

## Antwort auf die Stellungnahme des ZDF zu dem im Auftrag des VPRT erstellten Gutachten „Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten“ (Dewenter/Haucap)

### **„Bereits die Grundannahme ist wissenschaftlich nicht haltbar“**

Die These, dass ein grundsätzliches Marktversagen im Rundfunk vorliege und damit ein Staatseingriff notwendig sei, wurde tatsächlich lange Zeit in der medienökonomischen Literatur vertreten, ist aber mittlerweile aufgrund der vorliegenden Digitalisierung veraltet. Unsere Studie für den VPRT belegt die Argumentation über das Fehlen des Marktversagens dabei ausführlich. So wurde die Behauptung, dass Free-TV und freizugängliche Online-Angebote öffentliche Güter seien, widerlegt. In beiden Fällen ist ein Ausschluss problemlos möglich – ein öffentliches Gut würde jedoch nur dann vorliegen, wenn ein Ausschluss technisch nicht möglich oder aber nur zu enormen Kosten zu ermöglichen wäre. Beides ist hier nicht der Fall. Auf die Rolle der externen Effekte und der Kosten wurde ebenso in der Studie eingegangen. Die vorliegenden externen Effekte liefern dabei allerdings eine Begründung dafür, warum ein Ausschluss der Rezipienten i.d.R. nicht von den Anbietern erwünscht ist, nicht aber für das Vorliegen eines Marktversagens.

Bezüglich der Online Angebote kann ein pauschales Marktversagen grundsätzlich ausgeschlossen werden. Die These des Marktversagens im Internet wird in der medienökonomischen Forschung daher auch typischerweise nicht vertreten. Die zitierte Studie (Holznagel, Dörr und Hildebrand, 2008) stellt dabei eine Ausnahme dar, eine profunde ökonomische Begründung der Behauptung des Marktversagens im Internet fehlt darin jedoch. In keiner Weise wird damit jedoch (wie von der Stellungnahme des ZDF suggeriert) der Stand der medienökonomischen Forschung abgebildet.

### **„EU empfiehlt Methoden des Kartell- und Fusionsrechts bei Beihilfetests“**

Unsere Studie stellt insbesondere heraus, dass bestimmte Methoden des Kartellrechts bzw. der Fusionskontrolle keine Verwendung finden dürfen, eine allgemeine Ablehnung des gesamten Instrumentariums wird nicht vorgenommen. Es wird eingehend begründet, dass vor allem der SSNIP-Test ungeeignet ist, um die Marktauswirkungen der öffentlich-rechtlichen Angebote zu identifizieren. Zur Bestimmung der Effekte ist es unter Umständen nicht einmal notwendig, eine komplette Abgrenzung des relevanten Marktes vorzunehmen. Diese Ansicht vertritt im Übrigen auch die Kommission, wie im vom ZDF genannten Dokument (EU-Mitteilung „Allgemeine Grundsätzen für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag“) in den Randziffern 53 und 54 angeführt wird.

Dass die Kommission bei Bedarf auf die Instrumente des Kartellrechts zurückgreift, steht dabei nicht im Widerspruch zu den Ergebnissen der Studie, da grundsätzlich unterschiedliche Methoden zur Verfügung stehen. Die Kommission weist im oben genannten Papier explizit darauf hin, dass die Identifikation der betroffenen Unternehmen im Zweifel sowohl aus Nachfragesicht (Substituierbarkeit anhand von Preiselastizitäten etc.) als auch aus Angebotssicht (Analyse Möglichkeiten der Produktionsumstellung) vorgenommen werden sollte. Das vorhandene Instrumentarium für die entsprechenden Analysen ist umfangreich und kann durchaus in Teilen Verwendung finden. Der in bestimmten Fällen verwendete Standard SSNIP-Test ist jedoch im Fall des Drei-Stufen-Tests absolut ungeeignet zur Abgrenzung der relevanten Märkte.

### **„EU stellt den Verbraucher in den Mittelpunkt und befürwortet die Berücksichtigung von Gleichheits- und Verteilungsfragen“**

Das Gutachten fordert nicht (wie behauptet) eine stärkere Verwendung der Produzentenwohlfaht, sondern die Analyse der Gesamtwohlfahrt, also der Summe aller betroffenen Konsumenten- und Produzentenrenten. Weiterhin stellt die EU-Kommission bei der Bestimmung der Wohlfahrtseffekte mitnichten nur auf „nachfragebezogenen Erwägungen“ ab. Das ZDF verwechselt bei seiner Kritik hier Fragen bezüglich der Marktabgrenzung mit denen der Marktauswirkungen.

Vielmehr weist die Kommission im selben Dokument in der Randnotiz 51. ausdrücklich darauf hin, dass vor allem die Folgen für die Wettbewerber betrachtet werden:

„Bei der Prüfung des Ausmaßes der Wettbewerbsverzerrung berücksichtigt die Kommission hauptsächlich die durch die Verhaltensänderung des Beihilfeempfängers bewirkten Folgen für die Wettbewerber und Anbieter von Inputs. Die Auswirkungen auf die Verbraucher werden ebenfalls berücksichtigt.“ (EU-Mitteilung „Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag“, Randnotiz 51.)

Weiterhin betont die Kommission, dass der verwendete Gesamtwohlfahrtsstandard sowohl Produzenten- als auch Konsumentenrenten beinhaltet. Darüber hinaus sollen Effekte auf Forschung und Entwicklung und andere Effizienzerwägungen betrachtet werden. Ein weniger starkes Gewicht der ökonomischen Überlegungen (wie vom ZDF unterstellt) ist hier nicht ersichtlich.

### **„Vorgeschlagenes Prüfraster missachtet nationale und europäische Vorgaben und beruht auf einer falschen Prämisse“**

Der Vorwurf, dass unser Gutachten auf falschen Prämissen beruht, muss klar zurückgewiesen werden. Wie im Gutachten ausgeführt, sind ökonomischer und publizistischer Wettbewerb in aller Regel sehr gut miteinander vereinbar. Dies gilt insbesondere für die zu untersuchenden Online-Angebote. Die Zahl an unterschiedlichen Angeboten, die zu jedem beliebigen Thema verfügbar ist, kann als fast unbegrenzt bezeichnet werden. Hier von einer mangelnden Vielfalt zu sprechen, ist absolut haltlos. Sowohl aufgrund geringer Kosten als auch praktisch unbegrenzter Kapazitäten wird auch in Zukunft das verfügbare Angebot wohl stetig ausgeweitet werden.

Der Einwand, der Public-Value-Test der Ofcom eigne sich nicht zum Vergleich mit dem Drei-Stufen-Test ist ebenso nicht nachvollziehbar. Wie das Gutachten begründet, stellt das Vorgehen der Ofcom grundsätzlich eine geeignete Methode dar, die marktlichen Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Angebote in adäquater Weise zu analysieren. Es ist also nicht ersichtlich, warum nicht auch im Rahmen des Drei-Stufen-Test Parallelen zum „Market Impact Assessment“ der Ofcom bestehen sollten, wenn es darum geht, eine Analyse der ökonomischen Auswirkungen vorzunehmen.

Weiterhin begründet das für den VPRT erstellte Gutachten auch die zu wenig ausführlichen Ausführungen der Telemedienkonzepte. So sind die bestehenden Angebote zwar für jedermann einsehbar, eine genaue Zuweisung der Kosten oder aber der Nutzungsstatistiken sind nicht verfügbar. Darüber hinaus müssen die Beschreibungen zukünftiger Angebote deutlich detaillierter ausgearbeitet werden.

15. September 2009

Prof. Dr. Ralf Dewenter  
TU Ilmenau

Prof. Dr. Justus Haucap  
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)