

Marktabgrenzung Rundfunk

KommAustria / RTR-GmbH

Jänner 2009

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Rundfunkübertragung und Empfangssituation in Österreich	4
2.1	Rechtlich-regulatorisches Umfeld	4
2.1.1	Allgemeine Rechtsgrundlagen	4
2.1.2	Zugangsregulierung terrestrischer Rundfunk	5
2.2	Übertragungsinfrastruktur	7
2.2.1	Terrestrische Infrastruktur	7
2.2.2	Kabelnetze	9
2.2.3	Satellit	10
2.2.4	IP-TV, UMTS-TV und Internet Radio	10
2.3	Rundfunkveranstalter	11
2.3.1	Fernsehen	11
2.3.2	Hörfunk	13
2.4	Endkundenmarkt	14
2.4.1	Fernsehen	15
2.4.2	Hörfunk	19
2.5	Übersicht und Zahlungsströme	21
3	Marktabgrenzung	22
3.1	Grundlagen	22
3.2	Abgrenzung Hörfunk- und TV-Übertragung	23
3.3	Hörfunk terrestrisch analog	24
3.4	Fernsehen terrestrisch	26
3.5	Schlussfolgerung	34
4	Drei-Kriterien Test	36
4.1	Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW	36
4.2	Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B	38
4.3	Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D	39
4.4	Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden	41
5	Schlussfolgerung	43

1 Einleitung

Dieses Dokument erörtert die Marktabgrenzung im Rundfunkbereich und insbesondere die Fragen welche Märkte bzw. Teilmärkte definiert werden sollen und für welche dieser Märkte eine Marktanalyse entsprechend § 37 TKG 2003 durchgeführt werden soll.

Am 28.12.2007 verabschiedete die Kommission eine neue Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstemärkte des elektronischen Telekommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.¹ In der ursprünglichen Fassung dieser Empfehlung aus dem Jahr 2003 war auch der Markt für *Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer* enthalten. Dieser Markt ist nun in der neuen Empfehlung nicht mehr angeführt. In den Übergangsbestimmungen dieser Empfehlung heißt es allerdings „...NRA's should undertake a new market analysis in order to maintain, amend or withdraw remedies imposed following an SMP finding, irrespective of whether the relevant market remains or has been removed from the Recommendation.“ (s. S. 50 der “Explanatory Note” zur Empfehlung; vgl. auch Erwägungsgrund 17 zur Empfehlung).

Im Rahmen des 2003/2004 durchgeführten Marktdefinitionsverfahrens identifizierte die KommAustria den Markt für (analoge) terrestrische Übertragung von TV-Signalen und den Markt für (analoge) terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen mittels UKW (FM) als jene Märkte, die alle drei Relevanzkriterien erfüllen und somit als relevant einzustufen waren (siehe RFMVO 2004). Das Marktanalyseverfahren ergab, dass die Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS) auf beiden Märkten über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 37 TKG verfügt und beide Märkte wurden einer sektorspezifischen ex ante Regulierung zugeführt. Diese beiden Märkte dienen daher als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen, wobei untersucht wird, ob die damals vorgenommene Abgrenzung entsprechend angepasst werden muss.

Die Übertragung von TV- und Hörfunksignalen kann in Österreich alternativ zur terrestrischen Übertragung auch über andere Plattformen (Kabelnetze, Rundfunksatelliten, IP-Netze) erfolgen. Eine gesonderte Betrachtung und Abgrenzung dieser Märkte unterbleibt aber, da im Rahmen des letzten Marktanalyseverfahrens auf diesen Märkten keine SMP-Stellung gefunden wurde und die laufende Marktbeobachtung keine Anhaltspunkte für wettbewerbliche Probleme auf diesen Märkten liefert. Insbesondere ist der „Markt für Übertragung von TV-Signalen über Kabelnetze zum Endkunden“ weiterhin nicht als relevanter Markt einzustufen, da die in der letzten Analyse identifizierten Faktoren (Vorliegen nachfrageseitiger Gegenmacht, Must-Carry Verpflichtung) weiterhin bestehen. Hinzu kommt, dass IP-TV mit zunehmender Bedeutung am Endkundenmarkt verstärkt in Konkurrenz zur TV-

¹ Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstemärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –Dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (ABl. L 344/65 v. 28.12.2007).

Übertragung über Kabelnetze tritt. Die damals vorgenommene Beurteilung bleibt daher weiterhin gültig.

Im vorliegenden Dokument soll zunächst (Kapitel 3) mit Hilfe des hypothetischen Monopolistentests (HM-Test) eine Marktabgrenzung vorgenommen werden. Nicht jeder Markt, der sich mit dem HM-Test definieren lässt, ist aber automatisch ein „relevanter“ Markt in dem Sinne, dass er gegebenenfalls einer sektorspezifischen *ex ante* Regulierung zu unterwerfen wäre. Ein relevanter Markt muss laut der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission vom 28.12.2007 drei Kriterien kumulativ erfüllen:

- (1) Es existieren hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren
- (2) Der Markt tendiert nicht von selbst in Richtung effektiven Wettbewerbs
- (3) Die Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine sind nicht ausreichend, um effektiven Wettbewerb herbeizuführen bzw. sicherzustellen

Für alle Märkte, die sich nach dem HM-Test abgrenzen lassen, ist also in einem zweiten Schritt (Kapitel 4) zu prüfen, ob sie auch die Kriterien für einen „relevanten Markt“ im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission erfüllen.

Dem vorangestellt (Kapitel 2) werden Informationen über die zu analysierenden Märkte, die für ein Verständnis sowohl der Marktabgrenzung als auch der Überprüfung der Relevanzkriterien erforderlich sind.

Die hier verwendeten Daten basieren einerseits auf der von der RTR-GmbH im November und Dezember 2007 bei den Rundfunkveranstaltern durchgeführten Datenerhebung (Datenerhebung zur Durchführung eines Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens gemäß den §§ 36 und 37 TKG 2003) und andererseits auch auf bei der RTR-GmbH vorhandenen Daten. Wird auf diese Daten nicht mehr separat als „RTR-interne“ Quelle verwiesen, so werden alle übrigen Datenquellen gesondert ausgewiesen.

2 Rundfunkübertragung und Empfangssituation in Österreich

In diesem Kapitel sollen all jene Informationen bereitgestellt werden, die für ein Verständnis der Marktabgrenzung und der Überprüfung der Relevanzkriterien erforderlich sind. Dies umfasst die folgenden Punkte:

- Rechtlich-regulatorisches Umfeld
- Übertragungsinfrastruktur: Welche Plattformen gibt es und wer betreibt sie?
- Rundfunkveranstalter: Welche Rundfunkveranstalter strahlen ihr Programm über welche Plattform aus?
- Endkundenmarkt: Empfangssituation der Seher/Hörer sowie der Markt für Werbezeiten
- Zahlungsströme auf Vorleistungs- und Endkundenebene

2.1 Rechtlich-regulatorisches Umfeld

2.1.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Grundlage für die Veranstaltung von privatem terrestrischem Hörfunk bildet seit 01.04.2001 das Privatradiogesetz (PrR-G), BGBl. I Nr. 20/2001 (zuvor Regionalradiogesetz, RRG). Mit dem Privatradiogesetz trat zeitgleich das KommAustria-Gesetz (KOG), BGBl. I Nr. 32/2001 in Kraft, mit dem eine einheitliche Regulierungsbehörde (die Kommunikationsbehörde Austria, kurz: KommAustria) geschaffen wurde, die sowohl die Aufgaben der bisherigen Privatrundfunkbehörde und der bis dahin zur Rechtsaufsicht berufenen Kommission zur Wahrung des RRG, als auch die bisher von den Fernmeldebehörden wahrgenommene Frequenzverwaltung und die Überprüfung der Frequenzzuordnung für terrestrischen Rundfunk übernommen hat.

Mit Verabschiedung des Privatfernsehgesetzes (PrTV-G), BGBl. I Nr. 84/2001, wurde in Österreich eine rechtliche Grundlage für die Veranstaltung von privatem terrestrischem Fernsehen geschaffen. Das PrTV-G, welches mit 01.08.2001 in Kraft trat, umfasst Regelungen für sämtliche Verbreitungswege (Kabel, Satellit und terrestrisch, jeweils analog und digital) und löste damit auch das bisherige Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz (KSRG) ab. Das PrTV-G bildete die Grundlage für die Vergabe einer bundesweiten privaten analogen terrestrischen Zulassung sowie der Vergabe von nicht bundesweiten Zulassungen für privates analoges terrestrisches Fernsehen. In bestimmten Ballungsräumen (Wien, Linz und Salzburg) wurde nicht bundesweites Privatfernsehen durch sog. „Frequenz-Sharing“ (gemeinsame Nutzung von Frequenzen bzw. eines Kanals durch zwei oder mehrere Programmveranstalter zu unterschiedlichen Zeiten) auf bisher ausschließlich dem ORF zur Verfügung stehenden Frequenzen ermöglicht. Darüber hinaus trägt das PrTV-G der KommAustria auf, die Einführung von digitalem terrestrischem Fernsehen in Österreich zu ermöglichen. Mit der jüngsten Gesetzesnovelle vom 01.08.2007, BGBl. I Nr. 52/2007, wurde weiters die gesetzliche Grundlage zur

Einführung von mobilem terrestrischen Fernsehen in Österreich geschaffen. Das PrTV-G sieht in Entsprechung des KommAustria-Gesetzes vor, dass die KommAustria die Frequenzverwaltung und Frequenzzuordnung für die drahtlosen Übertragungskapazitäten für private Veranstalter und für den ORF sowie für die Multiplex-Betreiber (Digitalisierung) unter Berücksichtigung der topografischen Verhältnisse, der technischen Gegebenheiten und der internationalen fernmelderechtlichen Verpflichtungen Österreichs ausübt.

Neben privatem Fernsehen und Radio bestehen drei bundesweit empfangbare Fernsehprogramme (ORF 1, ORF 2, ORF Sport Plus) sowie drei bundesweit (Ö1, Ö3, FM4) und neun regionalisierte Hörfunkprogramme des Österreichischen Rundfunks. Rechtliche Grundlage hierfür bildet seit 01.01.2002 das ORF-Gesetz, BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr.83/2001 (zuvor Rundfunkgesetz, RFG). Durch die Novelle des ORF-Gesetzes wurde der ORF in eine Stiftung öffentlichen Rechts umgewandelt. Der Stiftungszweck liegt in der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags des Österreichischen Rundfunks im Rahmen des Unternehmensgegenstandes (vgl. § 1 ORF-G). Begünstigter der Stiftung ist im Rahmen des Stiftungszwecks die Allgemeinheit.

2.1.2 Zugangsregulierung terrestrischer Rundfunk

Gemäß § 19 PrTV-G, § 15 PrR-G und § 7 ORF-G können die auf Grund dieser Gesetze gestalteten analogen terrestrischen Fernseh- und Radioprogramme auch über die Sendeanlagen des ORF (nunmehr ORS) verbreitet werden, sofern dies technisch vertretbar ist. Zugang ist unter diesen Bedingungen auch terrestrischen Multiplex-Betreibern zu gewähren. Der ORF hat diesbezüglich eine vertragliche Regelung unter Zugrundelegung eines angemessenen Entgelts mit dem Rundfunkveranstalter abzuschließen.

Diese Bestimmungen legen dem ORF einen Kontrahierungszwang hinsichtlich der Mitbenützung seiner Sendeanlagen durch andere Fernseh- und Hörfunkveranstalter und terrestrische Multiplex-Betreiber auf, wobei die KommAustria erst dann angerufen werden kann, wenn innerhalb von sechs Wochen ab dem Herantreten des Rundfunkveranstalters bzw. Multiplex-Betreibers an den ORF mit dem Ersuchen um Zugang zu dessen Senderinfrastruktur keine vertragliche Einigung zu Stande gekommen ist. Die KommAustria kann bescheidmäßig die vertragliche Einigung in Bezug auf die Entgelthöhe und die technischen Modalitäten substituieren.

Bisher erhielten drei private TV-Veranstalter (ATV, PULS TV, LT 1) und ca. 20 private Hörfunkveranstalter Zugang zum Netz des ORF, wobei es in zwei von diesen Fällen zu Verfahren vor der KommAustria kam.

Mit 01.01.2005 gliederte der ORF seine gesamte Sendeinfrastruktur sowie deren Betrieb an seine Tochtergesellschaft Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS) aus, an der er 60% hält. Die aus § 19 PrTV-G, § 15 PrR-G und § 7 ORF-G resultierenden Verpflichtungen sind weiterhin an

den ORF adressiert, der nunmehr auf seine Tochtergesellschaft einwirken muss, um diesen zu entsprechen. Die ORS hat alle Verträge des ORF mit privaten Rundfunkveranstaltern über die Mitbenutzung von Sendeanlagen von diesem übernommen.

In zwei Bescheiden vom 29.01.2007 (GZ 611.188/0001 – BKS/2007 und GZ 611.189/0001-BKS/2007) stellte der Bundeskommunikationssenat als Berufungsinstanz fest, dass die ORS am Markt für (analoge) terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden sowie am Markt für (analoge) terrestrische UKW-Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 37 TKG 2003 verfügt. Damit bestätigte er im Wesentlichen die erstinstanzlichen Entscheidungen der KommAustria vom 29.05.2006. Aufgrund der festgestellten Wettbewerbsprobleme auf diesen Märkten wurden der ORS folgende Verpflichtungen auferlegt:

- Zugang zu Sendestandorten bzw. das Angebot (analoger) terrestrischer Übertragung von TV- bzw. Hörfunksignalen zum Endkunden
- Gleichbehandlung
- Festlegung kostenorientierter Entgelte
- Veröffentlichung eines Standardangebots
- Getrennte Buchführung

Diese Verpflichtungen bilden nunmehr die Grundlage für den Zugang zum analogen terrestrischen Sendernetz der ORS für private Rundfunkveranstalter.

Mit dem Bescheid vom 23.02.2006, KOA 4.200/06-002, erteilte die KommAustria der ORS die Zulassung zum Betrieb einer bundesweiten, terrestrischen Multiplex-Plattform (DVB-T), welche die Versorgung des gesamten Bundesgebiets mit zwei Bedeckungen („MUX A“ und „MUX B“) umfasst. In Gestalt von Auflagen im Zulassungsbescheid wurde der ORS aufgetragen, mit MUX A bis zum 01.03.2007 zumindest 60% der österreichischen Bevölkerung zu versorgen und bis zum 01.03.2009 einen Versorgungsgrad von zumindest 90% zu erreichen. Mit MUX B mussten bis zum 01.01.2008 zumindest 60% der österreichischen Bevölkerung versorgt werden. Die ORS betreibt dabei sowohl den Multiplexer (Bündelung der Programme), als auch die Sendeanlagen, mit denen die Signale terrestrisch verbreitet werden.

Der Zulassungsbescheid regelt auch die Grundsätze der Programmbelegung und legt die grundsätzlichen Bedingungen, zu welchen der Betreiber der Multiplex-Plattform Rundfunkveranstaltern Zugang zu gewähren hat, sowie Maßnahmen zur Wettbewerbsregulierung fest. Demnach ist die ORS verpflichtet, Rundfunkveranstaltern ein angemessenes Entgelt zu verrechnen, bezüglich der Qualität nicht zu diskriminieren, und getrennte Bücher zu führen. Diese Verpflichtungen wurden im Zulassungsbescheid bis zu jenem Zeitpunkt befristet, zu dem für den Multiplex-Betreiber ein Bescheid nach § 37 Abs. 2 TKG 2003 bzw. die Aufhebung von Verpflichtungen nach § 37 Abs. 3 TKG 2003 jeweils betreffend die Übertragung von digitalen terrestrischen TV-Signalen rechtskräftig wird.

Eine gesetzliche Grundlage für die Vergabe von Zulassungen für digitalen terrestrischen Hörfunk besteht derzeit noch nicht, da der Anwendungsbereich des Privatradiogesetzes derzeit auf analogen terrestrischen Hörfunk beschränkt ist.

2.2 Übertragungsinfrastruktur

Fernseh- und Hörfunkprogramme werden in Österreich derzeit über vier verschiedene Plattformen zum Endkunden übertragen: (i) über terrestrische Infrastruktur, (ii) über Kabelnetze, (iii) über Satelliten und (iv) über IP-Infrastruktur (IP-TV und Internet Radio).

2.2.1 Terrestrische Infrastruktur

Aus historischen Gründen befand sich die terrestrische Infrastruktur lange Zeit beinahe ausschließlich im Besitz des ORF. Nach der Ausgliederung (s. Abschnitt 2.1.2) besitzt und betreibt nun die ORS diese Infrastruktur. Das analoge Rundfunkübertragungsnetz der ORS umfasst ca. 1930 Sendeanlagen (inklusive der an private Programmveranstalter vermieteten) an ca. 470 Standorten und erreicht damit einen Versorgungsgrad von ca. 96% des Bundesgebietes. Das TV-Netz besteht aus ca. 1050 Sendeanlagen, das Hörfunknetz aus ca. 880 Sendeanlagen (davon werden ca. 50 an private Hörfunkveranstalter vermietet).

Dem stehen 6 TV-Sendeanlagen und ca. 240 Hörfunk-Sendeanlagen an fast ebenso vielen Standorten gegenüber, die nicht von der ORS, sondern von privaten Rundfunkveranstaltern betrieben werden. Bei diesen Sendeanlagen handelt es sich jedoch überwiegend um kleine Anlagen mit vergleichsweise niedrigem Versorgungsgrad, über welche die Rundfunkveranstalter ausschließlich ihre eigenen Programme verbreiten.

Digitales terrestrisches Fernsehen wird über 123 Sendeanlagen (davon MUX A: 107 und MUX B: 16) verbreitet (Stand Jänner 2009). Seit Oktober 2006 wird bei der TV-Übertragung eine schrittweise Digitalisierung vollzogen. Auf Basis der Multiplex-Zulassung, die die KommAustria am 23.02.2006 (KOA 4.200/06-002) der ORS erteilt hatte, wurde am 26.10.2006 in Wien und allen Landeshauptstädten Österreichs mit der Ausstrahlung digitalisierter Rundfunksignale im DVB-Standard für terrestrisch verbreitetes Fernsehen (DVB-T) begonnen. Damit konnten bereits von Beginn an etwa 70% aller österreichischen Fernsehhaushalte mit digitalem terrestrischen Fernsehen versorgt werden, wobei zunächst die Programme ORF1, ORF2 und ATV über die erste Multiplex-Plattform (MUX A) empfangen werden konnten. Der 26.10.2006 markierte damit den Beginn eines schrittweisen Umstellungsprozesses, der voraussichtlich bis Ende 2010 dauern wird. Nach einer „Simulcast“-Phase von einigen Monaten, in der analoge und digitale Signale parallel ausgestrahlt

wurden, ist die analoge Übertragung in jenen Gebieten, in denen die Programme bereits digital empfangen werden konnten, eingestellt worden. In wenigen Gebieten Österreichs sind die Fernsehprogramme des ORF derzeit noch analog zu empfangen; hier besteht noch keine digitale terrestrische Empfangsmöglichkeit. Die vollständige Einstellung der analogen TV-Übertragung durch die ORS wird voraussichtlich im Jahr 2010 erfolgen.² Private Fernsehveranstalter, die eine Zulassung für analoges terrestrisches Fernsehen besitzen, können (bis zum Ablauf ihrer Zulassung) auch weiterhin analog ausstrahlen.

Durch die Abschaltung der zuvor im Simulcast-Betrieb ausgestrahlten analogen Signale in den Landeshauptstädten und Wien entstand Raum für das Angebot weiterer digitaler Fernsehprogramme, die mittels der zweiten Multiplex-Plattform (MUX B) seit 22.10.2007 in allen Landeshauptstädten und Ballungsräumen Österreichs ausgestrahlt werden, wobei zunächst die Programme 3Sat, ORF Sport Plus und Puls 4 verbreitet werden.

Der weitere Plan im Rahmen des Digitalisierungsprozesses sieht zum einen die Etablierung von regionalen und lokalen DVB-T-Multiplex-Plattformen (MUX C) vor, wobei hier bestehenden analog-terrestrischen Programmveranstaltern und bisher nur in Kabelnetzen verbreiteten Lokal-TV-Programmveranstaltern die Möglichkeit gegeben werden soll, ihre Programme terrestrisch digital anzubieten. Zum anderen wurde mobiles digitales Fernsehen für kleine Endgeräte (z.B. Mobiltelefone) via DVB-H-Multiplex-Plattform (MUX D) eingeführt.

Die Ausschreibung von Zulassungen zur Errichtung und Betrieb der Multiplex-Plattformen MUX C und MUX D erfolgte am 14.09.2007 durch die KommAustria. Das MUX D-Verfahren wurde mit dem Bescheid des Bundeskommunikationssenates (BKS) vom 31.03.2008, GZ 611.195/0004-BKS/2008, rechtskräftig abgeschlossen. Die Zulassung zum Betrieb einer Multiplex-Plattform für mobilen terrestrischen Rundfunk, welche die Versorgung des gesamten Bundesgebiets mit der Bedeckung MUX D umfasst, wurde für die Dauer von zehn Jahren der MEDIA BROADCAST GmbH erteilt.

Ende 2008 wurden insgesamt 16 Zulassungen für den Betrieb regionaler und lokaler Multiplex-Plattformen (MUX C) von der KommAustria erteilt, wovon noch nicht alle rechtskräftig sind. Die Inhaber dieser Multiplex-Zulassungen müssen innerhalb eines Jahres ab Beginn der Zulassung den Sendebetrieb aufnehmen.

Bei der Hörfunkübertragung ist eine Digitalisierung innerhalb der nächsten drei Jahre voraussichtlich nicht zu erwarten. Wesentliche Gründe hierfür sind die mangelnde Verfügbarkeit an digitalen Endgeräten, die bestehende Unsicherheit hinsichtlich der unterschiedlichen zur Verfügung stehenden Standards für die digitale Hörfunkübertragung, negative Erfahrungen in anderen Ländern des EWR

² Vgl. Digitalisierungskonzept 2007 der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.5, http://www.rtr.at/de/rf/Digikonzept2003/DIGITALISIERUNGSKONZEPT_2007.pdf.

sowie die fehlende Bereitschaft der Marktteilnehmer in neue Übertragungstechnologien zu investieren.³

2.2.2 Kabelnetze

Im Gegensatz zur terrestrischen Infrastruktur, die sich de facto zur Gänze im Besitz eines einzigen Unternehmens befindet, gibt es bei Kabelnetzen ca. 250 unabhängige Netzbetreiber unterschiedlicher Größe. Die größten Kabelnetzbetreiber – gemessen an der Anzahl angeschlossener TV-Haushalte – sind aus Tabelle 1 ersichtlich. Die kleinsten Kabelnetzbetreiber haben oft nur wenige hundert Subskribenten. In den letzten Jahren kam es verstärkt zu Übernahmen kleinerer Kabelnetzbetreiber durch größere Betreiber. Österreichs größter Kabelnetzbetreiber UPC erwarb beispielsweise im Jahr 2007 den Tiroler Betreiber Telesystem Tirol (ca. 50.000 Kabel-TV Kunden).

Über Kabelnetze werden sowohl Fernseh-, als auch Radioprogramme übertragen. Das typische Programmangebot besteht aus ca. 40 TV- und 30 Radiokanälen im analogen Paket und teilweise mehr als 100 TV- und Radiokanälen im digitalen Paket. Derzeit sind rund 40% aller TV-Haushalte in Österreich mit einem Kabelanschluss ausgestattet (s. a. Abschnitt 2.4.1.1).

Tabelle 1: Die größten österreichischen Kabelnetzbetreiber (Ende 2007)

Kabelnetzbetreiber	TV Subskribenten
UPC	558.000
Liwest	128.200
Salzburg AG	88.000
Kabelsignal	72.000
B.net	35.000
Summe	881.200
Österreich Gesamt	1.332.000

Quelle: Homepages der Betreiber (Oktober 2008) bzw. <http://mediaresearch.orf.at/internet.htm>

Das Ausmaß der Digitalisierung bei der Übertragung mittels Kabelnetze ist bisher relativ gering geblieben. Obwohl bereits der Großteil der ‚homes passed‘ mit digitalem Fernsehen versorgt werden könnte, empfangen nur in etwa 4%⁴ der TV-Bevölkerung (12+) ihre Programme auch tatsächlich digital (Stand Sept. 2008). In Zukunft ist aber mit einem Anstieg zu rechnen.

³ Vgl. Digitalisierungskonzept 2007 der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.8., http://www.rtr.at/de/rf/Digikonzept2003/DIGITALISIERUNGSKONZEPT_2007.pdf.

⁴ Quelle: http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_heimel.htm

2.2.3 Satellit

Betreiber von Rundfunksatelliten sind nicht in Österreich niedergelassen. Dennoch können über Rundfunksatelliten ausgestrahlte Hörfunk- und TV-Programme in Österreich empfangen werden. Dabei verwendet ein Großteil der Satellitenhaushalte Satellitensysteme des Unternehmens ASTRA. Die Digitalisierung im Satellitenbereich schreitet zügig voran. Mit September 2008 verfügten bereits 44% der österreichischen TV-Bevölkerung (12+) im Haushalt über einen digitalen Satellitenanschluss (Anfang 2006: 18 %),⁵ ein weiterer Anstieg in den kommenden Jahren ist zu erwarten.⁶

2.2.4 IP-TV, UMTS-TV und Internet Radio

Eine Form des digitalen Kabelfernsehens (nämlich der kabelgebundenen Rundfunkverbreitung) ist IP-TV. Dabei werden die TV-Signale im Anschlussbereich nicht über ein herkömmliches Kabel-TV-Netz (Koaxialkabelnetz), sondern über breitbandige Internetleitungen (z.B. mittels ADSL über Kupferdoppeladern) übertragen. Im März 2006 brachte Telekom Austria mit aonDigital TV ein umfassendes IP-TV Angebot auf den Markt.⁷ aonDigital TV umfasst mehr als 60 Fernsehkanäle, sowie „video on demand“ (VoD) Dienste und einen elektronischen Programmführer (EPG – electronic program guide). Die Übertragung erfolgt über das Telekommunikationsnetz, wobei auf der Teilnehmeranschlussleitung ADSL-Technologie (ADSL 2+) zum Einsatz gebracht wird, der Empfang erfolgt mittels TV-Gerät und set-top box. Im Gegensatz zu Kabelnetzen, auf denen ständig alle Programme gleichzeitig übertragen und daher auch beliebig viele Fernseher angeschlossen werden können, können bei aonDigital TV maximal zwei verschiedene Programme gleichzeitig empfangen werden (mit zwei set-top Boxen). aonDigital TV ist zunächst in den Landeshauptstädten und weiteren österreichischen Ballungsräumen und nur im Bündel mit Breitbandinternet bzw. Sprachtelefonie erhältlich. Zusätzlich zu den TV-Programmen werden auch die Hörfunkprogramme des ORF (Ö1, Ö2/Radio Wien, Ö3 und FM4) übertragen. Neben der Telekom Austria bieten derzeit nur einige wenige lokale Netzbetreiber (wie etwa Infotech in Ried/Innkreis unter dem Produktnamen inext.TV) IP-TV an.

TV-Programme können mittels UMTS-Technologie auch auf mobilen (UMTS-fähigen) Endgeräten (meist Mobiltelefonen) empfangen werden. Dieser Dienst wird mittlerweile von allen vier österreichischen Mobilfunknetzbetreibern (Mobilkom Austria, T-Mobile Austria, Orange, Hutchison 3G) angeboten.

Über das Internet werden auch zahlreiche Hörfunksender verbreitet, wobei der Empfang nur mit einem Breitbandanschluss in entsprechender Qualität möglich ist. Bei all diesen Übertragungsarten

⁵ Quelle: http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_heimel.htm

⁶ Vgl. Digitalisierungskonzept 2007, der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.6, http://www.rtr.at/de/rf/Digikonzept2003/DIGITALISIERUNGSKONZEPT_2007.pdf

⁷ s. www.aondigital.tv.

handelt es sich um eine point-to-point und nicht um eine point-to-multipoint Übertragung wie es bei terrestrischer Übertragung, Kabelnetzen oder Satellit der Fall ist.

2.3 Rundfunkveranstalter

2.3.1 Fernsehen

Fernsehrundfunkveranstalter, die ihr Programm in Österreich ausstrahlen, lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- ausländische Rundfunkveranstalter
- österreichische Rundfunkveranstalter, die bundesweit tätig sind und
- österreichische Rundfunkveranstalter die nicht bundesweit (also lokal bzw. regional) tätig sind.

Wird eine weitere Einteilung nach Übertragungsplattform getroffen, so ergibt sich das in Tabelle 2 dargestellte Bild.

Tabelle 2: In Österreich empfangbare Fernsehprogramme

	Ausländische Programme	Österreichische Programme, bundesweite Verbreitung	Österreichische Programme, nicht bundesweite Verbreitung
Terrestrisch analog	- (mit Ausnahme von einigen grenznahen Gebieten)	ORF1*, ORF2*, ATV*	Salzburg TV, RTV, WKK Lokal-TV, TV Bad Ischl, BKK-TV
Terrestrisch Digital**	<u>MUX B</u> : 3Sat <u>MUX D</u> : RTL, Pro Sieben Austria, Sat1 Österreich, Super-RTL, N24, VOX, RTL2	<u>MUX A</u> : ORF1, ORF2, ATV <u>MUX B</u> : Puls 4, ORF Sport Plus <u>MUX D</u> : ORF1, ORF2, ATV, Puls 4, , Laola1.tv, Red Bull TV, LaLaTV, Krone.tv	LT1 (im Testbetrieb), P3TV
Kabelnetze	ca. 30-40 analog, über 50 digital	ORF1, ORF2, ATV, Puls 4, TW1/ORFSport Plus, Austria9, GoTV	ca. 50 Kabelrundfunkveranstalter
Satellit	ca. 45 analog, digital mehrere Hundert	analog: - digital: ORF1, ORF2, ATV, Puls 4, ORF Sport Plus, Austria9 ca. 10 Satellitenrundfunkveranstalter	-
IP-TV	(48 im Basispaket)	ORF1, ORF2, ATV, Puls 4, TW1/ORF Sport Plus	-

*Schrittweise Umstellung auf digitalen Empfang; **MUX C kürzlich vergeben, mehrheitlich noch nicht in Betrieb

Quellen: ASTRA (www.astra.lu), RTR-GmbH (www.rtr.at), UPC Telekabel (www.upc.at), Telekom Austria (www.telekom.at)

Wie aus der Darstellung hervorgeht, bedienen sich viele Rundfunkveranstalter mehrerer Plattformen, um ihr Programm zum Endkunden zu verbreiten. So finden sich (fast) alle Rundfunkveranstalter, die ihr Programm terrestrisch verbreiten, auch in den entsprechenden übrigen Plattformen. Andererseits werden viele ausländische Rundfunkveranstalter (v.a. jene mit höheren Marktanteilen am Endkundenmarkt) sowohl über Kabelnetze als auch über Satelliten- und IP-Netze übertragen. Die unterschiedlichen Verbreitungsarten stehen hier also in einem komplementären Verhältnis zueinander.

Am 26.10.2006 wurde in Wien und allen Landeshauptstädten Österreichs mit der Ausstrahlung digitalisierter Rundfunksignale im DVB-Standard für terrestrisch verbreitetes Fernsehen (DVB-T) begonnen, wobei in der ersten Phase die erste Bedeckung (MUX A) in Betrieb genommen wurde, womit zunächst drei Programme (ORF1, ORF2, ATV) empfangen werden konnten. Seit Inbetriebnahme der zweiten Bedeckung (MUX B) am 22.10.2007 werden mit 3Sat, ORF Sport Plus und Puls 4 drei weitere Programme terrestrisch und bundesweit digital ausgestrahlt.

Durch die schrittweise Umrüstung der analogen Sendeanlagen auf digitales Signal gehört das analoge terrestrische Fernsehen seit dem 22.10.2007 weitgehend der Vergangenheit an. 91 Prozent der österreichischen Haushalte können bereits technisch mit DVB-T versorgt werden. Die restlichen TV-Haushalte empfangen bis zur endgültigen Einstellung der analogen TV-Übertragung weiterhin zwei bundesweit empfangbare Programme (ORF 1, ORF 2) sowie fünf Programme, die nicht bundesweit (also regional bzw. lokal) ausgestrahlt werden. Da sich die Versorgungsgebiete der nicht bundesweit terrestrisch ausgestrahlten Programme nicht überschneiden, ist die maximale Anzahl analog terrestrisch empfangbarer Programme auf vier beschränkt. Ausländische Programme können terrestrisch überhaupt nicht empfangen werden (außer in einigen grenznahen Regionen).

Mit 06.06.2008 erfolgte der Start von Handy-TV via MUX D in Wien, Innsbruck, Klagenfurt und Salzburg. Seit Jahresende 2008 werden auch die restlichen Landeshauptstädte mit DVB-H versorgt. Neben den bundesweiten österreichischen TV Programmen ORF1, ORF2, ATV und Puls 4 werden auch eigens für das Handy produzierte Angebote wie LaLaTV (Universal Music TV), Laola1.tv, Red Bull TV oder Krone.tv übertragen.

Durch die voranschreitende Digitalisierung auf allen Plattformen nimmt die Zahl der empfangbaren Sender in Österreichs TV-Haushalten deutlich zu. Waren es Anfang 2006 noch durchschnittlich 48 Programme, so stieg die Zahl bis September 2008 auf durchschnittlich 69 an. In Haushalten mit Kabel und/oder Satellit stieg die Anzahl der verfügbaren Sender im selben Zeitraum von 56 auf 75 an, in Satellitenhaushalten von 69 auf 103. Verantwortlich dafür ist der stark zunehmende Anteil an digitalen Satellitenhaushalten, in denen im September 2008 im Schnitt 127 Kanäle empfangen werden konnten - der überwiegende Teil davon sind deutschsprachige Sender.⁸

⁸ Quelle: http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_heimel.htm

2.3.2 Hörfunk

Auch Hörfunkprogramme können grundsätzlich anhand des gleichen Schemas wie Fernsehprogramme abgebildet werden (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: In Österreich empfangbare Hörfunkprogramme

	Ausländische Programme	Österreichische Programme, bundesweite Verbreitung	Österreichische Programme, nicht bundesweite Verbreitung
terrestrisch	- (mit der Ausnahme von einigen grenznahen Gebieten)	Ö1**, Ö3**, FM4**, Krone Hitradio	9 Regionalprogramme des ORF, ca. 55 lokale Rundfunkveranstalter
Kabelnetze	Ca. 20 analog; digital: ca. 50 zusätzliche Musikkanäle	Ö1**, Ö3**, FM4**, Krone Hitradio	Unterschiedlich, häufig die terrestrisch verbreiteten Regionalprogramme
Satellit*	Bis zu 200 Programme	Ö1**, Ö3**, FM4**, 9 Regionalprogramme des ORF, 6 weitere Regionalprogramme	-
Internet Radio	Mehrere hundert Programme	Ca. 30 Regionalprogramme	-

* Verschlüsselt oder unverschlüsselt, digital oder analog ** Programme des ORF
Quellen: ASTRA (www.astra.lu), RTR-GmbH (www.rtr.at), UPC Telekabel (www.upc.at)

Obwohl auch hier Programme über alle drei Plattformen übertragen werden, ist kommerziell nur die terrestrische Übertragung relevant. Der Marktanteil jener Programme, die nicht terrestrisch übertragen werden, ist am Endkundenmarkt sehr gering (wenn auch im Ansteigen).

Insgesamt verbreiten ca. 55 private Rundfunkveranstalter (mit ca. 67 Zulassungen) ihr Programm terrestrisch in unterschiedlich großen geographischen Gebieten. Das Verbreitungsgebiet variiert dabei zwischen der Größe eines Bundeslandes und kleinen Regionen, die oft nur mit einer einzigen Sendeanlage versorgt werden. Krone Hitradio kommt als einziger bundesweiter terrestrischer Hörfunkveranstalter auf eine Reichweite von ca. 88%. Von den ca. 300 Sendeanlagen, über die private Rundfunkveranstalter ihre Programme verbreiten, werden ca. 237 (vor allem kleine Anlagen) selbst betrieben, ca. 58 (vor allem große Anlagen) werden bei der ORS zugemietet und die verbleibenden Anlagen (ca. 5) werden von anderen Sendeanlagenbetreibern angemietet.

2.4 Endkundenmarkt

Im Rundfunkbereich existieren zwei Endkundenmärkte, die jedoch miteinander verbunden sind:⁹ Der Seher/Hörer-Markt sowie der Markt für Werbezeiten. Seher bzw. Hörer entscheiden sich für den Empfang über eine (oder mehrere) Plattform(en) und anschließend für bestimmte Programme. Der Wert einer Werbeminute, die der Rundfunkveranstalter an die werbetreibende Wirtschaft verkauft, richtet sich primär nach dem Marktanteil des Programms am Seher/Hörermarkt. Um den Endkundenmarkt umfassend darzustellen, sollen folgende Punkte erläutert werden:

- Die Empfangssituation der Seher/Hörer: Über welche Plattform werden die Programme empfangen?
- Die Konkurrenz zwischen den Plattformen am Endkundenmarkt
- Die Marktanteile der Rundfunkveranstalter am Seher/Hörer-Markt
- Die Marktanteile der Rundfunkveranstalter am Werbemarkt

⁹ Tatsächlich handelt es sich hier um sogenannte „two-sided markets“. Von two-sided markets spricht man, wenn eine Plattform (in diesem Fall ein Programm) zwei verschiedene Kundengruppen (Hörer/Seher und Werbetreibende) akquiriert und der Nutzen einer Kundengruppe davon abhängt, wie viele Teilnehmer der anderen Kundengruppe die Plattform nutzen, s. z.B. Armstrong (2004): „Competition in Two-Sided Markets“ oder Rochet/Tirole (2004): „Two-Sided Markets: An Overview“ (working papers).

2.4.1 Fernsehen

Die TV-Empfangssituation in Österreich unterliegt derzeit einer deutlichen Dynamik, da es aufgrund der voranschreitenden Umstellung von analoger zu digitaler TV-Verbreitung zu einer ständigen Veränderung der entsprechenden Zahlen kommt. In Abbildung 1 ist die Empfangssituation in Österreich mit Stand August 2008 dargestellt.

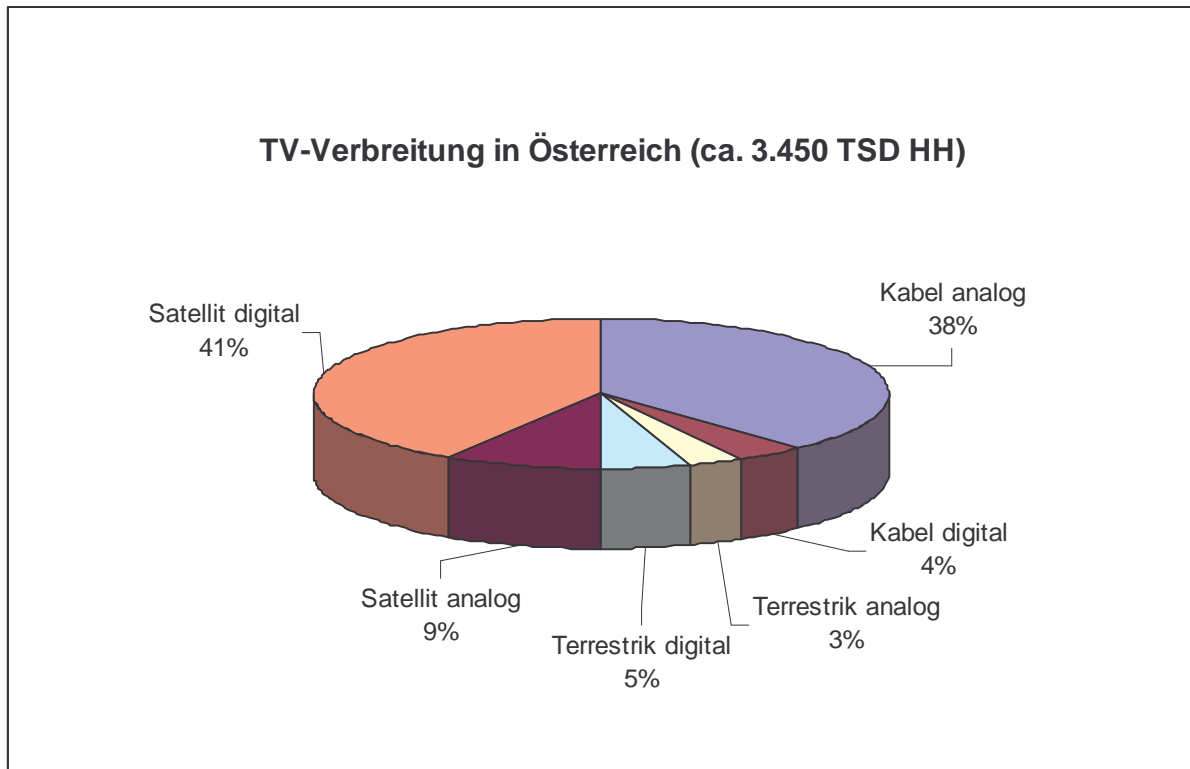


Abbildung 1: TV-Empfangssituation in Österreich. Quelle: AGTT/GfK: Teletest, Stand August 2008

Der Anteil der Haushalte mit terrestrisch analogem Empfang wird weiter zurückgehen und schließlich mit der Abschaltung der letzten analogen Signale ca. im Jahr 2010 gegen Null tendieren. Wie sich diese Entwicklung auf die Verteilung der anderen Empfangsebenen auswirken wird, ist schwer abschätzbar. Insbesondere die Frage, wie sich Haushalte verhalten, die vormals analog terrestrischen Empfang komplementär zu analogem Satellitenempfang genutzt haben, ist nicht eindeutig vorhersehbar. Diese Haushalte haben die Möglichkeit, entweder zu digitalem Satellitenempfang zu wechseln, bei analogem Satellitenempfang zu bleiben und komplementär digitalen terrestrischen Empfang zu nutzen (Kauf einer Set-Top-Box) oder bei analogem Satellitenempfang zu bleiben und auf die terrestrische Verbreitung und damit die Programme des ORF und ATV zu verzichten.

Die bisherige Entwicklung der Empfangssituation zeigt, dass die Zahl der Satellitenhaushalte, die ihre Programme digital empfangen, stark ansteigt. So sind im August 2008 bereits 82% aller Sat-Haushalte digitalisiert. Die restlichen (analogen) Satellitenhaushalte empfangen die Programme des ORF - und damit meist auch alle anderen terrestrisch ausgestrahlten Programme im jeweiligen Versorgungsgebiet – zu einem Teil noch terrestrisch analog. Ein kleiner Anteil der analogen

Satellitenhaushalte nutzt ergänzend digitalen terrestrischen Empfang oder verzichtet (vorläufig) gänzlich auf den Empfang von ORF und ATV. Es ist daher zu erwarten, dass sich durch die voranschreitende Satelliten-Digitalisierung zukünftig terrestrischer Empfang und Satellitenempfang am Endkundenmarkt in geringerem Ausmaß überschneiden werden.

Beim Empfang über Kabelnetze gab es im Vergleich zu den beiden anderen Plattformen schon bisher kaum Überschneidungen; es existieren nur sehr wenige Haushalte, die neben dem Empfang über Kabelnetze Programme zusätzlich terrestrisch oder über Satellit empfangen.

Am Endkundenmarkt konkurrieren vor allem die Plattformen Satellit und Kabel (und seit kurzem auch IP-TV, welches insbesondere zu Kabelfernsehen in Konkurrenz tritt) um Seher, denen das Angebot an terrestrisch übertragenen Programmen zu gering ist. Obwohl beide Plattformen innerhalb der letzten zehn Jahre ihren Anteil am Endkundenmarkt ausbauen konnten, war der Anstieg bei den Satellitenanlagen deutlich steiler als bei den Kabelanschlüssen (s. Abbildung 2).

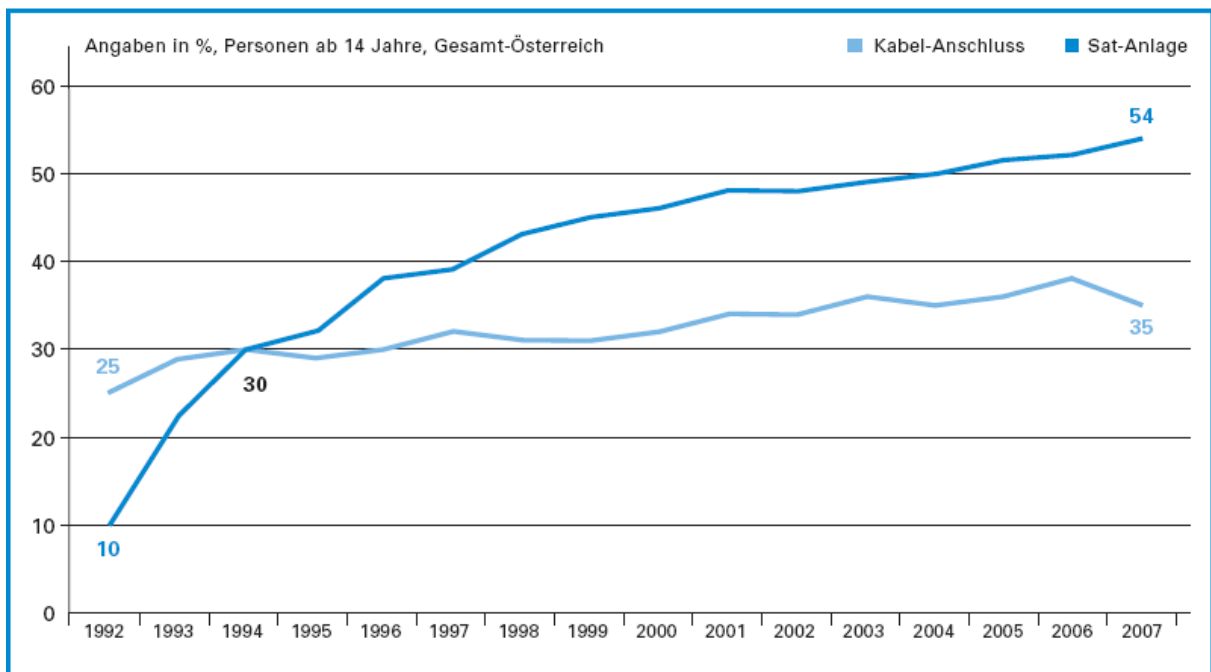


Abbildung 2: Entwicklung Kabel-TV vs. Sat-Anlage. Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR, S. 116

Betreffend die übermittelten Programminhalte sind analoges Kabel und analoger Satellit aus Sicht der Endkunden weitgehend austauschbar. Zwei wesentliche Unterschiede sind aber hervorzuheben: Zum einen können über analoge Satellitenempfangseinrichtungen nicht alle österreichischen Programme empfangen werden. Während terrestrisch (analog und digital) ausgestrahlte Programme von analogen Satelliten-Haushalten meist zusätzlich zum Satelliten über Haus- bzw. Zimmerantennen empfangen werden (s. oben), können österreichische Programme, die nur über Kabelnetze ausgestrahlt werden (meist Lokalprogramme), von Satelliten-Haushalten überhaupt nicht empfangen werden. Zum anderen können auch über analogen Satellitenempfang häufig mehr Programme empfangen werden als über

Kabelnetze. Hierbei handelt es sich allerdings vor allem um fremdsprachige Programme, deren Marktanteile am Endkundenmarkt gering sind.

Bei digitalen Satelliteneinrichtungen können auch die bundesweiten österreichischen Programme ORF 1, ORF 2, ATV sowie Puls4 und Austria9 (verschlüsselt) empfangen werden. Die Gesamtzahl der Programme ist mit mehreren hundert bedeutend größer als im analogen (und selbst im digitalen) Kabel. Lokalprogramme, die nur über Kabelnetze ausgestrahlt werden, können aber weiterhin nicht empfangen werden.

Bezüglich der Kosten ist festzuhalten, dass beim Empfang über Kabelnetze sowohl einmalige als auch laufende Kosten anfallen. Bei Satellitenempfang fallen einmalige Installationskosten, die meist höher sind als bei Kabelanschlüssen, dafür aber keine laufenden Kosten an. Je nachdem, welche Preise der Kabelnetzbetreiber bzw. welche Preise für Satellitenanlagen der Berechnung zugrunde gelegt werden, rechnet sich die Anschaffung einer Satellitenanlage im Vergleich zu einem Kabelanschluss nach ca. 2-5 Jahren.

Teilweise eingeschränkt wird die Substitution zwischen den beiden Plattformen dadurch, dass – vor allem in urbanen Gebieten – teilweise keine Satellitenempfangseinrichtungen installiert werden können oder dürfen. Gründe dafür können mietrechtlicher Art,¹⁰ denkmalgeschützte Fassaden, der Mangel an Line of Sight (LOS) oder Installationsmöglichkeiten sein.

Die Verbreitung des Satellitenempfangs ist regional sehr unterschiedlich. So betrug im Jahr 2006 der Anteil an Satellitenhaushalten in Wien lediglich 27,7%, im Bundesland Kärnten jedoch 70,7%.¹¹ Diese Unterschiede begründen sich auch darin, dass Kabelnetze in Österreich regional unterschiedlich verfügbar sind. Während fast ganz Wien mit Kabelnetzen versorgt ist, liegt die Flächendeckung (homes passed) in den anderen Bundesländern meist unter 50%. Insgesamt haben in Österreich ca. 50% der Haushalte potentiell Zugang zu Kabelnetzen. Satellitenempfang ist hingegen – abgesehen von den oben dargestellten Hindernissen – grundsätzlich überall in Österreich möglich. Weiters sind bei der Prüfung der Substituierbarkeit sogenannte „lock-in“ Effekte zu berücksichtigen. Hat ein Konsument sich einmal für einen bestimmten Empfang entschieden und entsprechende Investitionen getätigt, so entstehen Wechselkosten, welche eine Substituierbarkeit weiter einschränken.

IP-TV ist derzeit vor allem in dicht besiedelten Gebieten (städtischen Ballungsräumen) verfügbar und tritt damit primär mit Kabelnetzen in Konkurrenz. Telekom Austria selbst erwähnte wiederholt, dass sie sich durch die Einführung von aonDigital TV eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber vergleichbaren triple-play Produkten (TV, Breitband, Sprachtelefonie) von UPC Telekabel erwartet.

¹⁰ Wie der KommAustria von der Arbeiterkammer mitgeteilt wurde, enthalten Mietverträge häufig rechtlich fragwürdige Einschränkungen betreffend die Installation von Satellitenempfangseinrichtungen. Obwohl solche Bestimmungen grundsätzlich durch den Mieter bekämpft werden könnten, sind sie dennoch als Wechselbarrieren einzustufen, da ein Rechtsstreit üblicherweise mit erheblichen Transaktionskosten verbunden ist.

¹¹ siehe <http://mediaresearch.orf.at/fernsehen.htm>

Das analoge und digitale terrestrische Programm bouquet unterscheidet sich grundsätzlich von dem des Satelliten- oder Kabelempfangs bzw. von IP-TV, da es deutlich kleiner ist. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Plattformen am Endkundenmarkt kaum zueinander in Konkurrenz stehen.

Die Marktanteile der in Österreich ausgestrahlten Programme am Endkundenmarkt stellten sich 2007 folgendermaßen dar:

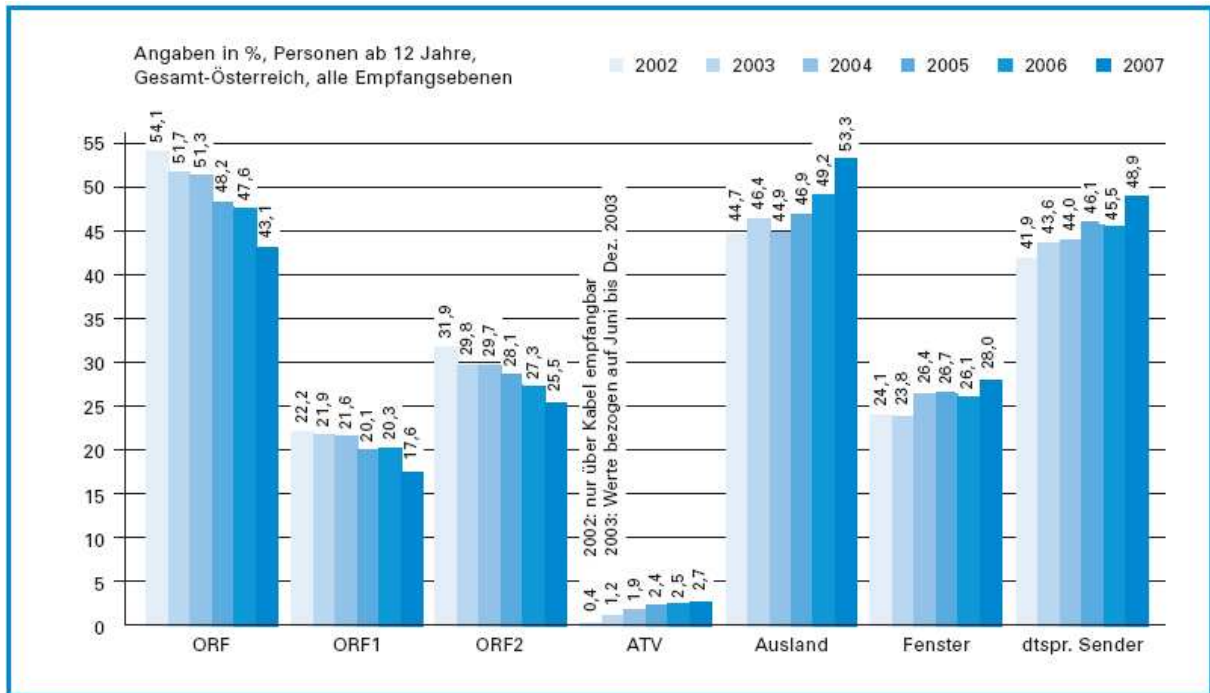


Abbildung 3: Marktanteile Fernsehen 2007. Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR-GmbH, S. 128

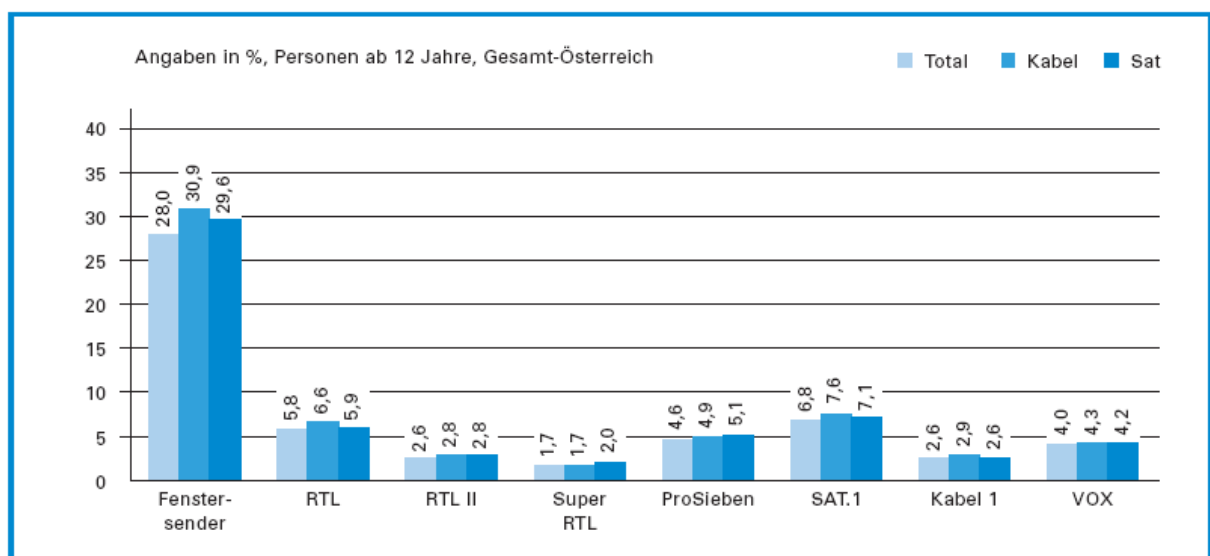


Abbildung 4: Marktanteile Fernsehen 2007 – Fenster-Sender. Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR, S. 129

Der ORF erzielte mit seinen Programmen ORF1 und ORF2 insgesamt fast die Hälfte des Marktanteils und damit ein Vielfaches mehr als der zweitstärkste Sender, SAT1. Bei Kabel- und Satellitenhaushalten liegt der Marktanteil des ORF aufgrund der Konkurrenz zu den ausländischen Programmen etwas niedriger. Seit der Verfügbarkeit von Privatfernsehen und mit voranschreitender Satelliten-Digitalisierung sinkt der Marktanteil des ORF kontinuierlich und betrug im Jahr 2007 43,1% (1995 betrug der Marktanteil des ORF noch 63%). Der größte private österreichische Rundfunkveranstalter ATV kommt 2007 nur auf ca. 2,7%.

Unter den ausländischen Sendern konnten solche einen besonders hohen Marktanteil erzielen, die ein „Österreich-Fenster“ anbieten. „Österreich-Fenster“ können über Kabelnetze (analog und digital) oder digital über Satelliten empfangen werden.

Pay-TV spielt am Endkundenmarkt eine geringe Rolle. So konnte der einzige österreichische Pay-TV Anbieter Premiere Austria die Zahl der Subskribenten zwar von 145.000 im Jahr 2003 auf mehr als 300.000 im Jahr 2006 deutlich steigern,¹² was jedoch nur einem Anteil von ca. 8% aller Fernsehhaushalte entspricht.

Die Situation am Seher-Endkundenmarkt spiegelt sich auch in den Marktanteilen der Rundfunkveranstalter am Werbemarkt wider. So erzielte der ORF 2006 am Markt für TV-Werbung ca. 59% aller Werbeeinnahmen. Für die restlichen 41% zeichnen vor allem ausländische Rundfunkveranstalter mit „Österreich-Fenster“ verantwortlich. Auf den größten österreichischen privaten Rundfunkveranstalter ATV entfielen 8,4%.¹³

Am Markt für Werbezeiten stehen alle bundesweit ausgestrahlten Programme zueinander in Konkurrenz. Dies beinhaltet sowohl ausländische Programme mit Österreich-Fenster, die digital über Satelliten und/oder über Kabelnetze verbreitet werden, als auch österreichische Programme, die bundesweit terrestrisch, über Kabelnetze und/oder über Satellit verbreitet werden. Aufgrund der Empfangssituation der Haushalte und der Tatsache, dass die meisten Programme über mehr als eine Plattform verbreitet werden, stehen die verschiedenen Übertragungsplattformen für Werbetreibende eher in einem komplementären Verhältnis zueinander. Konkurrenz zwischen den Übertragungsplattformen gibt es in diesem Sinne aus Sicht der werbetreibenden Wirtschaft nicht.

2.4.2 Hörfunk

Der bei weitem überwiegende Teil des Radioempfangs geschieht terrestrisch über mobile Endgeräte. De facto 100% aller Haushalte verfügen über eine (bzw. in den meisten Fällen mehrere) terrestrische Empfangseinrichtung(en). Zusätzlich können Radiosender auch über Kabelnetze und Satelliten empfangen werden, allerdings nicht mobil. Da Radio- und Fernsehprogramme von Kabelnetz- bzw.

¹² Vgl. Digitalisierungskonzept 2007 der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.6. bzw. www.media.premiere.de
¹³ Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR GmbH, S. 109/110

Satellitenbetreibern im Bündel angeboten werden, kann davon ausgegangen werden, dass viele Haushalte, die Fernsehprogramme über Kabel oder Satellit empfangen auch die entsprechenden Radioprogramme empfangen können.

Konkurrenz zwischen den Plattformen am Endkundenmarkt gibt es praktisch nicht. Jene Programme, die über Satellit oder Kabel, nicht aber terrestrisch zu empfangen sind, erzielen am Endkundenmarkt nur sehr geringe Marktanteile.

Die Marktanteile der Hörfunkveranstalter am Endkundenmarkt sind in Abbildung 5 dargestellt.

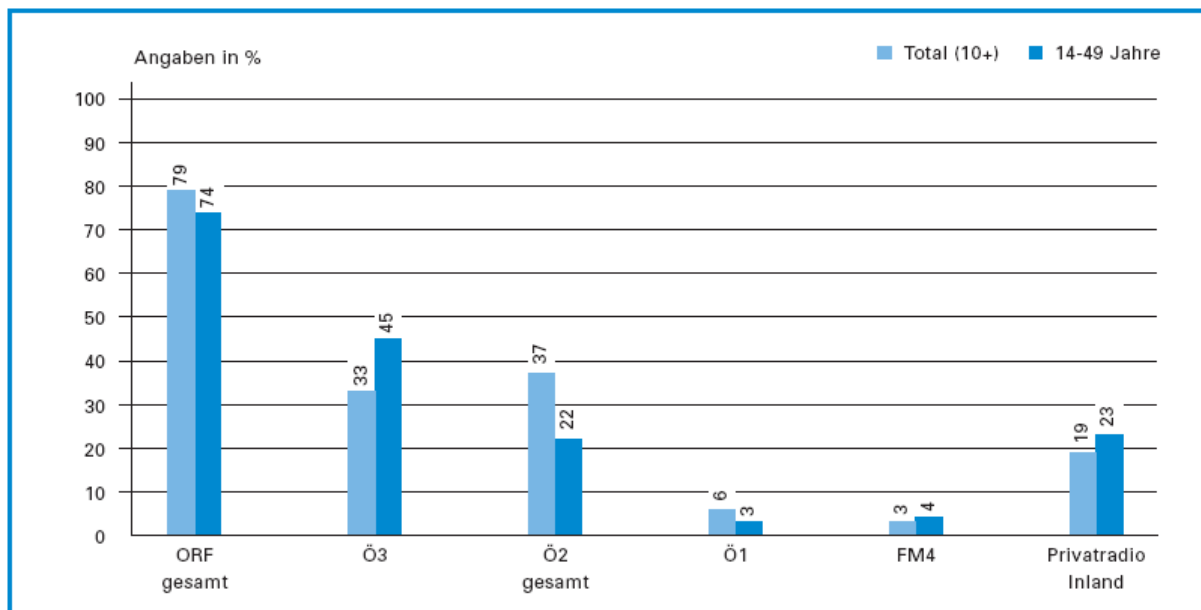


Abbildung 5: Marktanteile Radio 2007. Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR-GmbH, S. 136

Die Stellung des ORF gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern ist hier noch dominanter (allerdings ausschließlich gegen österreichische Mitbewerber) als am TV-Endkundenmarkt. So hielt der ORF 2007 in der Altersgruppe 10+ einen Marktanteil von 79%, während alle Privaten gemeinsam nur auf einen Marktanteil von 19% kamen. Dies spiegelt sich auch am Werbemarkt wider, wo der ORF im Jahr 2007 ca. 66% aller Werbeeinnahmen im Hörfunkbereich erzielte.¹⁴

Ausländische bzw. nicht terrestrisch übertragene Programme sind am Endkundenmarkt praktisch bedeutungslos.

¹⁴ Quelle: Kommunikationsbericht 2007 der RTR GmbH, S. 109

2.5 Übersicht und Zahlungsströme

Abbildung 6 gibt einen Überblick über die Vorleistungs- und die Endkundenebene der Rundfunkübertragung und bildet die entstehenden Zahlungsströme ab.

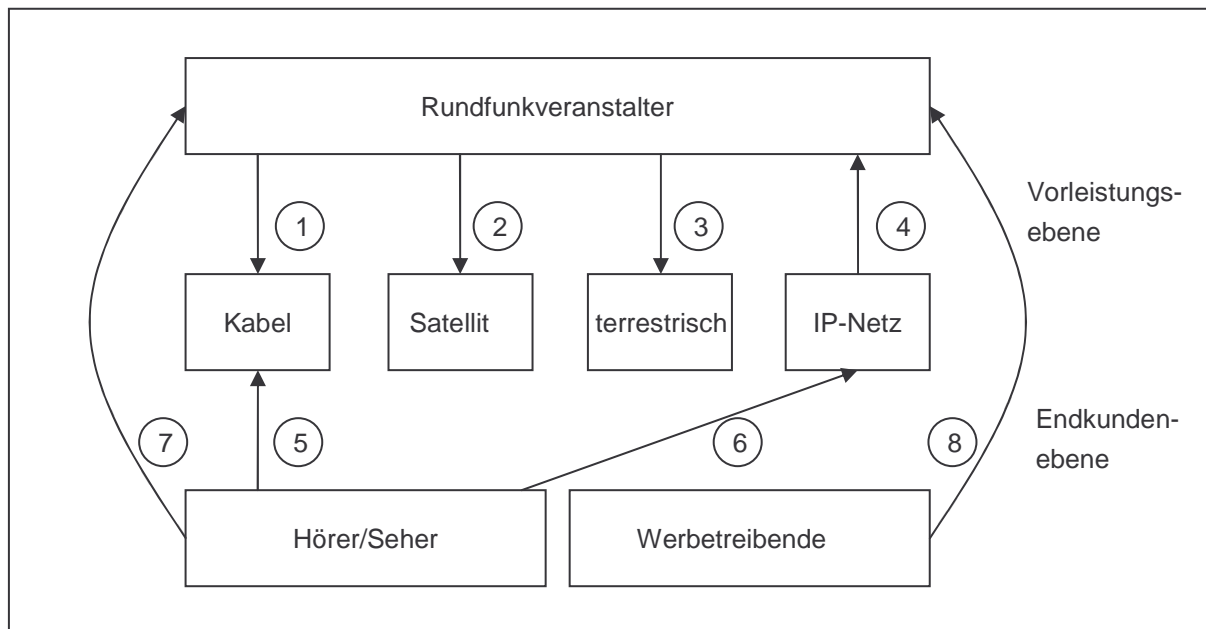


Abbildung 6: Zahlungsströme Rundfunk Vorleistungs- und Endkundenmärkte

Auf Vorleistungsebene existieren folgende Zahlungsströme:

1. Rundfunkveranstalter zahlen teilweise an Kabelnetzbetreiber ein Verbreitungsentgelt, das in der Regel pro Monat und pro Haushalt berechnet wird.
2. TV-Veranstalter zahlen an Satellitennetzbetreiber Transpondermiete.
3. Der ORF sowie jene österreichischen privaten Hörfunk- und TV-Veranstalter, die ihre Programme nicht über eigene Sendeanlagen verbreiten, zahlen ein Entgelt für die analoge terrestrische Verbreitung an die ORS bzw. an einen anderen Betreiber von Sendeanlagen. Im Falle der digitalen terrestrischen Verbreitung zahlen alle TV-Veranstalter ein Entgelt an den Multiplexbetreiber (ORS bei MUX A und MUX B) für den Zugang zum Multiplexer und die digitale Verbreitung zum Endkunden (es existiert keine Möglichkeit zur Eigenerstellung).
4. In manchen Fällen wird von IP-TV-Anbietern ein Entgelt an Fernsehveranstalter bezahlt.
5. Hörer/Seher zahlen an den Kabelnetzbetreiber ein einmaliges Entgelt sowie monatliche Entgelte.
6. Hörer/Seher zahlen an den Bereitsteller von IP-TV ein einmaliges Entgelt sowie monatliche Entgelte.
7. Im Falle von Pay-TV zahlen Seher zusätzlich direkt ein monatliches Entgelt an den Pay-TV Bereitsteller. Weiters bezahlen alle österreichischen Haushalte mit einem Radio- bzw. Fernsehempfangsgerät ORF-Gebühren.
8. Die werbetreibende Wirtschaft bezahlt Entgelte für Werbezeiten an die Rundfunkveranstalter.

3 Marktabgrenzung

Ausgangspunkt für die Marktabgrenzung sind die bestehenden relevanten Märkte im Rundfunkbereich: der Markt für die (analoge) terrestrische Verbreitung von Hörfunksignalen mittels UKW (FM) und der Markt für die (analoge) terrestrische Verbreitung von TV-Signalen. Nach einer Darstellung der Grundlagen der Marktabgrenzung soll überprüft werden, ob bzw. in welcher Form die bestehenden Märkte aufgrund veränderter Gegebenheiten angepasst werden müssen.

3.1 Grundlagen

Das Instrument, das zur Marktabgrenzung verwendet wird, ist der hypothetische Monopolistentest (HM-Test, auch SSNIP-Test genannt).¹⁵ Bei diesem Test wird gefragt, ob ein hypothetischer Monopolist auf dem betrachteten Markt dauerhaft die Preise um 5-10% über das Wettbewerbsniveau anheben könnte und dies für ihn gewinnbringend wäre. Die kleinste Menge an Gütern (bezogen auf das kleinstmögliche geographische Gebiet), die diesen Test erfüllt, ist der relevante Markt (im Sinne des HM-Tests).

Ob sich der Gewinn eines hypothetischen Monopolisten nach einer 5-10%igen Preissteigerung erhöht, hängt vor allem von der nachfrageseitigen und der angebotsseitigen Substitutionsmöglichkeit auf dem betreffenden Markt ab. Die nachfrageseitige Substitution bezeichnet die Möglichkeit des Konsumenten, im Falle einer Preiserhöhung auf andere Produkte auszuweichen. Dabei müssen nicht alle Konsumenten wechseln, sondern nur eine hinreichend große Anzahl, um die Preiserhöhung für den hypothetischen Monopolisten unprofitabel zu machen. Zu berücksichtigen ist hier auch die Preis-Qualitätsrelation der potentiellen Substitute: Ein alternatives Produkt kann beispielsweise selbst bei einem höheren Preis als Substitut gelten, wenn der höhere Preis mit höherer Qualität oder einer breiteren Palette von Anwendungsmöglichkeiten einhergeht.

Die angebotsseitige Substitution bezeichnet die Möglichkeit anderer Produzenten, ihre Produktion auf das betrachtete Produkt umzustellen und es gewinnbringend am Markt anzubieten, falls der Preis dieses Produktes um 5-10% steigt. Entscheidend ist, ob ein bestimmter Anbieter tatsächlich über die Technologie, Produktionskapazitäten, Vertriebskanäle und insbesondere über wirtschaftliche Anreize verfügt, um seine Produktionsmittel auf die Herstellung des relevanten Produkts oder der relevanten Dienstleistung umzustellen. Eine rein hypothetische Angebotsumstellungsflexibilität reicht für die Marktdefinition nicht aus.

Die strikte Anwendung des HM-Tests kann im vorliegenden Zusammenhang wie ganz allgemein bei netzwerkbasierenden Diensten zu einer sehr engen Marktabgrenzung führen, welche die Betrachtung

¹⁵ S. Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und – dienste (SMP-Guidelines), §40. SSNIP steht für *small but significant non-transitory increase in price*.

sehr vieler einzelner Märkte erfordern würde. Wenn auf solchen eng abgegrenzten Märkten die Wettbewerbsbedingungen aber weitgehend homogen sind, so können solche Märkte dennoch zu einem einheitlichen Markt zusammengefasst werden.¹⁶

Bei den zu analysierenden Märkten für terrestrische Übertragung von TV- und Hörfunksignalen zum Endkunden handelt es sich um Vorleistungsmärkte (Wholesale-Märkte). Da sich die Nachfrage auf einem Vorleistungsmarkt immer von der Nachfrage am Endkundenmarkt ableitet, ist bei der Durchführung des HM-Tests auch die Situation am Endkundenmarkt zu berücksichtigen.

So kann eine disziplinierende Wirkung auf die Preise des Anbieters des Vorleistungsproduktes nicht nur von Substituten auf der Vorleistungsebene, sondern auch von der Konkurrenzsituation am Endkundenmarkt ausgehen. Für den Anbieter einer Vorleistung wäre eine 5-10%ige Preiserhöhung nämlich auch dann nicht profitabel, wenn nachgelagerte Unternehmen dadurch am Endkundenmarkt nicht mehr konkurrenzfähig wären und ihre Nachfrage nach dem Vorleistungsprodukt entsprechend reduzieren würden. Erhöht beispielsweise ein hypothetischer Monopolist, auf der Vorleistungsebene die Preise für die Einspeisung der Programme in sein Netz um 5-10%, so ist dies dann nicht profitabel, wenn eine hinreichend große Anzahl der von ihm übertragenen Programme infolge dieser Preiserhöhung am Werbemarkt nicht mehr konkurrenzfähig wäre (gegenüber Programmen, die über andere Plattformen übertragen werden, wo die Preise der Übertragung unverändert bleiben) und so aus dem Markt ausscheiden würde.

Dies ist jedoch im vorliegenden Fall allein aus dem Grund sehr unwahrscheinlich, da die Kosten der Übertragung zum Endkunden nur einen relativ geringen Teil der Gesamtkosten eines Rundfunkveranstalters ausmachen, üblicherweise bis zu 15%. Eine 5-10%ige Preiserhöhung für die Übertragungsleistung würde sich also selbst bei einem Anteil von 15% nur in einer 1,5%igen Erhöhung der Gesamtkosten niederschlagen. Ein Ausscheiden aus dem Markt oder eine hinreichend große Reduktion der Nachfrage auf der Vorleistungsebene in Reaktion auf eine so geringe Kostensteigerung ist nicht zu erwarten.

Die Konkurrenzsituation am Endkundenmarkt ist hier also *per se* nicht ausreichend um zwei Übertragungsplattformen demselben Markt zuzurechnen.

3.2 Abgrenzung Hörfunk- und TV-Übertragung

Dem HM-Test folgend soll nun analysiert werden, ob die terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen ein Substitut für die terrestrische Übertragung von TV-Signalen darstellt.

¹⁶ S. § 56 der SMP-Guidelines

Betreffend die nachfrageseitige Substituierbarkeit ist zu fragen, ob es für einen Anbieter für Fernseh- (Hörfunk-) Übertragungsinfrastruktur profitabel wäre, seine Preise um 5-10% zu erhöhen, oder ob eine hinreichende Anzahl an Fernseh- (Radio-) Veranstaltern zur Übertragung über Radio- (Fernseh-) Infrastruktur wechseln könnten. Was die angebotsseitige Substituierbarkeit betrifft, so stellt sich die Frage, ob ein Anbieter von Fernsehübertragung auch Radioübertragung anbieten kann, wenn sich der Preis für Radioübertragung um 5-10% erhöht (und umgekehrt).

Bei analoger (wie auch digitaler) terrestrischer Infrastruktur ist eine nachfrageseitige Substituierbarkeit aus technischen Gründen nicht gegeben, da für die Übertragung von TV bzw. Hörfunk jeweils bestimmte (international koordinierte) Frequenzbänder benützt werden müssen und die Infrastruktur (Sendegerät, Antenne) sowie die Standorte auf ebendiese Frequenzen ausgerichtet sind. Ähnliche Gründe sprechen auch gegen eine angebotsseitige Substituierbarkeit. Man kann zwar Antennen für Fernseh- und Hörfunkübertragung auf demselben Masten befestigen, jedoch in weiterer Folge nicht Hörfunkprogramme über Fernsehantennen (oder umgekehrt) ausstrahlen, da die Antennen jeweils auf bestimmte Frequenzbänder ausgerichtet sind. Auch wenn also die „Umwidmung“ einer Antenne an einem Standort technisch nicht gänzlich unmöglich wäre, ist diese mit so hohen Kosten verbunden, dass sie häufig nicht rentabel wäre. Eine Austauschbarkeit der Übertragungsleistung für Hörfunk- und Fernsehsignale – im Sinne eines Frequenztauschs – ist durch die (internationale) Widmung der Frequenzbänder für Hörfunk oder Fernsehen nicht möglich. Aufgrund der internationalen Koordination wird auch ein Wechsel des Standortes (falls sich Hörfunk- und TV-Infrastruktur nicht am selben Standort befinden) erheblich erschwert bzw. unmöglich gemacht.

Abschließend kann daher festgehalten werden, dass eine Substituierbarkeit von terrestrischer Hörfunkübertragung zu terrestrischer TV-Übertragung (und umgekehrt) nicht gegeben ist.

3.3 Hörfunk terrestrisch analog

Abgrenzung zu anderen Plattformen

Die Frage nach der nachfrageseitigen Substitution zu anderen Plattformen ist insofern einfach zu beantworten, als allein durch die Betrachtung der Marktanteile der jeweiligen Plattformen am Endkundenmarkt der Schluss gezogen werden kann, dass die Übertragung über Kabelnetze, Satellit oder IP-Netze kein Substitut zur terrestrischen Hörfunk-Übertragung sein kann. Der Anteil an Hörern, die ihre Programme über diese Plattformen empfangen, ist so gering, dass nur wenige kommerzielle Sender überlebensfähig wären, würden sie ihre Programme ausschließlich über diese Plattformen verbreiten. So existieren auch kaum österreichische Hörfunkveranstalter, die ihre Programme nicht terrestrisch verbreiten.

Der Markt für terrestrische Übertragung kann also eindeutig von den anderen Plattformen abgegrenzt werden. Gleichzeitig ist es auch der einzige kommerziell relevante Markt für Österreich im

Hörfunkbereich, da die beiden anderen Übertragungsarten gemessen an ihren Marktanteilen am Endkundenmarkt praktisch vernachlässigbar sind.

Abgrenzung AM-FM/UKW

Des Weiteren stellt sich auch die Frage, ob die beiden Übertragungsarten AM (Mittelwelle) und FM (UKW bzw. Ultrakurzwelle) als eigene Märkte zu betrachten sind. Da der Marktanteil von Programmen, die mittels AM übertragen werden, am Endkundenmarkt vernachlässigbar ist, können die beiden Übertragungsarten als eigene Märkte voneinander abgegrenzt werden. In Österreich existiert kein privater Rundfunkveranstalter, der sein Programm über Mittelwelle verbreitet,¹⁷ weshalb dieser „Markt“ in weiterer Folge auch nicht betrachtet werden muss.

Geographische Marktabgrenzung

Der räumlich relevante Markt ist dasjenige geographische Gebiet, auf dem das relevante Produkt unter hinreichend ähnlichen oder homogenen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt wird. Da die meisten privaten Hörfunkveranstalter nur über geographisch beschränkte Zulassungen verfügen, wäre auch die Möglichkeit der Definition regionaler Märkte in Betracht zu ziehen. Dem HM-Test folgend wäre streng genommen für jede einzelne Sendeanlage bzw. sehr kleine Versorgungsgebiete ein eigener Markt zu definieren, da üblicherweise keine Substitutionsbeziehungen (weder angebots- noch nachfrageseitig) zu Sendeanlagen in anderen Gebieten bestehen.

Da es jedoch nicht sinnvoll ist, eine Vielzahl von sehr eng abgegrenzten Märkten separat zu analysieren, sind Märkte, wo die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind, zu einem Markt zu aggregieren.¹⁸ Auf diese Weise muss nicht jeder Markt für sich analysiert werden, die Vorgehensweise führt jedoch zu identischen Ergebnissen. Für einen national einheitlichen Markt spricht auch, dass die ORS ihre Leistungen österreichweit zu einheitlichen Bedingungen anbietet. So wäre jeder regionale Anbieter von Übertragungsleistungen in seinem Preissetzungsverhalten vom überregionalen Anbieter ORS restringiert. Zwar unterliegt der ORF den Bestimmungen nach §15 PrR-G und § 7 ORF-G, wonach er seine Sendeanlagen zu gleichwertigen Bedingungen und in der selben Qualität gegen ein angemessenes Entgelt zur Mitbenutzung bereitstellen muss, da aber im Gesetzestext national einheitliche Entgelte nicht explizit gefordert werden, kann die Entstehung solcher Entgelte nicht allein auf diese Regelung zurückgeführt werden.

Würde nun in einem Gebiet Wettbewerb zwischen der ORS und einem regionalen Anbieter herrschen, so wäre dadurch auch das Preissetzungsverhalten der ORS auf nationaler Ebene beeinflusst, wobei dieser Einfluss umso größer sein wird, je größer die Anzahl der Endkunden ist, die vom konkurrierenden Betreiber versorgt bzw. potentiell versorgt werden können. Dies führt somit dazu,

¹⁷ Hauptgrund dafür ist die im Vergleich zur UKW-(FM-)Übertragung schlechtere Tonqualität
¹⁸ S. § 56 der SMP-Guidelines

dass zwei Anbieter, die ihre Übertragungsleistung in unterschiedlichen Regionen anbieten und zwischen denen ein Kunde nicht wechseln kann, dennoch in ihrem Preissetzungsverhalten durch den einheitlichen Preis des nationalen Anbieters entscheidend eingeschränkt sind.¹⁹ Das Versorgungsgebiet der ORS bildet somit den Rahmen für einen geographisch gemeinsamen Markt.

Eigenleistungen

Letztlich stellt sich die Frage, ob Sendeanlagen, die sich Hörfunkveranstalter zur Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden ausschließlich selbst (intern) bereitstellen (so genannte Eigenleistungen) in den Markt mit einzubeziehen sind. Dies wäre dann der Fall, wenn diese Eigenleistungen einen hypothetischen Monopolisten, der seine Leistungen extern bereitstellt, wettbewerblich beschränken würden, d.h., eine 5-10%ige Preiserhöhung bei den extern bereitgestellten Leistungen verhindern würden. Möglich wäre dies beispielsweise dann, wenn Unternehmen, die sich Leistungen ausschließlich intern bereitstellen, nach einer 5-10%igen Preiserhöhung Leistungen auch extern anbieten würden oder aber wenn hinreichend starke wettbewerbliche Beschränkungen über die Endkundenebene bestehen (s. dazu Abschnitt 3.1).

Da Beschränkungen über die Endkundenebene im vorliegenden Fall voraussichtlich nicht ausreichen, ist zu prüfen, ob Hörfunkveranstalter, die sich Leistungen intern bereitstellen, diese Leistungen gegebenenfalls auch extern anbieten würden. In den Erläuterungen zur Märkteempfehlung führt die EU Kommission aus, dass hiervon auszugehen ist, wenn alternative Veranstalter über ausreichend Kapazitäten verfügen, eine ausreichende Netzabdeckung für eine externe Bereitstellung gegeben ist und ein externer Verkauf ohne großen zusätzlichen Aufwand leicht möglich ist. Da die Betreiber auf ihren Standorten bereits über die notwendige Infrastruktur verfügen, ist anzunehmen, dass es für sie relativ leicht und ohne zusätzliche Kosten möglich ist, entweder Übertragungsleistungen oder aber Zugang zu ihren Standorten an andere Hörfunkveranstalter anzubieten. Es kann also davon ausgegangen werden, dass ein solches Angebot im Falle einer 5-10%igen Preiserhöhung profitabel wäre und tatsächlich erfolgen würde. Intern bereitgestellte Leistungen (Eigenleistungen) sind daher in den Markt mit einzubeziehen.

3.4 Fernsehen terrestrisch

Folgende Fernsehveranstalter verbreiten ihr Programm über terrestrische Infrastruktur (s. Abschnitt 2.3.1):

- Zwei bundesweite Veranstalter mit analoger und digitaler Verbreitung: ORF (ORF1, ORF2), ATV
- Drei bundesweite Veranstalter mit digitaler Verbreitung: 3Sat, ORF (Sport Plus), Puls 4
- Sechs nicht bundesweite Veranstalter mit (derzeit) analoger Verbreitung: Salzburg TV, RTV, WKK Lokal-TV, TV Bad Ischl, BKK-TV bzw. LT1 mit digitaler Verbreitung im Testbetrieb

¹⁹ Vgl. hierzu z.B. Valletti, T.M., Barros, P.P., Hoernig, S.H. (2002). „Universal Service and Entry: The Role of Uniform Pricing and Coverage Constraints” Journal of Regulatory Economics, Vol 21/2 pp. 169-190.

- P3 TV (bisher Kabelrundfunkveranstalter) mit digitaler Verbreitung über MUX C Zentralraum NÖ

Für diese Veranstalter wird nun zunächst die (nachfrageseitige) Substitutionsmöglichkeit durch alternative Plattformen geprüft. Dabei kann vorweg festgehalten werden, dass eine Substitution grundsätzlich nur für private TV-Veranstalter in Frage kommt, da der ORF aufgrund seines Versorgungsauftrags (§ 3 ORF-G) verpflichtet ist, seine Programme terrestrisch auszustrahlen.

Abgrenzung zu anderen Plattformen

Die Entscheidung eines Rundfunkveranstalters für die Verbreitung seines TV-Programms über eine bestimmte Plattform wird typischer Weise für jede Plattform einzeln getroffen, wobei diese Entscheidung auf Kosten-Nutzen Überlegungen basiert (Wie viel kostet die Verbreitung pro erreichbarem Haushalt und wie viel kann dafür zusätzlich am Werbemarkt eingenommen werden?). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jeder TV-Veranstalter bestrebt ist, sein Programm über möglichst viele Plattformen zu verbreiten, da er so seine Reichweite am Endkundenmarkt steigern kann. Terrestrischer Empfang und Empfang über andere Plattformen überschneiden sich am Endkundenmarkt nicht (mit Ausnahme von analog terrestrischem Empfang und analogem Satellitenempfang, s.a. Abschnitt 2.4.1.1), weshalb sich die Anzahl potentiell erreichbarer Seher wesentlich vergrößert, wenn das Programm über mehrere Plattformen verbreitet wird. Die unterschiedlichen Verbreitungsarten stehen daher für einen Fernsehveranstalter in einem komplementären Verhältnis zueinander. Dies gilt auch für Veranstalter von regionalen Programmen. Hier steht die terrestrische Verbreitung in komplementärem Verhältnis zur Verbreitung über Kabelnetze.

Eine nachfrageseitige Substitution zu anderen Plattformen in Reaktion auf eine 5-10%ige Erhöhung der Preise für terrestrische Übertragung kann auch deshalb ausgeschlossen werden, da bereits alle bundesweit terrestrisch verbreiteten TV-Programme (ORF 1, ORF 2, ATV, ORF Sport Plus, Puls 4, 3Sat) auch über die übrigen Plattformen (Kabel, Satellit, IP-TV) verbreitet werden. Aufgrund des ohnehin kleinen potentiellen Endkundenmarktes ist eine Verbreitung über verschiedene Plattformen aus wirtschaftlichen Gründen meist unerlässlich. Eine nachfrageseitige Substitution von terrestrischer Infrastruktur zu anderen Plattformen ist daher nicht gegeben. Ob Inhaber einer terrestrischen Zulassung im Falle einer Preiserhöhung nachfrageseitige Gegenmacht ausüben könnten, indem sie androhen, gänzlich auf die terrestrische Verbreitung zu verzichten und ihre Programme nur noch über andere Plattformen zu verbreiten, ist gegebenenfalls im Zuge des Marktanalyseverfahrens zu prüfen.

Eine angebotsseitige Substitution würde implizieren, dass Betreiber von Kabel- Satelliten- oder IP-Netzen in Reaktion auf eine Preiserhöhung der terrestrischen Übertragung beginnen, selbst terrestrische Übertragung anzubieten. Dies würde die Errichtung von Masten und Sendeanlagen in hinreichend großem Ausmaß erfordern. Eine solche Duplizierung eines terrestrischen Übertragungsnetzes wie es derzeit die ORS betreibt ist jedoch nicht zu erwarten, da es v.a. aufgrund

von Skalenvorteilen und versunkenen Kosten sowie aus Gründen der Frequenzplanung hohe Barrieren für die Errichtung eines solchen Netzes gibt.²⁰

Abschließend kann daher festgehalten werden, dass sich die terrestrische Übertragung von TV-Signalen von der Übertragung von TV-Signalen über Kabelnetze, Satelliten oder IP-Netze abgrenzen lässt.

Abgrenzung digital-analog

Wie bereits in den Abschnitten 2.2.1 und 2.3.1 beschrieben, wird die Digitalisierung der terrestrischen TV-Übertragung schrittweise, von den Ballungszentren ausgehend, seit dem Herbst 2006 vollzogen. Private Fernsehveranstalter haben zwar grundsätzlich (bis zum Erlöschen ihrer Zulassung) die Möglichkeit, ihre Programme weiterhin analog auszustrahlen, dennoch haben sich, mit Ausnahme von Salzburg TV, alle privaten Fernsehveranstalter mit Lokalbezug, die ihr Programm bisher terrestrisch analog verbreiteten, für eine Zulassung zum Betrieb einer (lokalen) MUX C Plattform beworben.

Die Abschaltung der letzten analogen TV-Frequenzen ist für das Jahr 2010 vorgesehen. Bereits jetzt können technisch über MUX A ca. 91% und über MUX B ca. 81% der österreichischen Bevölkerung mit digitalen terrestrischen Signalen versorgt werden. Analoge Signale können hingegen nur mehr von ca. 5% der Haushalte empfangen werden. Die digitale Terrestrik übernimmt damit auch die Funktion der Grundversorgung der österreichischen Bevölkerung mit digitalen TV-Programmen und Zusatzdiensten ohne Zugangsbeschränkungen oder zusätzliche monatliche Gebühren. Die Programme ORF 1, ORF 2, ATV, Puls 4, ORF Sport Plus und 3Sat werden bereits über MUX A und MUX B sowie MUX D (Handy-TV) digital terrestrisch verbreitet. Ebenso wird LT 1 im Testbetrieb bereits digital terrestrisch ausgestrahlt und auch der bisher als Kabelrundfunkveranstalter tätige P3 TV (nunmehr auch Inhaber einer Zulassung zur Errichtung und zum Betrieb einer lokalen Multiplex-Plattform) hat bereits die digitale Verbreitung seines Programms über MUX C Zentralraum NÖ aufgenommen. Es ist davon auszugehen, dass auch die übrigen privaten Fernsehveranstalter, die derzeit analog verbreitet werden, auf digitale terrestrische Verbreitung via MUX C (regionale Verbreitung) wechseln werden, um so dem aus der Abschaltung der analogen Frequenzen drohenden Verlust in der technischen Reichweite zu entgehen.

Der Markt für analoge terrestrische Übertragung gehört damit bereits jetzt weitgehend der Vergangenheit an. Es wird daher im Sinne einer vorausschauenden Analyse lediglich der Markt für digitale terrestrische Übertragung einer eingehenden Betrachtung unterzogen.

Märkte der Vorleistungsebene

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die Vorleistungs- und Endkundenebene der digitalen terrestrischen Übertragung und bildet die Zahlungsströme auf der Vorleistungsebene ab.

²⁰ S. dazu auch die Ausführungen im Bescheid KOA 6.300/06-002.

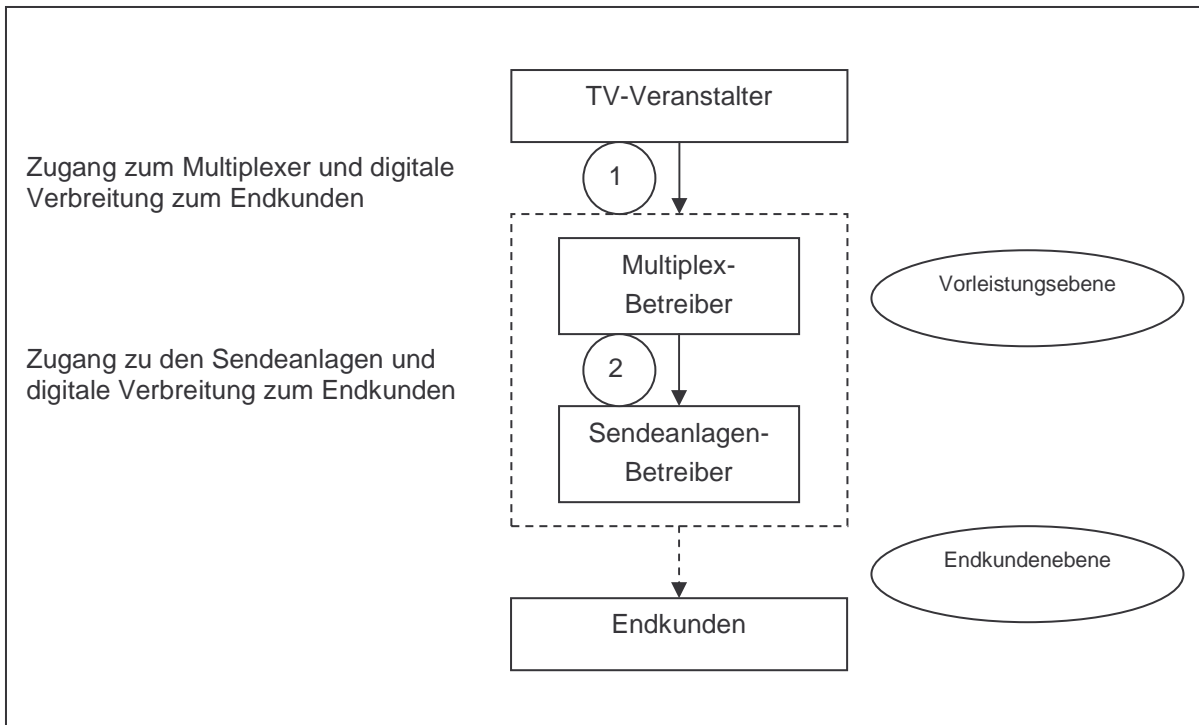


Abbildung 7: Zahlungsströme bei der Verbreitung von digitalem terrestrischem Fernsehen zum Endkunden

Bei der Verbreitung von digitalem terrestrischem Fernsehen zum Endkunden existieren auf der Vorleistungsebene zwei Zahlungsströme: (1) Der TV-Veranstalter (bzw. bei MUX D der Programmaggagator) fragt beim Multiplex-Betreiber den Zugang zum Multiplexer und die digitale Verbreitung zum Endkunden nach. Diese Leistungen werden de facto immer im Bündel angeboten. (2) Der Multiplex-Betreiber fragt nun seinerseits den Zugang zu Sendeanlagen für die digitale Verbreitung zum Endkunden bei einem Sendeanlagenbetreiber nach. Im Falle von MUX A und MUX B betreibt die ORS sowohl den Multiplexer als auch die Sendeanlagen, jedoch sind Multiplex-Betreiber und Sendeanlagenbetreiber (insbesondere für MUX C und MUX D) nicht notwendigerweise identisch.

Es können daher auf der Vorleistungsebene zwei Märkte identifiziert werden:

- (1) Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden.
- (2) Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden

Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden kann sachlich nicht weiter unterteilt werden. Im Folgenden wird jedoch untersucht, ob der Markt für den Zugang zum Multiplexer und digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden weiter zu unterteilen ist.

Abgrenzung der Multiplex-Plattformen: MUX A - MUX B - MUX C - MUX D

MUX A und MUX B

Zunächst ist zu prüfen, ob der Zugang zum Multiplexer und die digitale Verbreitung zum Endkunden (fortan „Multiplexing“) über die beiden Bedeckungen MUX A und MUX B einer gemeinsamen Betrachtung unterzogen werden kann. Ein nachfrageseitiger Wechsel von MUX A zu MUX B als Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung ist grundsätzlich möglich, einschränkend wirkt allerdings der Verlust in der technischen Reichweite, die bei der Verbreitung über MUX A höher ist als über MUX B. Während derzeit über MUX A ca. 91% der österreichischen Bevölkerung technisch mit digitalen terrestrischen Signalen versorgt werden können, liegt die technische Reichweite von MUX B bei ca. 81 %. Zu beachten ist allerdings, dass die technische Reichweite von MUX A weiter ansteigen wird, während bei MUX B der geplante Ausbau bereits erreicht ist. Der Unterschied in den Reichweiten ist aber nicht so groß, als dass ein nachfrageseitiger Wechsel ausgeschlossen werden kann. Umgekehrt ist eine nachfrageseitige Substitution von MUX B zu MUX A in Folge einer 5-10%igen Preiserhöhung grundsätzlich ebenfalls möglich, einschränkend wirkt hier nur, dass aufgrund der höheren technischen Reichweite auch die Entgelte höher sind als bei der Verbreitung via MUX B. Weiter eingeschränkt wird die nachfrageseitige Substitution durch Kapazitätsbeschränkungen. Da mit der derzeitigen Übertragungsrate maximal 3 Programme plus Zusatzdienste über einen MUX verbreitet werden können, ist der Platz für weitere Programme auf beiden Multiplexern beschränkt (insbesondere gilt dies für MUX A bei dem eine „must carry“ Verpflichtung für ORF 1, ORF2 und ATV besteht).

Eine angebotsseitige Substitution zu MUX B (MUX A) in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung für das Multiplexing über die Plattform MUX B (MUX A) kann ausgeschlossen werden, da hierfür jeweils eine Zulassung erforderlich ist, die von der KommAustria per Bescheid für die Dauer von zehn Jahren erteilt wird. Hebt ein hypothetischer Monopolist die Preise für das Multiplexing via MUX B um 5-10% an, so ist weiters zu überlegen, ob der Zulassungsinhaber von MUX A die Möglichkeit hätte, ein Produkt anzubieten, das eine geringere technische Reichweite aufweist (ähnlich jener von MUX B) und über seine eigenen Sendeanlagen verbreitet wird. Dies ist aus zwei Gründen zu verneinen. Zum einen gibt es für den Betreiber von MUX A technisch nicht die Möglichkeit, die Reichweite für bestimmte Programme, die über seinen Multiplexer gebündelt werden, einzuschränken, da hierfür ein zusätzlicher Transportstrom notwendig wäre. Zum anderen wird diese Möglichkeit durch die oben erwähnten Kapazitätsbeschränkungen eingeschränkt.

Die Bewertung der angebots- und nachfrageseitigen Substitution spricht also eher gegen eine Zurechnung von MUX A und MUX B zu einem gemeinsamen Markt. Märkte, auf denen die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind, können jedoch zu einem Markt zusammengefasst werden.²¹ Im vorliegenden Fall können die Wettbewerbsbedingungen bei MUX A und MUX B als hinreichend homogen betrachtet werden: In beiden Fällen hat die ORS sowohl die Zulassung als auch die Sendeanlagen inne und ist somit der einzige Betreiber, der bundesweite

²¹ S. § 56 der SMP-Guidelines

digitale terrestrische Verbreitung von Fernsehsignalen zum Endkunden anbieten kann. Da gegenwärtig (bis frühestens 2010) keine neuen Zulassungen für bundesweite digitale terrestrische Verbreitung vergeben werden können, bestehen auf beiden Märkten in gleicher Weise prohibitiv hohe Marktzutrittsbarrieren. Schließlich wird die ORS bei ihrer Preissetzung immer auch die Effekte auf den jeweils anderen Markt berücksichtigen und den gemeinsamen Gewinn über beide Märkte maximieren. Es ist demnach kein signifikanter Unterschied in den Wettbewerbsbedingungen zwischen den beiden Märkten zu erwarten, sodass eine gemeinsame Analyse der beiden Märkte zum selben Ergebnis führen würde wie eine separate Analyse. Aus diesem Grund erscheint eine gemeinsame Betrachtung von MUX A und MUX B sinnvoll.

Dem HM-Test folgend soll nun geprüft werden, ob es in Folge einer 5-10%igen Preiserhöhung für das Multiplexing via MUX A und MUX B, d.h. bei bundesweiter Verbreitung von digital-terrestrischem Fernsehen, zu einem Wechsel der Fernsehveranstalter auf lokale (MUX C) oder mobile (MUX D) terrestrische Verbreitung kommen wird. Ein Wechsel von MUX A auf MUX C kommt für den ORF aufgrund seines in § 3 Abs. 1 Z 2 ORF-G festgelegten Versorgungsauftrages nicht in Frage. Aus diesem Grund sind die ORF-Programme auf Nachfrage auch auf MUX A zu verbreiten („must-carry“ Verpflichtung). Für ATV und private Fernsehveranstalter, die über MUX B ausstrahlen, ist ein Wechsel zu MUX C zwar grundsätzlich möglich aber sehr unwahrscheinlich, da die Fernsehveranstalter voraussichtlich einen großen Reichweitenverlust in Kauf nehmen müssten. Dies trifft umso mehr zu als diese Fernsehveranstalter bundesweites Programm produzieren und daher die Verbreitung über MUX C für sie keine realistische Option ist. Eine akzeptable Reichweite könnte ein Fernsehveranstalter bei der Verbreitung via MUX C allenfalls dann erreichen, wenn er mit allen (lokalen) MUX C Betreibern kooperiert. Dies ist aber aufgrund des damit verbundenen höheren Aufwandes nicht zu erwarten.²² Nicht-bundesweite Verbreitung impliziert zwar auch, dass weniger Sendeanlagen an weniger Standorten benötigt werden und dadurch die Kosten des Multiplexing via MUX C geringer sind, dennoch ist aber davon auszugehen, dass ein Programmveranstalter, der sein Programm bundesweit verbreitet, nur geringes Interesse daran haben wird, auf lokale Verbreitung zu wechseln und damit einen Verlust an technischer Reichweite in Kauf zu nehmen. So hat bisher keiner der großen Fernsehveranstalter Interesse gezeigt, alternativ zu MUX C wechseln zu wollen. Dies zeigt sich auch daran, dass es keine Bewerbung eines bundesweiten Fernsehveranstalters für MUX C gab. Das Multiplexing über MUX C stellt daher kein Substitut zum Multiplexing über MUX A oder MUX B dar.

Ein Wechsel zu MUX D kommt insofern nicht in Frage, als es sich hierbei um mobile terrestrische Verbreitung und damit um einen anderen Übertragungsstandard handelt. Es ist davon auszugehen, dass Endkunden mobiles Fernsehen nicht als Substitut zu standortgebundenem terrestrischem Fernsehen, sondern vielmehr als Ergänzung zu diesem sehen. Die Verbreitung über MUX D steht daher in komplementärem Verhältnis zur Verbreitung über die übrigen Plattformen.

²² Darüber hinaus wird es voraussichtlich nur eine begrenzte Anzahl an lokalen MUX C Plattformen geben; es ist daher nicht klar, ob ein vergleichbarer Versorgungsgrad wie bei MUX A (MUX B) erreicht werden könnte.

Eine angebotsseitige Substitution zu MUX A bzw. MUX B in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung für das Multiplexing über diese Plattformen kann deswegen ausgeschlossen werden, als hierfür eine Zulassung erforderlich ist, die von der KommAustria per Bescheid für die Dauer von zehn Jahren erteilt wird. Nach erfolgter Zulassung besteht somit erst nach zehn Jahren erneut die Möglichkeit, sich für die Zulassung zum Betrieb einer bundesweiten terrestrischen Multiplex Plattform zu bewerben.

MUX C

Nun ist ausgehend von MUX C zu prüfen, ob es in Folge einer 5-10%igen Preiserhöhung eines hypothetischen Monopolisten zu einer nachfrage- bzw. angebotsseitigen Substitution durch MUX A und B kommen wird. Nachfrageseitig ist keine Substitution zum Multiplexing via MUX A oder MUX B zu erwarten, da über MUX C vor allem Programme mit Lokalbezug verbreitet werden sollen und Veranstalter dieser Lokalprogramme vermutlich kein Interesse an der wesentlich teureren bundesweiten Verbreitung haben.²³ Ein nachfrageseitiger Wechsel zum Multiplexing via MUX D kann aus den oben genannten Gründen sowie aufgrund des Lokalbezugs ebenfalls ausgeschlossen werden. Eine angebotsseitige Substitution ist ebenfalls nicht zu erwarten, da eine (regionale) Lizenz für eine Laufzeit von zehn Jahren vergeben wird. Ein Einstieg ist daher für einen anderen Betreiber erst nach Ablauf der Laufzeit möglich.

MUX D

Multiplexing via MUX D lässt sich insofern von den anderen Multiplex Plattformen abgrenzen, als es sich hierbei um die Verbreitung von mobilem terrestrischem Fernsehen handelt. Ein Fernsehveranstalter, der sein Programm mobil terrestrisch verbreiten möchte, hat bei einer 5-10%igen Preiserhöhung nicht die Möglichkeit, zu einer anderen Multiplex Plattform zu wechseln. Ähnlich verhält es sich bezüglich der angebotsseitigen Substitutionsmöglichkeit. Für MUX D wird es (vorerst) nur eine Zulassung geben, weshalb eine angebotsseitige Substitution ausgeschlossen ist.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch, ob die Übertragung von TV-Programmen mittels UMTS-Technologie ein Substitut für DVB-H Übertragung ist. Dies ist zu verneinen, da die technischen Möglichkeiten, wie Bildqualität und der zeitgleiche Empfang durch viele Nutzer in einer Funkzelle, in der UMTS-Technologie stark limitiert ist. DVB-H bietet hingegen den Mobilfunkbetreibern die Perspektive, ihren Kunden Fernsehdienste in hoher Bildqualität und technischer Stabilität, unabhängig von der Anzahl der Endnutzer, anzubieten.²⁴

²³ S. a. Digitalisierungskonzept 2007 der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.16 (Konsultation)

²⁴ Vgl. Digitalisierungskonzept 2007, der KommAustria, KOA 4.000/07-05, S.22, http://www.rtr.at/de/rf/Digikonzept2003/DIGITALISIERUNGSKONZEPT_2007.pdf

Abschließend kann daher festgehalten werden, dass sich der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden in die folgenden Sub-Märkte unterteilen lässt:

- Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B
- Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX C
- Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D

Geographische Marktabgrenzung

Betreffend die bundesweite digital-terrestrische Verbreitung von TV-Signalen via MUX A, MUX B und MUX D kann geschlossen werden, dass der geographische Markt bundesweit zu definieren ist, da ein Fernsehveranstalter, der sein Programm über MUX A, MUX B und MUX D verbreiten möchte, dies nur bundesweit tun kann. Mit ähnlichen Argumenten kann geschlossen werden, dass der Markt für die lokale digital-terrestrische Verbreitung von TV-Signalen via MUX C je nach Versorgungsgebiet eines bestimmten Zulassungsinhabers regional zu definieren ist. So ist nicht zu erwarten, dass ein Fernsehveranstalter, der sein Programm mit starkem Lokalbezug in einem bestimmten Gebiet verbreiten möchte, bei einer 5-10%igen Preiserhöhung für das Multiplexing in diesem Gebiet auf ein anderes Verbreitungsgebiet wechseln wird.

Betreffend den Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden ist ebenfalls die Möglichkeit der Definition regionaler Märkte in Betracht zu ziehen. Da die zukünftigen MUX C-Betreiber nur über geographisch beschränkte Zulassungen verfügen werden, wäre dem HM-Test folgend streng genommen für jede einzelne Sendeanlage bzw. für sehr kleine Versorgungsgebiete ein eigener Markt zu definieren, da üblicherweise keine Substitutionsbeziehungen (weder angebots- noch nachfrageseitig) zu Sendeanlagen in anderen Gebieten bestehen. Da es jedoch nicht sinnvoll ist, eine Vielzahl von sehr eng abgegrenzten Märkten separat zu analysieren, sind Märkte, auf denen die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind, zu einem Markt zu aggregieren.²⁵ Auf diese Weise muss nicht jeder Markt für sich analysiert werden, die Vorgehensweise führt jedoch zu identischen Ergebnissen. Für einen national einheitlichen Markt spricht, dass im gesamten Bundesgebiet die Übertragungsinfrastruktur fast zur Gänze im Besitz der ORS steht und hohe Marktzutrittsbarrieren bestehen. Ähnlich wie beim Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW (s. Abschnitt 3.3) kann daher von einem national einheitlichen Markt ausgegangen werden.

²⁵ S. § 56 der SMP-Guidelines

3.5 Schlussfolgerung

Basierend auf der vorangehenden Diskussion werden fünf Märkte abgegrenzt:

1. Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW,
2. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B,
3. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX C,
4. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D,
5. Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden.

wobei mit Ausnahme von MUX C alle Märkte bundesweit definiert sind. Die Märkte für MUX C sind entsprechend dem Versorgungsgebiet eines bestimmten Zulassungsinhabers regional zu definieren.

Nicht jeder Markt, der sich definieren lässt, ist automatisch auch ein „relevanter“ Markt in dem Sinne, dass er sich für sektorspezifische ex ante Regulierung qualifiziert. Vielmehr müssen gemäß der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sein, wenn ein zusätzlicher gegebenenfalls ex-ante zu regulierender Markt von der nationalen Regulierungsbehörde definiert wird:

1. Es existieren hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren
2. Der Markt tendiert nicht von selbst in Richtung effektiver Konkurrenz
3. Die Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine sind nicht ausreichend, um effektiven Wettbewerb herbeizuführen bzw. sicherzustellen

Die drei Relevanzkriterien sollen im folgenden Abschnitt für die mittels HM-Test abgegrenzten Märkte geprüft werden. Hinsichtlich des Marktes für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX C können die drei Kriterien zum jetzigen Zeitpunkt nicht überprüft werden, da die entsprechenden Zulassungsverfahren gerade erst im Dezember 2008 auf Ebene der KommAustria abgeschlossen wurden und noch nicht alle Zulassungen rechtskräftig sind. Auch in den Fällen bereits rechtskräftiger Zulassungen ist die Aufnahme des Betriebs der Multiplex-Plattformen überwiegend noch nicht erfolgt, da zuvor noch die erforderlichen Sendeanlagen errichtet bzw. Vereinbarungen über deren Anmietung abgeschlossen werden müssen, oder aber bestimmte Kanäle noch nicht verfügbar sind. Darüber hinaus sehen die jeweiligen Zulassungsbescheide eine Frist von einem Jahr ab Zulassungsbeginn vor, innerhalb derer der Betrieb der Multiplex-Plattformen aufzunehmen ist. Zudem bedürfen jene Programme, die hinkünftig digital terrestrisch verbreitet werden, einer Zulassung durch die Regulierungsbehörde. In der Mehrzahl der Fälle – somit auch bei den meisten Programmen, die bereits als Bestandteil der Programmbouquets

einzelner Multiplex-Plattformen im Zulassungsverfahren angegeben wurden – sind Zulassungsverfahren erst noch zu führen. In einigen Fällen werden die Multiplex-Betreiber weitere (freie) Programmplätze noch vergeben müssen. Die Entwicklung des Marktes ist daher noch ungewiss und muss erst über einen längeren Zeitraum beobachtet werden. Derzeit können jedenfalls noch keine Aussagen über die wettbewerblichen Bedingungen auf dem Markt gemacht werden, da noch zu viel Unsicherheit über die zukünftigen wettbewerblichen Charakteristika dieses Marktes besteht.

4 Drei-Kriterien Test

4.1 Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW

Der Markt für terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen mittels UKW erfüllt alle drei Kriterien und ist daher als relevanter Markt einzustufen. Die hohen Marktzutrittsbarrieren ergeben sich hier aus den folgenden Gründen:

- Eine beliebige Aufstellung von Sendern und Antennen ist aus rechtlichen Gründen, die sich ihrerseits wiederum aus Gründen der (internationalen) Frequenzplanung und Frequenzkoordinierung ergeben, nicht möglich. Frequenzen werden daher nur für bestimmte Standorte vergeben. Aus Mangel an freien Übertragungskapazitäten können viele Standorte, die sich potentiell für die Rundfunkübertragung eignen würden, nicht verwendet werden.
- Bau-, raumordnungs- und naturschutzrechtliche Bestimmungen schränken die Standortwahl zusätzlich erheblich ein. Vor allem ist es unwahrscheinlich, dass an einem Standort, wo bereits ein Mast steht, noch ein weiterer errichtet werden darf.
- Schließlich ist die Errichtung von Übertragungsinfrastruktur mit Skalenvorteilen (Betrieb mehrerer Sendeanlagen auf einem Standort) und erheblichen versunkenen Kosten verbunden, was zu einer zusätzlichen Asymmetrie zwischen dem etablierten Unternehmen (ORS) und den privaten Rundfunkveranstaltern führt.

Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 dargestellt, befindet sich bei der terrestrischen Hörfunkübertragung der überwiegende Teil der Übertragungsinfrastruktur in Besitz der ORS. Diese verfügt über ca. 880 Sendeanlagen an ca. 270 Standorten und erreicht damit einen Versorgungsgrad von 96% des Bundesgebietes. Zusätzlich existieren ca. 240 Sendeanlagen die von insgesamt 44 lokalen, privaten Hörfunkveranstaltern betrieben werden. Bei den Sendeanlagen der privaten Rundfunkveranstalter handelt es sich überwiegend um kleine Anlagen mit vergleichsweise geringer ERP-Leistung,²⁶ die ausschließlich für die Verbreitung des eigenen Programms errichtet wurden (die Übertragungsleistung wird also nur intern angeboten). Vor allem große, leistungsstarke Anlagen, die sich an Standorten befinden, von denen aus eine hohe Anzahl an Haushalten erreicht werden kann, befinden sich weiterhin beinahe ausschließlich im Besitz der ORS und sind de facto nicht zu duplizieren.

Aufgrund der hohen Marktzutrittsbarrieren und der Tatsache, dass sich ein Großteil der terrestrischen Infrastruktur und praktisch alle Standorte, von denen aus größere Teile der Bevölkerung erreicht

²⁶ ERP steht für *equivalent radiated power* und bezeichnet die abgestrahlte Leistung.

werden können, im Besitz eines einzigen Unternehmens (ORS) befinden, ist nicht zu erwarten, dass sich von selbst Konkurrenz (im Sinne effektiven Wettbewerbs) entwickeln würde.

Seit der Ausgliederung der Sendeinfrastruktur des ORF im Jahr 2005 an dessen Tochtergesellschaft ORS, an der er 60% hält, ist der ORF selbst nicht mehr als Infrastrukturbetreiber, sondern nur mehr als Rundfunkveranstalter tätig. Durch die beteiligungsmäßige Verschränkung handelt es sich hierbei aber um ein Konstrukt, das einem vertikal integrierten Unternehmen sehr nahe kommt. Ein vertikal integrierter Monopolist mit Marktmacht auf der Vorleistungsebene kann einen Anreiz dazu haben, entweder überhöhte Preise für den Zugang zum Netz zu verlangen, oder aber, falls dies nicht möglich ist (z.B. aufgrund von Regulierung), private Rundfunkveranstalter auf andere Art und Weise zu benachteiligen.²⁷ Hier wären z.B. Verzögerungen bei der Bereitstellung des Übertragungsdienstes oder die Bereitstellung einer schlechteren Qualität zu nennen.

Vor diesem Hintergrund kann gefolgert werden, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen. Die Durchsetzung des Rechts auf Zugang zur Übertragungsleistung im Zuge der Missbrauchsaufsicht des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist im Vergleich zur Anrufung der Regulierungsbehörde sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass der konkrete Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oft nicht leicht nachzuweisen ist, was die Verfahrensdauer erheblich verlängern kann. Schließlich bezieht sich das allgemeine (ex post) Wettbewerbsrecht immer nur auf das *Verhalten* eines bestimmten Marktteilnehmers und ist daher ungeeignet, Strukturprobleme, wie sie auf dem Markt für die analoge terrestrische Übertragung von Hörfunk mittels UKW zweifellos vorhanden sind (nur ein Unternehmen verfügt praktisch über die gesamte Infrastruktur, gleichzeitig gibt es hohe Marktzutrittsbarrieren), adäquat zu adressieren. Die im sektorspezifischen Wettbewerbsrecht vorhandenen Regulierungsinstrumente (z.B. Zugangsverpflichtung, Nichtdiskriminierung, Kostenorientierung, Transparenz oder Verpflichtung zur getrennten Buchführung) sind demgegenüber speziell auf Strukturprobleme abgestimmt. Die sektorspezifische ex-ante Regulierung nach dem TKG 2003 bietet aber auch im Verhältnis zur site-sharing Bestimmung gemäß §15 PrR-G (bzw. § 7 ORF-G) ein spezieller auf Strukturprobleme in der Kommunikationsinfrastruktur abgestimmtes Regulierungsinstrumentarium an. Überdies besteht die dem ORF und dessen Tochtergesellschaft (ORS) nach § 15 PrR-G und § 7 ORF-G auferlegte Verpflichtung, die Mitbenützung von Sendeanlagen gegen angemessenes Entgelt zu gestatten, losgelöst von einer bestimmten Wettbewerbskonstellation. Zudem bietet ein site-sharing Verfahren vor der Regulierungsbehörde erst Abhilfe, wenn eine einvernehmliche Einigung über die Mitbenützung von Sendeanlagen der ORS innerhalb von sechs Wochen ab Nachfrage nicht erzielt werden konnte.

Der Markt für terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen mittels UKW erfüllt die drei Kriterien und ist daher ein relevanter Markt.

²⁷ Vgl. Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, final Version May 2006, S. 70 f.

4.2 Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B

Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die bundesweite, digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen via MUX A und MUX B erfüllt alle drei Kriterien und ist daher als relevanter Markt einzustufen. Die hohen Marktzutrittsbarrieren ergeben sich hier aus den folgenden Gründen: Die Zulassung zum Betrieb einer Multiplex-Plattform mit den Bedeckungen MUX A und MUX B wurde mit Bescheid der KommAustria (KOA 4.200/06-002) der ORS für die Dauer von zehn Jahren erteilt. Für andere Unternehmen besteht somit bis zum Erlöschen der Zulassung vorerst keine Möglichkeit, selbst bundesweite digitale terrestrische Verbreitung von Fernsehsignalen zum Endkunden anzubieten. Entsprechend dem heutigen Stand der Planung besteht frühestens ab dem Jahr 2010, wenn durch die vollständige Abschaltung der analogen Signale drei weitere Bedeckungen frei werden, die Möglichkeit, weitere Zulassungen zum Betrieb von Multiplex-Plattformen zu vergeben. Bis dahin sind jedoch TV-Veranstalter, die ihr Programm bundesweit digital-terrestrisch verbreiten möchten, auf die Dienste der ORS angewiesen.

Da die ORS das einzige Unternehmen ist, das auf dem gegenständlichen Markt als Anbieter von Übertragungsleistungen tätig ist, beträgt ihr Marktanteil 100%. Ferner ist absehbar, dass es bis frühestens 2010, wenn durch die vollständige Abschaltung der analogen Signale drei weitere Bedeckungen frei werden, keine Änderung in Bezug auf den Marktanteil der ORS geben wird. Zu prüfen ist weiters ob nachfrageseitige Gegenmacht gegenüber der ORS vorliegt. Inhaber einer terrestrischen Zulassung könnten im Falle einer Preiserhöhung nachfrageseitige Gegenmacht ausüben, indem sie androhen, gänzlich auf die terrestrische Verbreitung zu verzichten und ihre Programme nur noch über andere Plattformen zu verbreiten. Da mit digital terrestrischem Fernsehen eine signifikante Anzahl an Haushalten erreicht werden kann, liegt die Vermutung nahe, dass für österreichweit tätige Fernsehveranstalter – insbesondere wenn sie zuvor analog terrestrisch ausgestrahlt wurden – keine oder nur geringe nachfrageseitige Gegenmacht besteht. Eine eingehende Prüfung hat jedoch im Rahmen des Marktanalyseverfahrens zu erfolgen. Aufgrund der hohen Marktzutrittsbarrieren und der Tatsache, dass die ORS das einzige Unternehmen ist, welches bundesweite digitale terrestrische Verbreitung von Fernsehsignalen zum Endkunden anbieten kann, ist daher nicht zu erwarten, dass der Markt von selbst zu effektivem Wettbewerb tendiert.

Wie bereits in Abschnitt 4.1 ausgeführt, handelt es sich durch die beteiligungsmäßige Verschränkung von ORF und ORS um ein Konstrukt, das einem vertikal integrierten Unternehmen sehr nahe kommt. Der ORF steht als Rundfunkveranstalter mit anderen Rundfunkveranstaltern, denen über die ORS Zugang zum Netz gewährt wird, am Endkundenmarkt in Konkurrenz. Ein vertikal integrierter Monopolist mit Marktmacht auf der Vorleistungsebene kann einen Anreiz dazu haben, entweder überhöhte Preise für den Zugang zum Netz zu verlangen, oder aber, falls dies nicht möglich ist (z.B.

aufgrund von Regulierung), private Fernsehveranstalter auf andere Art und Weise zu benachteiligen.²⁸ Hier wären z.B. Verzögerungen bei der Bereitstellung des Übertragungsdienstes oder die Bereitstellung einer schlechteren Qualität zu nennen.

In der Vergangenheit zeigte sich dies auch durch die Anzahl der vor der KommAustria durch private Rundfunkveranstalter initiierten site-sharing Verfahren. Von vier Rundfunkveranstaltern, die auf die Infrastruktur des ORF²⁹ angewiesen waren (sind), mussten zwei ein site-sharing Verfahren anstrengen, um Zugang zum Netz des ORF zu angemessenen Bedingungen zu erhalten. In einem der beiden Verfahren stellten die Gutachter der RTR-GmbH fest, dass das kostenorientierte Entgelt ungefähr ein Drittel unter jenem Entgelt liegt, das der ORF ursprünglich für den Zugang zu seinen Anlagen verrechnen wollte. Diese Verfahren betrafen zwar einen anderen Markt (analoge terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden), dennoch belegen sie grundsätzlich die oben erwähnte Anreizstruktur eines vertikal integrierten Unternehmens mit Marktmacht auf der Vorleistungsebene.

Vor diesem Hintergrund kann, entsprechend den Argumenten in Abschnitt 4.1, gefolgert werden, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

Die Rahmenbedingungen für die Programmbelegung der beiden Multiplex Plattformen (MUX A und MUX B) sind derzeit im Abschnitt 4.3 des Bescheids KOA 4.200/06-002 der KommAustria geregelt. Demnach muss der Zulassungsinhaber (ORS) die bundesweiten Programme des ORF und ATV auf MUX A auf Nachfrage und gegen angemessenes Entgelt verbreiten. Der Bescheid legt weiters in Abschnitt 4.5 Auflagen zur Wettbewerbsregulierung fest. Demnach ist die ORS verpflichtet, Rundfunkveranstaltern ein angemessenes Entgelt zu verrechnen, bezüglich der Qualität nicht zu diskriminieren, und eine getrennte Buchführung zu führen. Diese Auflagen gelten aber nur bis zu dem Zeitpunkt, zu dem für den Multiplex-Betreiber ein Bescheid nach § 37 Abs. 2 TKG 2003 bzw. die Aufhebung von Verpflichtungen nach § 37 Abs. 3 TKG 2003 jeweils betreffend die Übertragung von digitalen terrestrischen TV-Signalen rechtskräftig wird.

4.3 Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D

Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D ist nicht als relevanter Markt zu klassifizieren, da unter den derzeitigen rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen nicht zu erwarten ist, dass der Multiplexbetreiber gegenüber den Programmaggregatoren über beträchtliche Marktmacht verfügt.

²⁸ Vgl. Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, final Version May 2006, S. 70f.

²⁹ Zeitlich vor der Ausgliederung der Sendeinfrastruktur an die ORS.

Mit dem Bescheid vom 31.03.2008, GZ 611.195/0004-BKS/2008, bestätigte der BKS die Erteilung der Zulassung durch die KommAustria (Bescheid vom 29.02.2008, KOA 4.250/08-033) an die MEDIA BROADCAST GmbH zum Betrieb einer Multiplex-Plattform für mobilen terrestrischen Rundfunk. Die Zulassung wurde für die Dauer von zehn Jahren erteilt und umfasst die Versorgung des gesamten Bundesgebiets mit der Bedeckung MUX D. Für andere Unternehmen besteht somit bis zum Erlöschen der Zulassung keine Möglichkeit, selbst mobile terrestrische Verbreitung von Fernsehsignalen zum Endkunden anzubieten. Die Marktzutrittsbarrieren sind daher sehr hoch und das erste Kriterium kann als erfüllt betrachtet werden. Die Marktmacht des Multiplexbetreibers ist allerdings, wie in Folge argumentiert wird, durch verschiedene Faktoren eingeschränkt.

Bereits während des Ausschreibungszeitraums ist es zu einem (Preis-) Wettbewerb zwischen den einzelnen Zulassungsbewerbern gekommen. Unterstützt wurde dieser Wettbewerb durch eine Bestimmung im PrTV-G, wonach jede Bewerbung eine gültige Vereinbarung des Zulassungsbewerbers mit zumindest einem Programmaggregator zu enthalten hat (§23 Abs. 3 Z 3). Dies erhöhte die nachfrageseitige Gegenmacht der Programmaggregatoren, welche unter Androhung, einen anderen Bewerber zu unterstützen, Einfluss auf die Konditionen nehmen konnten. Dass es tatsächlich zur Ausnützung dieser Verhandlungsmacht kam, belegt das Verhalten der mobilkom austria, die kurz vor Ende der Ausschreibungsfrist von ihrer Kooperation mit der ORS Abstand nahm und schließlich die Bewerbung der Telekom Austria unterstützte. Ein weiteres Indiz für das Vorliegen nachfrageseitiger Gegenmacht ist die Tatsache, dass sich die vier Zulassungsbewerber schließlich mit vier unterschiedlichen Preismodellen beworben haben. Der bereits während der Ausschreibungsphase zwischen den Bewerbern stattgefundenen Wettbewerb bleibt auch durch die vorzeitigen Ausschlüsse von zwei Bewerbern durch die KommAustria im anschließenden Verfahren unberührt.

Das Geschäftsmodell des Zulassungsinhabers MEDIA BROADCAST GmbH sieht vor, dass die Programmaggregatoren an den Multiplexbetreiber für jeden aktiven Endkunden eine Vergütung zahlen. Diese beträgt in den Jahren 2008 und 2009 4,50 EUR und im Jahr 2010 4,20 EUR netto pro Monat. Im Jahr 2011 sind neuerliche Verhandlungen vorgesehen, wobei die Parteien nach Übereinkunft entweder das nutzerabhängige Geschäftsmodell mit einem Entgelt von 4,20 EUR weiterführen können oder eine gesamtschuldnerische Vergütung auf Basis von bereits im Geschäftsmodell festgelegten Entgelten vornehmen können. Die Marktmacht des Multiplexbetreibers, der durch die Kopplung der Entgelte an die Zahl der Endkunden das Investitionsrisiko trägt und eine Kooperation mit möglichst allen Mobilfunkbetreibern anstreben muss, ist damit erheblich eingeschränkt. Verstärkt wird das Risiko durch den Umstand, dass es sich bei dem gegenständlichen Markt um einen neuen Markt handelt, zu dem bisher kaum Erfahrungswerte aus anderen Ländern vorliegen. Insbesondere besteht derzeit noch erhebliche Unsicherheit über die zukünftig zu erwartende Nachfrage.

Hinzu kommt, dass der Zulassungsbescheid in Gestalt von Auflagen die Beziehungen zwischen der MEDIA BROADCAST GmbH und den Programmaggregatoren regelt. Insbesondere wird der Zulassungsinhaber zu einem transparenten Verfahren zur Auswahl weiterer interessierter Programmaggregatoren unter fairen, gleichberechtigten und nicht-diskriminierenden Bedingungen verpflichtet. Die Kooperation mit dem Zulassungsinhaber muss weiters anderen als den aktuell an der Kooperation beteiligten Programmaggregatoren nach Zuschlag diskriminierungsfrei möglich sein, wobei eine Meistbegünstigung allen teilnehmenden Programmaggregatoren einzuräumen ist. Die Möglichkeiten der Ausübung von Marktmacht sind daher auch aufgrund der rechtlichen Auflagen beschränkt.

Vor diesem Hintergrund kann das zweite der drei Relevanzkriterien auf dem Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D als nicht erfüllt betrachtet werden.

Da es dem Multiplexbetreiber nicht möglich ist, gegenüber den Programmaggregatoren Marktmacht auszuüben, ist das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend, um effektiven Wettbewerb im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission sicher zu stellen.

4.4 Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden

Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale Verbreitung zum Endkunden erfüllt alle drei Kriterien und ist daher als relevanter Markt einzustufen. Die hohen Marktzutrittsbarrieren ergeben sich hier aus den folgenden Gründen:

- Die Replizierbarkeit von Infrastruktur, d.h. eine beliebige Aufstellung von Sendeanlagen ist aus rechtlichen Gründen, die sich ihrerseits wiederum aus Gründen der (internationalen) Frequenzplanung und Frequenzkoordinierung ergeben, nicht möglich. Aus Mangel an freien Übertragungskapazitäten können viele Standorte, die sich potentiell für die Rundfunkübertragung eignen würden, nicht verwendet werden.
- Bau-, raumordnungs- und naturschutzrechtliche Bestimmungen schränken die Standortwahl zusätzlich erheblich ein. Vor allem ist es unwahrscheinlich, dass an einem Standort, wo bereits ein Mast steht, noch ein weiterer errichtet werden darf.
- Schließlich ist die Errichtung von Übertragungsinfrastruktur mit Skalenvorteilen (Betrieb mehrerer Sendeanlagen auf einem Standort) und erheblichen versunkenen Kosten verbunden,

was zu einer zusätzlichen Asymmetrie zwischen dem etablierten Unternehmen (ORS) und neu in den Markt eintretenden Betreibern führt.

Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 dargestellt, befindet sich der überwiegende Teil der TV-Übertragungsinfrastruktur in Besitz der ORS. Diese verfügt über ca. 1050 Sendeanlagen. Zusätzlich existieren lediglich 6 Sendeanlagen die von 5 lokalen, privaten Fernsehveranstaltern betrieben werden. Bei den Sendeanlagen der privaten Fernsehveranstalter handelt es sich überwiegend um kleine Anlagen mit vergleichsweise geringer ERP-Leistung,³⁰ die ausschließlich für die Verbreitung des eigenen Programms errichtet wurden (die Übertragungsleistung wird also nur intern angeboten). Vor allem große, leistungsstarke Anlagen, die sich an Standorten befinden, von denen aus eine hohe Anzahl an Haushalten erreicht werden kann, befinden sich weiterhin ausschließlich im Besitz der ORS und sind de facto nicht zu duplizieren.

Aufgrund der hohen Marktzutrittsbarrieren und der Tatsache, dass sich ein Großteil der terrestrischen Infrastruktur und praktisch alle Standorte, von denen aus größere Teile der Bevölkerung erreicht werden können, im Besitz eines einzigen Unternehmens (ORS) befinden, ist nicht zu erwarten, dass sich von selbst Konkurrenz (im Sinne effektiven Wettbewerbs) entwickeln würde.

Wie bereits in Abschnitt 4.1 ausgeführt, handelt es sich durch die beteiligungsmäßige Verschränkung von ORF und ORS um ein Konstrukt, das einem vertikal integrierten Unternehmen sehr nahe kommt. Ein vertikal integrierter Monopolist mit Marktmacht auf der Vorleistungsebene kann einen Anreiz dazu haben, entweder überhöhte Preise für den Zugang zum Netz zu verlangen, oder aber, falls dies nicht möglich ist (z.B. aufgrund von Regulierung), Multiplex-Betreiber auf andere Art und Weise zu benachteiligen.³¹ Hier wären z.B. Verzögerungen bei der Bereitstellung des Übertragungsdienstes oder die Bereitstellung einer schlechteren Qualität zu nennen.

Vor diesem Hintergrund kann gefolgert werden, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen. Hinzu kommt, dass die site-sharing Regelung gemäß §19 PrTV-G auf die ORS nicht unmittelbar anwendbar ist, da explizit der ORF als Verpflichteter im Gesetzestext vorgesehen ist (siehe Abschnitt 2.1.2). Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale Verbreitung zum Endkunden ist daher ein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

³⁰ ERP steht für *equivalent radiated power* und bezeichnet die abgestrahlte Leistung.

³¹ Vgl. Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, final Version May 2006, S. 70 f.

5 Schlussfolgerung

Das Ergebnis der Marktabgrenzung kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

Abgegrenzte Märkte:

1. Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW,
2. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B.
3. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX C
4. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX D
5. Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden

wobei mit Ausnahme von MUX C alle Märkte bundesweit definiert sind. Die Märkte für MUX C sind entsprechend dem Versorgungsgebiet eines bestimmten Zulassungsinhabers regional definiert.

Relevante Märkte im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission:

1. Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW,
2. Der Markt für den Zugang zum Multiplexer und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden via MUX A und MUX B,
3. Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden