den Test hergeleitet. Insbesondere die im Amsterdam Protokoll genannten demokratischen, sozialen und kulturellen Kriterien sind von Bedeutung.

Medienökonomische Kriterien

In der Medienökonomik wurden in der Vergangenheit zahlreiche Ansätze für Markt-simulationen im Medienbereich entwickelt. Diese Methoden wurden in den bereits erstellten Gutachten umfassend aufgearbeitet und für den DST eingesetzt⁷. Der Leit-faden setzt bei diesen Methoden an und entwickelt daraus jene Kriterien, die den genannten Zielen am Besten entsprechen.

Von besonderer Bedeutung sind Fragen der Marktabgrenzung, der Mediennutzung und des Strukturwandels, der sich u.a. durch einen Wandel der Nutzungsmuster manifestiert.

Mit Bezug auf die *Marktabgrenzung* und *Mediennutzung* schlagen wir ein heterodoxes Vorgehen vor. Die gängige Lehrmeinung beruht auf dem Grundsatz, dass der relevante Markt durch die Substituierbarkeit der Produkte und Dienste aus der Sicht der Kon-sumentinnen und Konsumenten zu definieren sei. Dieses Vorgehen ist für kartellrecht-liche Verfahren erprobt und bewährt. Aus unserer Sicht ist der Drei-Stufen-Test aller-dings keine Variante eines kartellrechtlichen oder Wettbewerbs-Verfahrens, sondern ein Prüfverfahren, ob die Telemedien-Angebote den demokratischen, sozialen und kul-turellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und in welchem Umfang sie in qua-litativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen (12. RÄStV § 11f Abs. 4). Der kartell- oder wettbewerbspolitisch relevante Markt steht also nicht im Vordergrund der Prüfung, sondern Fragen der *Qualität* sowie der *marktlichen Auswirkungen*.

Exkurs Marktabgrenzung

Für die Analyse der marktlichen Auswirkungen im Rahmen der Durchführung der Drei-Stufen-Test spielt die Frage nach der Abgrenzung der relevanten Märkte eine wichtige Rolle. Die Frage lautet dabei, welche Dienstleistungen von privaten Anbie-tern in Betracht gezogen werden müssen, auf deren Leistungsvermögen die An-gebote öffentlich-rechtlicher Telemedien Einfluss nehmen. Die Summe dieser betrof-fenen Angebote kann als relevanter Markt betrachtet werden.

Marktabgrenzung bildet die Grundlage zahlreicher wettbewerbspolitischer Ausein-andersetzungen, die auf Europäischer Ebene, aber auch auf nationalstaatlicher Ebene vor allem bei kartellrechtlichen Verfahren eine zentrale Rolle spielt. Um diesen Ver-fahren eine einheitliche Grundlage zu geben, hat die EU Kommission 1997 eine Bekanntmachung veröffentlicht, nach welchen Kriterien sie diese Marktabgren-zungen vollzieht⁸. Den Marktteilnehmern dient diese Bekanntmachung als Orien-tierungsmarke, den verschiedenen Kartellämtern und –gerichten in Europa als Richt-

⁷ Neben den genannten Gutachten auch Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, März 2009.

⁸ Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft. ABl. C 372 vom 9. 12 1997

linie. Auch die beiden Gutachten Hildebrand/Böge ziehen den auf der Bekanntmachung basierenden sogenannten *hypothetischen Monopolistentest* (auch SSNIP genannt – Small but Significant Non-transitory Increase in Price) für ihre Markt-abgrenzungsbemühung heran.

Aus unserer Sicht ist dieses Verfahren für die Zwecke des Drei-Stufen-Tests allerdings nur bedingt geeignet und sollte nicht als ausschlaggebendes Analyseinstrument herangezogen werden. Wir begründen unsere Haltung wie folgt:

1. Der hypothetische Monopolistentest wurde für Märkte entwickelt, in denen Güter und Dienstleistungen zu Marktpreisen gehandelt werden. Das Funktionsprinzip beruht auf der Überlegung, dass diejenigen Güter (oder Dienstleistungen) zu einem Markt zählen, die von den Konsumentinnen und Konsumenten hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise und ihres Verwendungszwecks als austauschbar betrachtet werden (Substitute)⁹. Der zentrale Punkt ist der Preis: Führen kleine Preiserhöhungen zu mehr Gewinn, ohne dass die Konsumenten zu einem anderen Produkt wechseln, so stehen in diesem Markt keine Substitute zur Verfügung. Ist dies nicht der Fall, so müssen weitere Produkte in den relevanten Markt eingerechnet werden.

Für den Drei-Stufen-Test bleiben der Preis und damit auch die Kreuzpreiselastizität in den Konsumentenmärkten allerdings irrelevant. Die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote haben keinen Verkaufspreis (ebenso wie die allermeisten privaten Online-Angebote), die Methode läuft ins Leere.

2. Der hypothetische Monopolistentest ist für die Ansprüche des Drei-Stufen-Tests ein zu grobes Instrument. Er grenzt Märkte *sachlich* und *räumlich* ab. Im Fall der Telemedien sind aber die *inhaltlichen Komponenten* sowohl in den Konsumentenmärkten als auch in den Werbemärkten von ausschlaggebender Bedeutung. Entscheidend ist die inhaltliche Nähe der zu untersuchenden öffentlichen und privaten Angebote. Produkte mit ähnlichen inhaltlichen Angeboten bilden den relevanten Markt. Über den Preis und die Kreuzpreiselastizität lässt sich die Zugehörigkeit eines Produktes zu dem relevanten Markt allerdings nicht testen.
3. Massenmedien sind in zweiseitigen Märkten tätig. Die Aufmerksamkeit des Publikums ist die Grundlage für die Vermarktung von Werbeleistung. Auch wenn die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote werbefrei sind, so entziehen sie privaten Anbietern in einem gewissen Grad Aufmerksamkeit, die dann von den privaten Anbietern nicht vermarktet werden kann. Der hypothetische Monopolistentest lässt sich auf die Werbepreise allerdings nicht ohne weiteres anwenden.

⁹ vgl. ebd. Randnummer 7

Erstens wären hier nicht die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern die werbungtreibende Wirtschaft als Nachfrager heranzuziehen. Eine solche Veränderung der Testbedingungen widerspricht dem Grundgedanken des hypothetischen Monopolistentest und ist weder wissenschaftlich indiziert noch politisch vorgesehen und erscheint insgesamt zweifelhaft.

Zweitens bestimmen sich die Online-Werbepreise nicht nur durch die Nachfrage der Werbekunden, sondern auch und vor allem durch die inhaltliche Ausrichtung der Online-Portale. Daher erscheint als Test die inhaltliche Nähe (siehe oben) der verschiedenen Angebote wesentlich wichtiger als der Preiswettbewerb im Werbemarkt.

Aus unserer Sicht ist der erforderliche forschungsökonomische Aufwand zur Durchführung hypothetischer Monopolistentests für jeden einzelnen Drei-Stufen-Test nicht zu rechtfertigen. Vielmehr sollte pragmatisch vorgegangen werden, um die relevanten Wettbewerber zu identifizieren. Dies sollte sowohl den Betreibern der Telemedien als auch externen Fachleuten ohne weiteres möglich sein.

Wir schlagen folglich vor, auf aufwändige und vor allem in Fällen hypothetischer, weil noch nicht existierender Angebote wenig ertragreiche Marktabgrenzungsmethoden zu verzichten. Vor allem sollten Medienkonsumentinnen und -konsumenten nach unserer Meinung nicht danach gefragt werden, ob sie ein noch nicht bestehendes Angebot, das sie daher nicht kennen können, einem anderen vorziehen würden (Conjoint-Analysen). Dieses Vorgehen mag den Ansprüchen des kommerziellen Produktmarketings durchaus genügen, sollte aber in einem Verfahren, das in letzter Konsequenz zu einer rechtswirksamen Untersagung von Dienstleistungen führen kann, nicht als entscheidendes oder gar alleiniges Kriterium eingesetzt werden. Wir schlagen vor, solche eindimensionalen Analysen durch eine Reihe von Indikatoren zu ersetzen, die in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, Einschätzungen der zuständigen Gremien über die marktlichen Auswirkungen zu ermöglichen. In dem hier vorgeschlagenen Indikatorenkatalog werden die potenziellen Wettbewerber mehrfach thematisiert.

4. Abgrenzung

Der vorliegende Leitfaden grenzt den Gegenstand aufgrund der bestehenden Rechtslage ab. Diese wird durch die einschlägige Rundfunkgesetzgebung sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene klar abgesteckt. Wir schließen daher eine Debatte über die generelle Legitimität der Gebührenfinanzierung des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks, wie sie im Umfeld der ersten Gutachten angestoßen wurde, aus unserer Betrachtung aus. Ebenso führen wir im Rahmen unseres Gutachtens keine Diskussion zur Fundamentalkritik an dem Drei-Stufen-Test insgesamt, etwa über die Frage, ob der Entwicklungsspielraum der öffentlich-rechtlichen Anbieter im Internet politisch dann ein-

geschränkt werden soll, wenn erhebliche marktliche Auswirkungen (also geschmälerete Renditeerwartungen der kommerziellen Konkurrenz) zu erwarten sind. Diese politische Debatte ist im Rahmen der zuständigen Gremien zu führen und ist nicht Gegenstand unserer Überlegungen.

Der vorgeschlagene Leitfaden stellt ein Instrument dar, das mit einem überschaubaren Aufwand genutzt werden kann, um eine systematische Einschätzung der Zulässigkeit der vorgeschlagenen Telemedienkonzepte vorzunehmen. Im Ergebnis ermöglicht der Leitfaden eine Beurteilung, an welcher Stelle eines Kontinuums von „bedenklich“ bis „unbedenklich“ das vorgeschlagene Angebot zu positionieren ist. Sollte das Ergebnis dieser Leitfadenprüfung einen eindeutigen Befund ergeben, so ist entweder kein zusätzlicher Aufwand mehr erforderlich (im Falle von „unbedenklich“), oder aber eine vertiefte Prüfung erforderlich (im Fall von „bedenklich“). Im letzteren Fall gibt das Ergebnis des Leitfaden-Tests auch Hinweise, an welchen Stellen eine solche vertiefte Prüfung stattzufinden hätte.

5. Operationalisierung des methodischen Ansatzes

Ausgangspunkt für die methodische Operationalisierung war die Überlegung, welche Informationen und Bewertungen die Entscheidungsgremien brauchen, um eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.

Dabei wurde deutlich, dass es nicht möglich ist, für jeden denkbaren Drei-Stufen-Test verbindliche ökonomische Methoden vorzuschreiben. Dazu sind die zu überprüfenden Telemedien(konzepte) zu unterschiedlich. Hinzu kommt, dass schon nach den wenigen vorliegenden externen Gutachten ein teils heftig geführter Expertenstreit über die anzuwendenden Methoden ausgebrochen ist. So werfen zum Beispiel die VPRT-Gutachter Dewenter und Haucap den beiden Gutachten Hildebrand/Böge und auch dem Gutachten Gundlach Fehler und grobe Schnitzer vor.¹⁰ Nach Ansicht der DLM „stellt es bereits eine grundsätzliche Vorentscheidung dar, ob ein Gutachter eher einen wettbewerbsökonomischen Ansatz verfolgt oder eine nicht-marktliche Wohlfahrtsökonomie zugrunde legt“¹¹

Ein weiteres Problem ist in vielen Bereichen die Datenverfügbarkeit. Notwendige Analysen können nicht durchgeführt werden, weil (a) bestimmte Daten nicht verfügbar sind und der Aufwand für die Erhebung fehlender Daten in keinem Verhältnis zur untersuchenden Fragestellung steht oder (b) die Daten dem Geschäftsgeheimnis unterliegen und den Gutachtern nicht zur Verfügung gestellt werden.

¹⁰ Dewenter, Ralf / Haucap, Justus (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests. Gutachten im Auftrag des VPRT e.V., Juli 2009

¹¹ Positionspapier der Landesmedienanstalten (DLM) zum Drei-Stufen-Test vom 25. Mai 2009, Seite 10

Nicht zuletzt sind in manchen Bereichen Einschätzungen zu zukünftigen Entwicklungen zu treffen, für die nicht immer Erfahrungs- und Prognosewerte zur Verfügung stehen.

Weil allseits anerkannte Methoden nicht zur Verfügung stehen und wichtige Daten von vorneherein fehlen, kann in vielen Punkten nicht (genau) gerechnet werden, zumal Scheingenauigkeiten generell zu vermeiden sind.

Deshalb ist es sinnvoll, in einem pragmatischen Ansatz mit übergeordneten Indikatoren und Kategorisierungen zu arbeiten. Der Leitfaden wurde entsprechend als Indikatorenkatalog angelegt, der im Sinne einer Checkliste alle zu beantwortenden Fragen auflistet.

Unser erster Anspruch an ein DST-Gutachten besteht darin, dass es klare und konkrete Aussagen zu allen Indikatoren des Leitfadens enthält.

Wenn bestimmte Indikatoren fehlen, so sollte das Gutachten Gründe für das Fehlen dieser Indikatoren angeben. Ansonsten muss das Gutachten als unvollständig betrachtet werden.

Zu jedem Indikator wurde ein Bewertungsschema entworfen. Hier gilt, was oben schon über die Methoden gesagt wurde: Nicht für alle Tests lässt sich dieses Schema von vorneherein verbindlich vorgeben. Das vorgeschlagene Bewertungssystem ist deshalb flexibel angelegt und kann modifiziert werden.

Der zweite Anspruch an ein DST-Gutachten ist die schematisierte Bewertung aller Indikatoren.

Entscheidend dabei ist, dass die einzelnen Indikatoren jeweils separat betrachtet werden und sich eine Gesamtbewertung erst am Ende ergibt.

So wären ein idealtypisches Fußball- und ein idealtypisches Opernportal zum Beispiel im Hinblick auf ihre spezialisierte inhaltliche Ausrichtung gleich zu bewerten, würden jedoch hinsichtlich der kommerziellen Attraktivität oder hinsichtlich der wahrscheinlichen Nutzungsintensität jeweils an den entgegengesetzten Enden der Skalen landen, so dass sich in der Summe erwartungsgemäß unterschiedliche Gesamtbewertungen ergeben. (vgl. ausführlich die Liste der Indikatoren unter Punkt 6 und die Anmerkungen zur zusammenfassenden Bewertung unter Punkt 7).

Bei großen Portalen oder Dachmarken, die oft ein umfassendes und entsprechend differenziertes Angebot in verschiedenen Inhaltsbereichen bieten, muss der Gutachter (begründet) entscheiden, ob sich die Bewertung der einzelnen Indikatoren jeweils an den stärksten Ausprägungen oder am überwiegenden Schwerpunkt des Angebots orientiert. Im Zweifelsfalle ist eine separate Bewertung einzelner Teilbereiche anzuregen.

6. Indikatoren

Folgende zwölf Indikatoren in vier Gruppen werden für den Katalog der zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Angebote vorgeschlagen. Jeder Indikator wird im Folgenden in einem eigenen Unterkapitel besprochen.

Indikator	Erläuterung/Frage
A Angebotsorientierte Indikatoren	
A1 Geographische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Angebots	Auf welches geographische Zielgebiet konzentriert sich das geplante Angebot?
A2 Inhaltliche Spezialisierung des öffentlich-rechtlichen Angebots	Welchen Grad erreicht die inhaltliche Spezialisierung?
A3 Aktualität des öffentlich-rechtlichen Angebots	Welcher „Aktualitätsdruck“ geht von dem geplanten Angebot aus?
B Wettbewerberorientierte Indikatoren	
B1 Wettbewerberdichte im Publikums-marktfeld	Wie groß ist die Zahl der Wettbewerber?
B2 Unternehmerische Intensität, Engagement der Wettbewerber im Markt-feld	Wie ernsthaft betreiben die Wettbewerber ihr Geschäft?
B3 Marktzutrittschancen im Publikums-marktfeld	Welche Hürden bestehen für den Markt-zutritt?
C Marktfeldorientierte Indikatoren	
C1 Kommerzielle Attraktivität / Wachstumpotenzial eines Marktfelds	Ist das Marktfeld derzeit oder in Zukunft kommerziell lukrativ für private Anbieter?
C2 Marktphase und Marktdynamik	Befindet sich das Marktfeld in der Start-, Sättigungs- oder Spätphase?
C3 Auswirkungen auf die Werbepreise	Senkt das neue Angebot das Niveau der Werbepreise und TKPs im Marktfeld?
D Nutzerorientierte Indikatoren	
D1 Nutzungsintensität im Publikums-marktfeld	Nutzen eher viele/wenige User die Angebote im Marktfeld eher häufig/selten?
D2 Geplante Verweildauer der Inhalte	Wie lange sollen Beiträge/Sendungen/Text etc. online zur Verfügung stehen?
D3 Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit	Wie wahrscheinlich ist das neue Angebot ein Substitut für ein bestehendes Angebot?

Die Zusammenstellung der Liste der Indikatoren erfolgte auf Basis folgender Grundsatzüberlegung: Die *marktliche Auswirkung* eines öffentlich-rechtlichen Angebots wäre *ceteris paribus* (wenn also der private Anbieter nicht reagiert) am Ende immer gleichzusetzen mit einem mehr oder minder großen Nutzungs-/Reichweitenverlust für den oder die privaten Anbieter.

Bei werbefinanzierten Angeboten würde mit der Reichweite auch die vermarktbare Werbeleistung sinken, was bei gleichbleibenden Tausend-Kontakt-Preisen einen Verlust von Werbeeinnahmen bedeutet, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit.¹² Bei Abo- oder Entgeltangeboten gelten vergleichbare Überlegungen für die Abonnenten- oder Kundenzahlen.

Im Markt würden solche marktlichen Auswirkungen jedoch nicht immer direkt auftreten, weil die privaten Anbieter reagieren könnten und so die Bedingungen nicht gleich blieben: Die Anbieter würden bei zunehmendem Wettbewerbsdruck versuchen, ihr Angebot neu zu positionieren, oder sie würden in die Attraktivität des Angebots investieren, um dadurch drohende Reichweitenverluste aufzufangen. Dadurch könnten die Werbeeinnahmen auf gleichem Niveau stabilisiert werden. Die Wirtschaftlichkeit wäre in diesem Fall jedoch durch die höheren Kosten für das Angebot beeinträchtigt. Auch dies wäre folglich als „marktliche Auswirkung“ zu werten, auch wenn sie nicht direkt in der Werbemarktstatistik messbar wäre.

Jeder verwendete Indikator lässt sich stufenweise auf seine (potenziellen) Auswirkungen auf die Reichweite der privaten Wettbewerber zurückführen:

- erhöhter Wettbewerbsdruck
 - sinkende Aufmerksamkeit / Reichweite / Werbeleistung
 - sinkende Einschaltpreise
 - weniger Werbeeinnahmen

Insoweit sind die Auswirkungen auf die Werbepreise (und Abonnentenzahlen) implizit in jedem Indikator enthalten. Weil dieser Wirkmechanismus jedoch eine zentrale Bedeutung hat und in diesem Zusammenhang weitere Aspekte zu berücksichtigen sind, wurden die Auswirkungen auf die Werbepreise zusätzlich explizit als eigener Indikator in die Liste aufgenommen (C3).

Technische Erläuterungen zum Bewertungsschema

Für die Bewertung wurde bei jedem Indikator zunächst eine inhaltlich sinnvolle Anzahl von Kategorien festgelegt. Jeder dieser Kategorien wurde dann ein bestimmter Punktwert zugeordnet.

¹² Modellrechnung: Der TKP für Page Impressions eines privaten Online-Angebots sei 10 EUR. Für 100.000 Page Impressions kann der Anbieter (100 x 10 =) 1.000 EUR Erlösen. Sinken die Page Impressions durch Wettbewerb auf 80.000, lassen sich nur noch (80 x 10 =) 800 EUR Erlösen.



Weil bei den vorgeschlagenen Indikatoren maximal fünf verschiedene Kategorien zu unterscheiden waren, wurde für alle Indikatoren als Untergrenze der Punktwert 1 und als Obergrenze der Punktwert 5 festgelegt¹³. Ein niedriger Punktwert steht dabei für geringe marktliche Beeinträchtigungen, ein hoher Punktwert entsprechend für starke marktliche Beeinträchtigungen.

Alle verwendeten Indikatoren müssen diesbezüglich gleich ausgerichtet sein, damit sich die Bewertungen nicht ungewollt gegenseitig aufheben und das Gesamtergebnis verfälschen. Aus der Summe der Punktwerte ergibt sich am Ende durch Addition ein Gesamtpunktwert für das zu untersuchende Angebot (vgl. Punkt 7).

¹³ Weil jeder Marktauftritt eines öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebots den Markt auf der Nutzerseite verändert, wurde als Skalierung der Punktwerte nicht 0 bis 4, sondern 1 bis 5 gewählt.

6.1. Geographische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Angebots (A1)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Je geographisch umfassender das zu untersuchende Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgerichtet ist, desto mehr privatwirtschaftliche Medienangebote sind vom Grundsatz her vom Wettbewerb betroffen. Allerdings bleibt die Wettbewerbsintensität niedriger als bei einer zunehmend engen geographischen Ausrichtung, weil dann die „Ausweich“-Möglichkeiten für die privatwirtschaftlichen Anbieter immer kleiner werden. Hinzu kommt, dass sich dann der Wettbewerb in der Regel auf immer weniger private Anbieter konzentriert, denen relativ gesehen größere Reichweitenverluste drohen. Deshalb werden im Bewertungsschema international/europäisch ausgerichtete Angebote mit der niedrigsten und lokal ausgerichtete Angebote mit der höchsten Punkteanzahl bewertet.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Die geographische Ausrichtung des zu untersuchenden Angebots sollte aus dem vorgelegten Telemedienkonzept hervorgehen: Lokal, Regional, Überregional, National, International (Europa/Global).

Bewertungsschema

Es können fünf verschiedene Kategorien unterschieden werden. Je enger die geographische Ausrichtung des Angebots, umso höher die Punktezahl der Bewertung. Entscheidend für die Bewertung muss die inhaltlich/thematische Ausrichtung sein, nicht die „Empfangbarkeit“ (die im Internet ja immer global ist).

Faktor A1	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Geographische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Angebots	International	1	welt- oder europaweit
	National	2	bundesweit
	Überregional	3	Bundesland
	Regional	4	Region
	Lokal	5	Kreis, Stadt

6.2. Inhaltliche Spezialisierung des öffentlich-rechtlichen Angebots (A2)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Eine inhaltliche Spezialisierung kann einem privaten Anbieter eine entsprechende Marktnische erschließen und sichern. Wenn ein gebührenfinanziertes öffentlich-rechtliches Angebot auf eine solche Marktnische abzielt, erhöht sich der Wettbewerbsdruck für den oder die privaten Anbieter in dieser Nische überproportional stark, weil die (inhaltlichen) Reaktionsmöglichkeiten gering sind. Deshalb ist eine inhaltliche Spezialisierung mit höherer Punktzahl zu bewerten als ein General-Interest-Angebot. Die Kategorisierung muss unabhängig von anderen Aspekten wie z. B. der kommerziellen Attraktivität erfolgen, diese Aspekte werden an anderer Stelle berücksichtigt.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Die geplante inhaltliche Spezialisierung des Angebots sollte aus dem vorgelegten Telemedienkonzept hervorgehen. Die Einordnung in eine der drei vorgegebenen Kategorien sollte sich an den üblichen Marktkategorisierungen orientieren, wie sie zum Beispiel im Zeitschriftenmarkt zu finden sind.

Bewertungsschema

Je inhaltlich spezialisierter das (neue) öffentlich-rechtliche Angebot ist, umso höher ist die zu vergebende Punktzahl. Drei Bewertungsstufen sollten in der Regel ausreichen (siehe Beispiel), eine feinere Kategorisierung ist im Rahmen des Schemas jedoch möglich.

Faktor A2	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Inhaltliche Spezialisierung des öffentlich-rechtlichen Angebots	General Interest	1	z. B. Nachrichtenportal
		(2)	
	Special Interest	3	z. B. Sportportal
		(4)	
	Very Special Interest	5	z. B. Fußballportal

6.3. Aktualität des öffentlich-rechtlichen Angebots (A3)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Es kann unterstellt werden, dass aktuelle Angebote attraktiver für die Internet-User sind als weniger aktuelle Angebote, die überwiegend Archivcharakter haben. Aktuelle Nachrichten sind gemäß ARD/ZDF-Online-Studien seit Jahren die am häufigsten genutzten Onlineinhalte.¹⁴

Ein tagesaktuelles Angebot zwingt auch die privaten Wettbewerber im Marktfeld zu entsprechenden Investitionen, um wettbewerbsfähig mit dem zu untersuchenden Angebot zu bleiben. Diese Investitionen erhöhen das wirtschaftliche Risiko. Je weniger aktuell das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, desto unbedenklicher ist es deshalb für die private Seite.

Dass ein Archivangebot durch seine permanente Verfügbarkeit auch Aufmerksamkeit von (aktuelleren) Angeboten abziehen kann, wird durch den Indikator Verweildauer (D2) berücksichtigt (siehe dort).

Methoden und Datenverfügbarkeit

Der geplante Aktualisierungsrhythmus des zu untersuchenden Angebots sollte aus dem vorgelegten Telemedienkonzept hervorgehen.

Bewertungsschema

Faktor A3	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Aktualität des öffentlich-rechtlichen Angebots	keine	1	nur Archivcharakter
	gering	2	monatliche Aktualisierung
	mittel	3	wöchentliche Aktualisierung
	hoch	4	tagesaktuell
	sehr hoch	5	minutenaktuell

¹⁴ van Eimeren, Birgit / Frees Beate (2009): Der Internetnutzer 2009 – multimedial und total vernetzt? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009, in: Media Perspektiven H. 7, S. 342

6.4. Wettbewerberdichte im Publikumsmarktfeld (B1)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Grundsätzlich steht ein neues Online-Angebot immer im Aufmerksamkeitswettbewerb mit den bereits bestehenden Angeboten. Dies genügt als Bewertungskriterium nicht, so dass das betroffene Marktfeld abgegrenzt werden muss.

Diese Abgrenzung sollte unter pragmatischen Gesichtspunkten erfolgen: Angesprochene Zielgruppe(n), Vorbilder, vergleichbare Situation in anderen Mediensektoren, Einschätzung durch Experten etc. Nur wenn sich eine Abgrenzung auf dieser Basis als schwierig gestaltet, sollten Abgrenzungsmethoden wie der hypothetische Monopolistentest o.ä. zum Einsatz kommen, deren Anwendung allerdings problematisch ist (siehe Exkurs Seite 8f).

Wenn in einem Marktfeld eine hohe Wettbewerberdichte herrscht, so kann sich durch den Marktzutritt eines weiteren Wettbewerbers der Wettbewerbsdruck soweit erhöhen, dass die Rentabilität vieler Wettbewerber gefährdet wird. Wenn nur wenige Wettbewerber vorhanden sind, ist die Beeinträchtigung diesbezüglich nicht so hoch.

Es ist wie bei allen anderen Indikatoren darauf zu achten, dass dieser Indikator rein formal betrachtet wird. Es geht an dieser Stelle nur darum, ob es wenige oder viele Wettbewerber gibt. Andere Aspekte des Wettbewerbs werden an anderer Stelle erfasst.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Erster Ansatzpunkt sind AGOF- und IVW-Listen, wobei die Besetzung des betreffenden Marktfeldes mit der in anderen Marktfeldern verglichen werden sollte, um eine bessere Einschätzung zu erhalten.

Auch ein Vergleich mit der Zeitschriftendichte kann in einem Marktfeld hilfreich sein: Viele Zeitschriftentitel in einem Marktfeld lassen eine hohe Anzahl von Websites vermuten. Bestehen aber nur wenige Websites in dem betreffenden Marktfeld, so ist die Wettbewerberdichte als gering zu bewerten.

Was letztendlich als niedrige oder hohe Wettbewerberdichte zu bewerten ist, muss marktfeldspezifisch beurteilt werden. Es ist nicht möglich, hier feste Zahlen vorzugeben.

Bewertungsschema

In der Regel sollten drei Kategorien ausreichen. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass sich in einem Marktfeld zwar viele TV-, Hörfunk- oder Print-Angebote, aber keine Online-Angebote finden, könnte aber zum Beispiel die Kategorie 4 zusätzlich besetzt werden.

Faktor B1	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Wettbewerberdichte im Publikumsmarktfeld des öffentlich-rechtlichen Angebots	niedrig	1	wenig oder kein privates Online-, TV-, Hörfunk- oder Print-Angebot
		(2)	
	mittel	3	inter- und intramediärer Wettbewerb vorhanden
		(4)	
	hoch	5	starker (intramediärer) Wettbewerb, viele Wettbewerber online

6.5. Unternehmerische Intensität (B2)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Um wohlfahrtsökonomisch unerwünschte Verhinderungs- und Verstopfungsstrategien auf der privatwirtschaftlichen Seite auszuschließen, muss der Grad des unternehmerischen Engagements in einem Marktfeld bewertet werden. Ernst zu nehmende privatwirtschaftliche Engagements lassen sich an der Investitionshöhe, der Teilnahme an marktüblichen Messverfahren zum Nachweis der Nutzung und der Werbeleistung oder auch an einer eigenen Werbevermarktung erkennen.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Vergleich der Angebotslisten von IVW, AGOF mit eigenen Rechercheergebnissen zur Besetzung des Marktfelds (siehe Indikator B1), Geschäftsberichte, elektronischer Bundesanzeiger, Investitionsankündigungen, Werbeaufwand der Wettbewerber auf Basis Bruttowerbeaufwand Nielsen.

Bewertungsschema

Die Teilnahme an den üblichen Messverfahren wird als normales/neutrales Auftreten gewertet, was weder eine besonders niedrige noch eine besonders hohe Punktzahl begründet. Kriterium für eine höhere Punktzahl kann zum Beispiel die Existenz von eigenen Werbevermarktungen sein, aber auch ein hoher Werbeaufwand, den einzelne oder alle Wettbewerber für ihr Angebot betreiben oder in bestimmten Phasen betrieben haben.

Faktor B2	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Grad der unternehmerischen Intensität	niedrig	1	keine Wettbewerber, die unternehmerisch agieren
		2	wenige Wettbewerber nehmen an IVW, AGOF teil
	mittel	3	alle Wettbewerber nehmen an IVW, AGOF teil
		4	wenige Wettbewerber haben zudem eine eigene Werbevermarktung
	hoch	5	alle Wettbewerber haben zusätzlich eine eigene Werbevermarktung

6.6. Marktzutrittsbarrieren im Publikumsmarktfeld (B3)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Auf der technischen Ebene ist der Marktzutritt im Telemedien-Bereich im Vergleich zu anderen Medienbereichen sehr einfach und mit vergleichsweise wenigen Kosten verbunden. Webspace und Übertragungskapazität sind nicht knapp, es muss keine eigene Verbreitungsinfrastruktur aufgebaut werden. Die Marktzutrittsbarrieren im Bereich Rezipienten-Aufmerksamkeit sind allerdings inzwischen genau so hoch wie in anderen Medienbereichen, der Marketing-Aufwand ist vergleichbar.¹⁵

Bei bestimmten Inhalten sind jedoch (knappe) Verwertungsrechte erforderlich, zum Beispiel bei allen Video-On-Demand-Angeboten im Filmbereich. Hier ist ein Online-Marktzutritt nur mit hohen Investitionen möglich. Jeder zusätzliche öffentlich-rechtliche Wettbewerber hebt hier die Marktzutrittsschwelle an, wenn er Verwertungsrechte in Anspruch nimmt, die der privaten Seite dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Pressemitteilungen über Investitionen, Geschäftsberichte bereits existierender Marktteilnehmer, Höhe des Investitionsbudgets des öffentlich-rechtlichen Anbieters (als Indikator), Experteneinschätzungen

Bewertungsschema

Faktor B3	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Marktzutrittsbarrieren für private Wettbewerber im betroffenen Marktfeld	niedrig	1	wenige Restriktionen finanzieller oder struktureller Art
		(2)	
	mittel	3	übliche Restriktionen finanzieller oder struktureller Art
		(4)	
	hoch	5	viele Restriktionen finanzieller oder struktureller Art

¹⁵ Auch im Bereich griffiger URL ergeben sich mittelfristig Engpässe (Beispiel www.sport.de besetzt von RTL, www.theater.de besetzt vom ZDF-Theaterkanal).

6.7. Kommerzielle Attraktivität / Wachstumspotenzial des Marktfeldes (C1)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Kommerzielle Attraktivität kann sich an der schieren Umsatzgröße, aber auch an der Wirtschaftlichkeit/Rendite in einem Marktfeld zeigen. Ein vergleichsweise niedriger Umsatz kann kommerziell attraktiv sein, wenn die Kosten tief und die Gewinnspannen entsprechend hoch sind. Der Marktauftritt oder -zutritt eines öffentlich-rechtlichen Anbieters in einem kommerziell attraktiven Feld verringert die Ertragschance der privaten Anbieter, weil sich die Nutzer auf mehr Angebote verteilen und deshalb zum Beispiel die vermarktbare Werbeleistung sinkt.

Ein hohes (ökonomisches) Wachstumspotenzial lässt privaten Wettbewerbern trotz des Marktzutritts öffentlich-rechtlicher Angebote ausreichend Spielraum. Die Vergangenheit hat zum Beispiel für den Fernsehbereich gezeigt, dass das private Fernsehen Programminhalte oder –formate des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zu kommerziell erfolgreichen Produkten weiterentwickeln konnte.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Wie kommerziell attraktiv ein Marktfeld ist, lässt sich zunächst über die zahlenmäßige Besetzung dieses Marktfeldes im Online-Bereich, in Annäherung auch in anderen Mediengattungen herleiten.

Daten zu den Umsätzen und der Wirtschaftlichkeit der privaten Wettbewerber werden aber nur in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen, in einigen Fällen über Geschäftsberichte von publizitätspflichtigen Unternehmen, dabei aber mit entsprechender Verzögerung. Möglicherweise greifbar sind Bruttowerbemarktdaten von Nielsen Media, mit methodisch bedingten Einschränkungen der Aussagefähigkeit (rate-card-monitoring, Werbebeobachtung).

Demografische Prognosen, Konjunktur- und Wirtschaftsprognosen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, kurz- und mittelfristige Medien- und Kommunikations-Marktprognosen und Werbemarktprognosen werden regelmäßig von einschlägigen Institutionen und Unternehmen publiziert (z.B. PWC, mediareports Prognos, etc.)

Bewertungsschema

Für die Bewertung müssen beide Faktoren kombiniert werden. Die höchste Punktzahl ergibt sich, wenn das Marktfeld durch eine hohe kommerzielle Attraktivität, aber ein geringes Wachstumspotenzial gekennzeichnet ist.



Faktor C1	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Kommerzielle Attraktivität des Marktfeldes	niedrig	1	geringe Attraktivität und hohes Wachstumspotenzial
		(2)	
	mittel/neutral	3	geringe Attraktivität und geringes Wachstumspotenzial oder hohe Attraktivität und hohes Wachstumspotenzial
		(4)	
	hoch	5	hohe Attraktivität und gerin- ges Wachstumspotenzial

6.8. Marktphase und Marktdynamik (C2)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Dieser Indikator kombiniert Einschätzungen zur Marktphase und zur Marktdynamik in einem Marktfeld.

Je nach Marktphase eines Marktfeldes unterscheidet sich das Verhalten der Marktteilnehmer und die Marktdynamik. In Einführungsphasen sind die Marktteilnehmer innovations- und risikofreudig, es erfolgen viele Marktzutritte. Das Marktfeld der Social Networks befindet sich zum Beispiel nach wie vor in der Einführungs- und Innovationsphase. Das Marktfeld der Videoportale wie *Youtube* ist voll entwickelt. Web- und Linkverzeichnisse dagegen haben den Marktzenit bereits überschritten (Beispiel *Lycos*).

Unter Marktdynamik sollen hier Bewegungen auf der Anbieterseite verstanden werden, also (viele) Innovationen, Marktzutritte, Neupositionierungen etc. In Marktfeldern in frühen Phasen und mit hoher Marktdynamik ist der Marktzutritt eines weiteren, öffentlich-rechtlichen Wettbewerbers für die privaten Anbieter eher zu verschmerzen, weil der Markt noch Positionierungsmöglichkeiten bietet.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Zahl der Marktteilnehmer zu bestimmten Zeitpunkten, Alter der Unternehmen/
Angebote im Markt, Experteneinschätzung

Bewertungsschema

Faktor C2	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Marktphase und Marktdynamik	früh/hoch	1	Markteinführungsphase, viele Innovationen, viele Marktein- und ausstritte
		(2)	
	entwickelt/mittel	3	Zenit der Marktentwicklung, Marktsättigung, gefestigte Struktur
		(4)	
	spät/niedrig	5	keine Innovationen, wenig Bewegung bei den Marktakteuren, Spätphase

6.9. Auswirkungen auf die Werbepreise (C3)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Am Beginn dieses Kapitels 6 wurde festgestellt, dass sich jeder der in diesem Leitfaden vorgeschlagenen Indikatoren letztendlich auf die Reichweite und die Werbeeinnahmen und damit auf die Wirtschaftlichkeit privater werbefinanzierter Angebote auswirkt, im Ausmaß abhängig von der Bewertung im Einzelfall. Für Abo- oder Entgelteinnahmen gelten sinngemäße Überlegungen.¹⁶

Dieser Wirkmechanismus ist also implizit bereits berücksichtigt. Weil er jedoch eine zentrale Bedeutung aufweist, sind die erwartbaren Auswirkungen des zu untersuchenden öffentlich-rechtlichen Angebots auf die Werbepreise durch eine entsprechende Bewertung des Indikators C3 nochmals explizit zu gewichten.

Zu untersuchen ist, ob das Angebot über die implizit in allen anderen Indikatoren bereits erfasste Wirkung hinaus Auswirkungen auf die Einschaltpreise der privaten Anbieter hat.¹⁷ Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn das öffentlich-rechtliche Angebot sich an besonders werbelukrative Zielgruppen (Jugendliche, Entscheider, Meinungsführer etc.) richtet. Je nach Zielgruppe sinken die erzielbaren Einschaltpreise nicht nur proportional zur sinkenden Reichweite, sondern überproportional, weil auch die erzielbaren TKPs gesenkt werden müssen.

In bestimmten Marktkonstellationen, wenn zum Beispiel viele eher kleine Anbieter sich ein (Werbe-)Marktsegment teilen, sind ebenfalls negative Wirkungen auf den TKP wahrscheinlich. Wenn die Reichweiten der kleinen Angebote durch den neuen Wettbewerber sinken, müssen Werbekunden immer mehr verschiedene Anbieter buchen, um die gewünschte Reichweite für ihre Werbebotschaft zu erzielen. Deshalb erwarten sie einen Abschlag bei den TKPs, um die höheren Transaktionskosten zu kompensieren.

Methoden und Datenverfügbarkeit

IVW, AGOF, Nielsen Bruttowerbemarktdaten, Preislisten von Online-Angeboten, Zahl der Marktteilnehmer, evt. Vergleich mit anderen Mediengattungen (z.B. Zeitschriften)

Bewertungsschema

Bei der Bewertung müssen die Faktoren (reichweitenabhängige) „Einschaltpreise“ und „TKPs“ kombiniert werden. Es geht vor allem darum, die implizit bereits berücksichtigten Effekte zu akzentuieren. Gibt es dafür keinen Grund, sollte die Bewertung neutral ausfallen. Wenn überhaupt keine werbefinanzierten Wettbewerber antreten, ist auch eine Abschwächung denkbar.

¹⁶ Sondersituationen, bei denen die Werbepreise der privaten Anbieter von der Markterschließung durch ein öffentlich-rechtliches Angebot profitieren, wurden ausgeklammert, weil solche Effekte kaum vorkommen und noch schwerer nachweisbar sind.

¹⁷ Auch andere Erlösmodelle wie Pay-Per-Click oder Pay-Per-Lead lassen sich über Klick-(Umwandlungs-)raten in diesen Größen ausdrücken.

Faktor C3	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Auswirkungen auf die Werbepreise	unterproportional negativ	1	keine werbefinanzierten Wettbewerber
		(2)	
	neutral	3	Es sind keine Sondereffekte zu berücksichtigen
		(4)	
	überproportional negativ	5	starke negative Auswirkun- gen sowohl auf Werbepreise als auch auf TKP-Niveau

6.10. Nutzungsintensität im Publikumsmarktfeld (D1)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Wenn die Nutzungsintensität in einem Marktfeld niedrig ist, der Anteil an der Online-Gesamtnutzung also in Relation zur Zahl der Angebote gering ausfällt und wenn zudem die Rezipienten zum Beispiel weder bestimmten Online-Angeboten noch bestimmten Sendungen besonders treu sind, dann ist der Marktzutritt eines öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebots in diesem Feld mit weniger Punkten zu bewerten als im gegenteiligen Fall. Die privatwirtschaftlichen Angebote haben jederzeit die Chance, ihre Position zu verbessern.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Nutzungszahlen von IVW, AGOF, empirische gemessene Prioritäten der Online-Nutzung und Mediennutzung allgemein, zum Beispiel in den ARD-/ZDF-Online-Studien.

Bewertungsschema

Faktor D1	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Nutzungsintensität im Marktfeld	niedrig	1	Beliebigkeit und Austauschbarkeit der Nutzung, auch intermediär geringe Affinität der User
		(2)	
	mittel	3	Nutzungsmuster deutlich erkennbar, mittlere Affinität der User
		(4)	
	hoch	5	gezielte intensive Nutzung, hohe Zugriffszahlen, hohe Affinität der User

6.11. Geplante Verweildauer der Inhalte eines Angebots (D2)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Je länger Inhalte eines öffentlich-rechtlichen Angebots online verfügbar sind, umso stärker kann deren (zeitversetzte und/oder wiederholte) Nutzung die Aufmerksamkeit für andere (Online-) Inhalte beeinträchtigen. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich zum Zeitpunkt der Erstellung um aktuelle Inhalte handelt. Dieser Aspekt wird mit dem Indikator A3 Aktualität erfasst.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Angaben zur geplanten Verweildauer der Inhalte eines Telemedien-Angebots sollten aus dem vorgelegte Konzept hervorgehen.

Bewertungsschema

Für die geplante Verweildauer der Inhalte des zu untersuchenden Angebots gibt es Bestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag, an denen sich das Bewertungsschema mit seinen fünf Kategorien orientiert.

Faktor D2	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Geplante Verweildauer	kurz	1	24 Stunden
		2	1 Woche
	mittel	3	1 Monat
		4	1 Jahr
	lang	5	unbegrenzt

6.12. Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit (D3)

Kommunikationswissenschaftlicher und medienökonomischer Hintergrund

Wenn das zu untersuchende öffentlich-rechtliche Angebot eine hohe Innovationsqualität hat, so ist die Wahrscheinlichkeit niedrig, dass es (private) Angebote gibt, deren Nutzung durch den Marktzutritt direkt substituiert werden könnte. Je niedriger die Innovationsqualität, je ähnlicher das zu untersuchende Angebot also den bereits vorhandenen Angeboten ist, desto höher ist die Substitutionswahrscheinlichkeit und die zuzuordnende Punktzahl.

Methoden und Datenverfügbarkeit

Die Innovationsqualität sollte aus der Beschreibung im Telemedienkonzept hervorgehen, für den Vergleich mit bestehenden Angeboten sollten Experteneinschätzungen ausreichend sein. Beim Test bestehender Angebote kann in Zweifelsfällen auch eine Befragung von Nutzern durchgeführt werden.

Bewertungsschema

Faktor D3	Kategorie	Wert	Erläuterung/Beispiel
Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit	niedrig	1	Hohe Innovationsqualität, niedrige Substitutionswahrscheinlichkeit
		(2)	
	mittel	3	Marktfeld inhaltlich durchschnittlich besetzt, mäßige Substitutionswahrscheinlichkeit
		(4)	
	hoch	5	Niedrige Innovationsqualität, hohe Substitutionswahrscheinlichkeit

7. Zusammenfassende Bewertung

Die zusammenfassende Bewertung ergibt sich methodisch wie folgt: Zunächst wird aus der Anzahl der verwendeten Indikatoren und den Unter- und Obergrenzen der verwendeten Punktwerte (1 und 5) die minimal und maximal erreichbare Gesamtpunktzahl errechnet. Im hier vorgeschlagenen Fall mit zwölf Indikatoren sind das die Werte 12 und 60. Zwischen diesen beiden Grenzwerten werden vier Klassen gebildet. Das hat sich als sinnvolle Unterteilung erwiesen, weil jede Bewertung von vorneherein zu einer Seite tendiert und deshalb aussagekräftiger ist. Es ist keine „neutrale“ Bewertung möglich, wie dies bei fünf Klassen der Fall wäre. Weniger als vier Klassen würden ein zu undifferenziertes Ergebnis liefern, eine höhere Zahl von Klassen würde keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn bringen. Die Unterteilungsschritte ergeben sich als Differenz zwischen Maximal- und Minimalgesamtpunktwert dividiert durch 4 (= Anzahl der Klassen). Eine von diesen 25-Prozent-Schritten abweichende Einteilung ist denkbar, muss jedoch begründet werden.

Die Punktwerte der einzelnen Indikatoren werden nun addiert. Die Gesamtpunktzahl fällt dann in eine der Klassen:

- (1) unbedenklich
- (2) Auflagen erwägen
- (3) Auflagen erforderlich
- (4) bedenklich

Es gilt also wie bei den Einzelindikatoren auch für den Gesamtpunktwert: Ein niedriger Wert steht für geringe marktliche Beeinträchtigungen, ein hoher Wert entsprechend für starke marktliche Beeinträchtigungen. Bei der Gesamtinterpretation der Ergebnisse kann der Gutachter wenn nötig berücksichtigen, wie eindeutig ein Angebot einer Klasse zuzuordnen ist: Eher in der Mitte einer Klasse oder eher am Übergang zur nächsten Klasse.

Sollte das Ergebnis dieser ersten Leitfadenprüfung einen eindeutigen Befund ergeben, so ist entweder kein zusätzlicher Aufwand mehr erforderlich (im Falle von „unbedenklich“), oder aber eine vertiefte Prüfung erforderlich (im Fall von „bedenklich“).

Im letzteren Fall gibt das Ergebnis des Leitfaden-Tests auch Hinweise, an welchen Stellen eine solche vertiefte Prüfung stattzufinden hätte. Dies ist auch für die entscheidenden Gremien leicht nachvollziehbar, so dass zusätzliche Prüfaufträge – wenn erforderlich - gezielt vergeben werden können.

Nicht zuletzt kann auf einfache Weise getestet werden, welche Auswirkungen zielgerichtete Änderungen im Konzept hätten (zum Beispiel Auflagen zur Verweildauer, Aktualität etc.).

Bewertungsbeispiele

In einem ersten Test auf die Praxistauglichkeit der vorgeschlagenen Bewertungsschemata wurden ein idealtypisches Fußballportal, ein idealtypisches Opernportal, ein idealtypisches Nachrichtenportal und eine idealtypische Mediathek auf Basis der Experteneinschätzung der Autoren des Leitfadens bewertet. Idealtypisch heißt dabei, dass keine konkreten Telemedienkonzepte, sondern fiktive Konzepte (Überlegungen) zu Grunde lagen. Welche Annahmen im Einzelfall unterstellt wurden, geht aus den jeweiligen Beispielen hervor.

Die Beispiele dürfen keinesfalls so verstanden werden, als könne man „im Ernstfall“ binnen weniger Minuten belastbare Bewertungen von Angeboten vornehmen. Bei konkreten Konzepten muss die Bewertung eines jeden einzelnen Indikators sorgfältig und auf einer entsprechenden Datenbasis erfolgen und kann nicht wie hier nur auf ersten groben Recherchen und Experteneinschätzungen beruhen.

Idealtypisches Opernportal

Das hier unterstellte Opernportal würde neben aktuellen Opern-Spielplänen und Kritiken einen Katalog mit Inhaltsangabe und vor allem Audio- und Video-Mitschnitte von Aufführungen präsentieren. Ein konkretes Vorbild fehlt, die Webpräsenz des ZDFtheaterkanal (*theater.de*) ist zum Beispiel inhaltlich weiter gespannt. Da zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Leitfadens im September 2009 weder *oper.de* noch *opernportal.de* aktiv waren und eine Seite wie *opern-portal.de* nicht bei der IVW gelistet ist, kann auf den erste Blick von einer eher geringen Wettbewerberdichte und einer kaum vorhandenen Marktdynamik in diesem Marktfeld ausgegangen werden. Die Bewertung der Indikatoren im Einzelnen:

- A1: Eine europäische Ausrichtung ist denkbar, zum Beispiel für den deutschsprachigen Raum (D/A/CH). Es wurde aber nur eine nationale Ausrichtung unterstellt (2 Punkte)
- A2: Oper als Teilgattung des Theaters stellt eine starke inhaltliche Spezialisierung dar (Very Special Interest, 5 Punkte)
- A3: Es wurde unterstellt, dass das Angebot nur im Monatsrhythmus aktualisiert wird. Spielpläne etc. sind zwar tagesaktuell, aber in der Regel über Monate im voraus bekannt. Wegen des vermutlich eher geringen Publikumsinteresses kann auch keine große Redaktion eingesetzt werden (2 Punkte)
- B1: In einer ersten Grobrecherche konnten nur wenige Wettbewerber gefunden werden, die zudem oft nur semi-professionell agierten (1 Punkt).
- B2: Die Stichworte „Oper“ oder „Theater“ kommen in der IVW-Liste nicht vor, die naheliegenden URLs *oper.de* oder *opernportal.de* sind derzeit (September 2009) nicht aktiv, das lässt auf insgesamt geringe unternehmerische Intensität schließen (1 Punkt).

- B3: Die Marktzutrittsbarrieren für andere private Wettbewerber wurden als gering eingestuft, weil keine Restriktionen offensichtlich sind (1 Punkt).
- C1: Die kommerzielle Attraktivität wurde als gering eingestuft (1 Punkt)
- C2: Der Markt für Online-Operninhalte/-portale befindet sich in der Markteinführungsphase (1 Punkt)
- C3: Weil private Wettbewerber weitestgehend fehlen und auch die Nutzungsintensität des Angebots als neutral eingestuft wird, können die Auswirkungen auf die Werbepreise als unterdurchschnittlich bewertet werden (1 Punkt)
- D1: Die Nutzungsintensität ist im Mittelfeld anzusiedeln, weil zwar die Affinität der User zu den Inhalten eher hoch, die Zugriffszahlen insgesamt aber eher niedrig sind (3 Punkte)
- D2: Angenommen wurde eine unbegrenzte Verweildauer der einmal eingestellten Inhalte (5 Punkte)
- D3: Weil es kein Opernportal in der unterstellten Form bisher gibt, ist die Innovationsqualität hoch und die Substitutionswahrscheinlichkeit niedrig (1 Punkt)

In der Gesamtbewertung ergibt sich eine Punktzahl von 24, so dass dieses idealtypische Opernportal in die Klasse „(1) unbedenklich“ fallen würde. Bei kürzerer Verweildauer der Inhalte wäre zum Beispiel auch eine aktuellere Variante noch in diesem unbedenklichen Bereich anzusiedeln.

Beispielbewertung für ein idealtypisches Opernportal													
Punkte	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	Summe
1				x	x	x	x	x	x			x	7
2	x		x										4
3										x			3
4													0
5		x									x		10
													24

Indikatoren		Klassen			Bewertung
A1	Geographische Ausrichtung	unbedenklich	12	bis 24	Pkte
A2	Inhaltliche Spezialisierung	Auflagen erwägen	25	bis 36	Pkte
A3	Aktualität	Auflagen erforderlich	37	bis 48	Pkte
B1	Wettbewerberdichte	bedenklich	49	bis 60	Pkte
B2	Unternehmerische Intensität				
B3	Marktzutrittschancen				
C1	Kommerzielle Attraktivität und Wachstumspotenzial				derzeit 25%-Schritte
C2	Marktphase und Marktdynamik				andere Einteilung denkbar
C3	Auswirkungen auf die Werbepreise				
D1	Nutzungsintensität im Marktfeld				
D2	Geplante Verweildauer der Inhalte				
D3	Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit				

Idealtypisches Fußballportal

Unterstellt wurde ein Fußballportal mit Video-Ausschnitten aus vergangenen Begegnungen, mit Live-Ticker und evt. (verschlüsselter) Live-Übertragung an Spieltagen. Obwohl es Dutzende von Angeboten gibt, die sich mit Fußball beschäftigen, ist ein Angebot in dieser Idealform bislang kaum zu finden. Als Vorlage könnte jedoch zum Beispiel *fussball.de* von t-online/Deutsche Telekom dienen.

- A1: Unterstellt wurde eine nationale Ausrichtung mit Schwerpunkt Bundesligen (2 Punkte)
- A2: Fußball als Teilgattung des Sports stellt eine starke inhaltliche Spezialisierung dar (5 Punkte)
- A3: An Spieltagen ist das Angebot im Rahmen von Live-Übertragungen oder Live-Tickern minutenaktuell. Weil die Aktualität eine entscheidende Rolle spielt, ist diese extremste Ausprägung Basis der Bewertung (5 Punkte).
- B1: Sport- und Fußballportale existieren in großer Zahl, die Wettbewerberdichte muss als hoch eingestuft werden (5 Punkte).
- B2: Viele der Sport- und Fußballportale haben eine eigene Werbevermarktung (4 Punkte).
- B3: Aufgrund des notwendigen Rechteerwerbs in Bereich der Live-Übertragung sind die Zutrittsbarrieren als hoch einzuschätzen. Ein (zusätzliches) öffentlich-rechtliches Angebot verknüpft die Rechte (5 Punkte).
- C1: Weil die Attraktivität und das Wachstumspotenzial des Marktfeldes nach wie vor hoch sind, zum Beispiel im Bereich der Online-Live-Übertragung, können die marktlichen Auswirkungen in dieser Hinsicht teilweise kompensiert werden, durch Preiserhöhungen und/oder Teilnehmerzuwächse (4 Punkte).
- C2: Das Marktfeld befindet sich im Zenit der Marktentwicklung, noch besteht Entwicklungsspielraum, Innovationen sind bis zu einem gewissen Grad noch möglich (3 Punkte).
- C3: Aufgrund der vergleichsweise eng eingrenzbaaren Hauptzielgruppe (sportinteressierte Männer) sind überproportionale Auswirkungen auf die Werbepreise wahrscheinlich (5 Punkte).
- D1: Aufgrund der hohen Zahl von unterschiedlichen Medien-Angeboten zu Fußballthemen, u.a. der Live-TV-Übertragung, ist die Nutzungsintensität und die Affinität zu bestimmten Online-Angeboten als mittel einzustufen (3 Punkte)
- D2: Unterstellt wurde, dass die entscheidenden Inhalte, vor allem Video-Mitschnitte, aus lizenzrechtlichen Gründen (Einfluss auf die TV-Zweitverwertung) eine nur geringe Verweildauer haben werden (1 Punkt)

D3: Weil es bereits viele im Ansatz vergleichbare Angebote gibt, ist die Innovationsqualität niedrig und die Substitutionswahrscheinlichkeit hoch einzuschätzen (5 Punkte).

Die Gesamtbewertung für das idealtypische Fußballportal ergibt 47 Punkte, so dass dieses Portal in der Klasse „(3) Auflagen erwägen“ fallen würde und dabei eher die Obergrenze dieser Klasse erreicht.

Beispielbewertung für ein idealtypisches Fußballportal													
Punkte	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	Summe
1											x		1
2	x												2
3								x		x			6
4					x		x						8
5		x	x	x		x			x			x	30
													47

Indikatoren		Klassen				Bewertung
A1	Geographische Ausrichtung	unbedenklich	12	bis	24	Pkte
A2	Inhaltliche Spezialisierung	Auflagen erwägen	25	bis	36	Pkte
A3	Aktualität	Auflagen erforderlich	37	bis	48	Pkte
B1	Wettbewerberdichte	bedenklich	49	bis	60	Pkte
B2	Unternehmerische Intensität					
B3	Marktzutrittschancen					
C1	Kommerzielle Attraktivität und Wachstumspotenzial					derzeit 25%-Schritte
C2	Marktphase und Marktdynamik					andere Einteilung denkbar
C3	Auswirkungen auf die Werbepreise					
D1	Nutzungsintensität im Marktfeld					
D2	Geplante Verweildauer der Inhalte					
D3	Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit					

Idealtypisches Nachrichtenportal

Als idealtypisches Nachrichtenportal könnte man sich ein Angebot nach dem Vorbild von *spiegel.de* vorstellen, zumal dieses Beispiel oft in Diskussionen zu diesem Thema aufgeführt wird.

- A1: Unterstellt wurde ein bundesweite ausgerichtetes Nachrichtenportal (2 Punkte)
- A2: Nachrichten aus allen Bereichen stellen keine besondere Spezialisierung dar, deshalb Einstufung als General-Interest-Angebot (1 Punkt)
- A3: Um im Wettbewerb mit bestehenden Portalen bestehen zu können, müsste ein idealtypisches Nachrichtenportal eine sehr hohe Aktualität bieten (5 Punkte)
- B1: Das Marktfeld Nachrichtenportale ist dicht besetzt, neben Seiten der Nachrichtenmagazine wie *spiegel.de* oder *focus.de* bieten auch nahezu alle Tageszeitungen Nachrichtenportale an (5 Punkte).

- B2: Die meisten Wettbewerber zeichnen sich durch hohe Professionalität und hohes unternehmerisches Engagement aus (5 Punkte).
- B3: Grundsätzliche Marktzutrittsbarrieren für neue Nachrichtenportale bestehen nicht. Nachrichtenquellen wie Presse,- Bild- und Videoagenturen stehen zu den marktüblichen Preisen jedem Angebot zur Verfügung. Ein (zusätzliches) öffentlich-rechtliches Angebot verschärft die Bedingungen in dieser Hinsicht nicht (3 Punkte)
- C1: Aufgrund der erreichbaren Zielgruppen (zum Beispiel Entscheider) und der Bedeutung von Nachrichten für alle Internet-Nutzer ist die kommerzielle Attraktivität des Marktfeldes hoch einzuschätzen. Zusätzliches Wachstum ist jedoch zunehmend schwieriger zu realisieren (5 Punkte).
- C2: Der Markt für Nachrichtenportale befindet sich schon in der Spätphase der Marktentwicklung (5 Punkte).
- C3: Weil bestimmte von der werbetreibenden Wirtschaft besonders gesuchte Zielgruppen (wie Entscheider) betroffen sind, müssen die Auswirkungen auf die Werbepreise als überdurchschnittlich negativ beurteilt werden (5 Punkte).
- D1: Nachrichtenportale gehören zu den meist genutzten Angeboten im Internet, aktuelle Meldungen (5 Punkte)
- D2: Unterstellt wurde, dass alle Beiträge unbegrenzt abrufbar bleiben (5 Punkte)
- D3: Weil es schon Nachrichtenportale gibt, ist die Innovationsqualität niedrig und die Substitutionswahrscheinlichkeit hoch anzusetzen (5 Punkte).

Das idealtypische Nachrichtenportal in der unterstellten Form fällt mit 51 Punkten in die Klasse „(4) bedenklich“.

Beispielbewertung für ein idealtypisches Nachrichtenportal													
Punkte	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	Summe
1		x											1
2	x												2
3						x							3
4													0
5			x	x	x		x	x	x	x	x	x	45
													51

Indikatoren		Klassen		Bewertung
A1	Geographische Ausrichtung	unbedenklich	12 bis 24	Pkte
A2	Inhaltliche Spezialisierung	Auflagen erwägen	25 bis 36	Pkte
A3	Aktualität	Auflagen erforderlich	37 bis 48	Pkte
B1	Wettbewerberdichte	bedenklich	49 bis 60	Pkte
B2	Unternehmerische Intensität			x
B3	Marktzutrittschancen			
C1	Kommerzielle Attraktivität und Wachstumspotenzial			<i>derzeit 25%-Schritte</i>
C2	Marktphase und Marktdynamik			<i>andere Einteilung denkbar</i>
C3	Auswirkungen auf die Werbepreise			
D1	Nutzungsintensität im Marktfeld			
D2	Geplante Verweildauer der Inhalte			
D3	Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit			

Idealtypische Archiv-Mediathek für Radio und / oder Fernsehen

Auch für Mediathek-Angebote kann der Leitfaden angewendet werden, wobei sich der Entwurf einer idealtypischen Mediathek als eher schwierig erweist, weil viele Annahmen erst gesetzt werden müssen: Eine Mediathek kann programm-, themen-, regional- oder mediumbezogen angelegt werden, in ein Dachangebot integriert oder eigenständig, umfassend oder selektiv sein, mehr den Streaming-, On-Demand- oder Archiv-Charakter in den Vordergrund stellen und (zusätzliche) eigenständige aktuelle Inhalte enthalten oder nicht. Die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Anstalten spiegeln derzeit diese mögliche Vielfalt wider. Wegen der oftmals sehr unterschiedlichen Angebotsinhalte ist in jedem Einzelfall zu erwägen, ob eine separate Beurteilung von Teilbereichen notwendig erscheint.

Für die Beispielbewertung wurde eine (fiktive) Archiv-Mediathek für Radio und Fernsehen zu Grunde gelegt, in der (nur) bereits ausgestrahlte eigene Sendungen und Beiträge nach der Ausstrahlung zum Abruf bereit gehalten werden, als Service für Rezipientinnen und Rezipienten, die die Ausstrahlung versäumt haben.

- A1: Das Angebot ist bundesweit ausgerichtet (2 Punkte).
- A2: Aufgrund des unterstellten Archivcharakters ergibt sich keine besondere inhaltliche Spezialisierung (1 Punkt).
- A3: Da nur Inhalte eingestellt werden sollen, die bereits gesendet wurden, kann von einer Tagesaktualität ausgegangen werden (4 Punkte).
- B1: Da unterstellt wurde, dass nur sendereigene Sendungen und Beiträge in die Mediathek eingestellt werden, gibt es schon von der Anlage her kein Wettbewerbsangebot (1 Punkt).
- B2: Hier gilt die gleiche Argumentation wie bei Indikator B1 (1 Punkt).
- B3: Rein formal betrachtet ist die Markteintrittsschwelle für private Wettbewerber im Marktfeld „Mediathek eines öffentlich-rechtlichen Senders“ sehr hoch, da sie die Verwertungsrechte an den Inhalten erst erwerben müssten, sofern diese überhaupt zum Verkauf stehen (5 Punkte).
- C1: Die Mediathek eines öffentlich-rechtlichen Senders kann als kommerziell nur wenig attraktives Marktfeld mit geringem Wachstumspotenzial betrachtet werden (3 Punkte).
- C2: Obwohl von einem „Markt“ im landläufigen Sinne kaum ausgegangen werden kann, erfolgt die formale Einstufung in die Markteinführungsphase (1 Punkt).
- C3: Aus den bei den Indikatoren C1 und C2 genannten Gründen sind die Auswirkungen auf die Werbepreise formal betrachtet unterproportional negativ (1 Punkt)
- D1: Weil das Angebot nur Archivcharakter hat, sind Nutzungsintensität und Affinität in die mittlere Kategorie einzustufen (3 Punkte)

- D2: Die unterstellte unbegrenzte Verweildauer erfordert eine Einstufung in die höchste Kategorie (5 Punkte).
- D3: Aus den unter B1 genannten Gründen hätte die Mediathek eine hohe Innovationsqualität, die Substitutionswahrscheinlichkeit wäre gering (1 Punkt).

Es zeigt sich, dass es auch bei der Bewertung einer Mediathek möglich (und wichtig) ist, den geforderten schematisierten und formalisierten Bewertungsmechanismus einzuhalten. Erst die Gesamtpunktzahl von 28 Punkten ist entscheidend, das Angebot fällt in die Klasse „(2) Auflagen erwägen“.

Beispielbewertung für eine idealtypische Archiv-Mediathek														
Punkte	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	Summe	
1		x		x	x			x	x			x	6	
2	x												2	
3							x			x			6	
4			x										4	
5						x					x		10	
													28	
Indikatoren														
A1	Geographische Ausrichtung					Klassen					Bewertung			
A2	Inhaltliche Spezialisierung					unbedenklich					12	bis	24	Pkte
A3	Aktualität					Auflagen erwägen					25	bis	36	Pkte
B1	Wettbewerberdichte					Auflagen erforderlich					37	bis	48	Pkte
B2	Unternehmerische Intensität					bedenklich					49	bis	60	Pkte
B3	Marktzutrittschancen													
C1	Kommerzielle Attraktivität und Wachstumspotenzial										derzeit 25%-Schritte			
C2	Marktphase und Marktdynamik										andere Einteilung denkbar			
C3	Auswirkungen auf die Werbepreise													
D1	Nutzungsintensität im Marktfeld													
D2	Geplante Verweildauer der Inhalte													
D3	Innovationsqualität und Substitutionswahrscheinlichkeit													

Schlussbemerkung

Unter Berücksichtigung des Ad-Hoc-Charakters der Bewertung erwies sich der Leitfaden als sinnvoll und brauchbar: Für das idealtypische Opernportal war eine Bewertung im Bereich von „unbedenklich“ zu erwarten, während das idealtypische Fußballportal und das idealtypische Nachrichtenportal jeweils im Bereich von „Auflagen erforderlich“ oder „bedenklich“ landen sollten. Die Anwendung des Leitfadens lieferte denn auch diese zu erwartenden Ergebnisse.

Der Leitfaden soll die Verfahren der Drei-Stufen-Tests vereinfachen und beschleunigen. Wir schlagen daher den Verzicht auf aufwändige und für die Fragestellung wenig ertragreiche Methoden der Marktabgrenzung vor.

Der Leitfaden soll die Gremien bei der politischen Entscheidungsfindung unterstützen, welchen Stellenwert die marktlichen Auswirkungen in dem gesamten Verfahren nach § 11 RÄStV einnehmen sollen. Die Kriterien nach § 11 sehen vor, das in Frage stehende Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch und vor allem hinsichtlich seiner Zugehörigkeit zum öffentlichen Auftrag, seiner Bedeutung für die Befriedigung demokratischer, sozialer und kultureller Bedürfnisse und seiner finanziellen Bedeutung zu prüfen.

In diesem Sinne dient der vorliegende Leitfaden ausschließlich als Instrument zur Identifizierung der marktlichen Druckstellen bei der Telemedien-Angebotsdifferenzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Über die anderen Aspekte der Prüfung durch die Gremien können durch die Anwendung dieses Leitfadens keine Aussagen abgeleitet werden.

Um eines der Beispiele von oben nochmals aufzugreifen: Soll ein von öffentlich-rechtlichen Veranstaltern betriebenes Nachrichtenportal, das zweifellos den öffentlichen Auftrag umsetzt, aber ebenso zweifellos erhebliche marktliche Auswirkungen aufweist, aus diesem Grunde als unzulässig qualifiziert werden? Die Erstellung von Gutachten nach diesem Leitfaden ist für politische Entscheidungen diese Art kein Ersatz.

Zürich, im September 2009