

Erfahrungen mit der Regulierung neuer Medien in Großbritannien

→ **Industriepolitische Wunschvorstellungen bei Kabel und Satellit gescheitert***

Von Jonathan Davis **, Amelia Fletcher **, Peter Goodwin*** und Christian Koboldt **

Noch im Laufe des Jahres 1998 soll in Großbritannien die Ära des digitalen Fernsehens beginnen und digitale (Pay-TV-)Programme sollen in absehbarer Zeit sowohl über Satellit und Kabel als auch über terrestrische Netze empfangbar sein. Der vorliegende Beitrag widmet sich jedoch nicht der Detailbeschreibung der verschiedenen Digital-TV-Projekte und ihrer Rahmenbedingungen, sondern versucht, die in Großbritannien derzeit diskutierten und angewandten Regulierungsansätze für das digitale Fernsehen in einen politischen und historischen Kontext zu stellen (1). Der Blick richtet sich demnach auf die Erfahrungen mit der bisherigen Regulierung des Kabel- und Satellitenfernsehmarktes. Gezeigt werden soll, daß der derzeitige regulatorische Ansatz, ausgerichtet auf die Beschränkung der Macht des Monopolisten im Satellitenfernsehmarkt, BSkyB, durch Regulierung der Preisgestaltung, der Zugangssysteme und des Kanalangebots zum Großteil die Folge des völligen Versagens der ursprünglichen medienpolitischen Strategien für den britischen Kabel- und Satellitenfernsehmarkt ist. Anders als durch die strikte Anwendung von Wettbewerbsvorschriften glaubt man in Großbritannien heute nicht mehr, die Entwicklungen im Pay-TV-Markt beeinflussen zu können.

Ursprüngliche medienpolitische Strategien für britischen Kabel- und Satellitenfernsehmarkt gescheitert

Der heutige Zustand des Satellitenfernsehens in Großbritannien ist das Resultat des fast völlig mißlungenen medienpolitischen Versuchs in den 80er Jahren, privates Kapital zu Investitionen in britische Kabelnetze zu bewegen, und der gescheiterten Strategie, ebenfalls unter Rückgriff auf private Investitionen, Direktsatelliten-Rundfunk (DBS) zu fördern. Schlußendlich entstand zwar ein Multikanalfernsehen in Großbritannien, aber in einer völlig anderen Form, als sich die Politik das vorgestellt hatte: Statt Motor der einheimischen technischen und audiovisuellen Produktionsindustrie zu sein, ist es im Besitz ausländischer Unternehmen und zum größten Teil abhängig von gekaufter Technologie und gekauften Inhalten. (2)

Während im folgenden zunächst die wesentlichen Grundlinien der Entwicklungsgeschichte des Satelliten- und Kabelfernsehens in Großbritannien nachgezeichnet werden, beschreibt der zweite Teil des Artikels den derzeitigen Regulierungsansatz für Satelliten- und Kabelfernsehen im digitalen

Zeitalter. Dadurch soll BSkyB gehindert werden, seine Marktposition insbesondere im Bereich der Zugangssysteme (Conditional Access) sowie bei dem Angebot von eigenen Kanälen und dem Zugriff auf hochwertige Programmrechte (Sport und Filme) zu mißbrauchen. Abschließend wird die Frage nach alternativen Strategien gestellt. Wenn sich der Markt einmal so entwickelt hat wie in Großbritannien, bleiben Politikern und Wettbewerbshütern noch andere Gestaltungsmöglichkeiten als lediglich marginale Interventionen?

Die britische Satellitenfernsehpolitik in den 80er Jahren

Im März 1980 kündigte der für Rundfunk zuständige Innenminister William Whitelaw eine Studie über Fernsehen via Direktsatellit (DBS) an, mit dem fünf zusätzliche Fernsehkanäle möglich würden. (3) Die Studie sollte die Auswirkungen einer Etablierung von DBS in Großbritannien zwischen den Jahren 1985 (als frühestem Datum) und 1990 untersuchen und neben technischen, finanziellen und Ressourceneffekten für Rundfunksystem und -angebote auch den potentiellen Nutzen für die Industrie aufzeigen. (4) Die unter dem Titel „Direct Broadcasting by Satellite“ (5) ein Jahr später erschienene Studie enthielt indes keine strikten Empfehlungen für eine spezielle Strategie zur Entwicklung des Satellitenfernsehens in Großbritannien, sondern zeigte nur eine Palette von Optionen auf.

Technischer Ausgangspunkt waren die Allokationsentscheidungen der World Administrative Radio Conference (WARC) von 1977, die allen europäischen Ländern DBS-Frequenzen für einige Satellitenkanäle, die im eigenen Land mit Antennen von vernünftiger Größe empfangbar sein sollten, zugewiesen hatte. Die Ausleuchtzonen waren – trotz unvermeidbarer Overspills – im wesentlichen auf das jeweilige nationale Sendegebiet begrenzt. Das strategische DBS-Problem beschränkte sich damals zumindest kurzfristig auf die Nutzbarmachung der begrenzten Zahl von fünf Satellitenfernsehkanälen, die in Großbritannien angesiedelt und für Großbritannien bestimmt sein sollten. Die Gefahr (oder Chance) einstrahlender ausländischer – auf anderen Rechtsgrundlagen beruhender – Satellitenkanäle wurde zunächst als marginal angesehen, auf längere Sicht seien jedoch auch internationale Programme von Satelliten geringerer Sendeleistung mit kleineren Antennen empfangbar. Durch einen möglichst frühen Start von nationalen DBS-Diensten – so die Untersuchung – könne man von außen einstrahlenden (kommerziellen) europäischen Angeboten zuvorzukommen und so die Bereitschaft des britischen Publikums aufrechterhalten, Geld in DBS-Antennen für nationale Programmangebote zu investieren.

Ein eigenes Kapitel war der industriellen Dimension der neuen Rundfunktechnik gewidmet. Darin wird auf den sich in den nächsten Jahrzehnten entwickelnden bedeutenden Weltmarkt für Direktsatelliten und die dazugehörige Empfangstechnologie hingewiesen, der ein wesentlicher Sektor eines noch viel größeren Marktes für Informationstech-

Studie untersucht Anfang der 80er Optionen zur Einführung von DBS

Hoffnung auf positive Effekte für britische Industrie durch DBS

* Übersetzung Media Perspektiven.

** London Economics;

*** University of Westminster.

nik sei, für den Großbritannien gute Entwicklungsvoraussetzungen habe. Von einer frühen Einführung eines britischen DBS-Dienstes würden die Raumfahrt- und Elektronikindustrie wahrscheinlich am meisten profitieren. Um zu einer Stütze für die Gesundheit der britischen Wirtschaft zu werden, müßten beide Branchen erfolgreich im internationalen Markt konkurrieren, und dieser Erfolg hänge ab von der Existenz eines nationalen Marktes. Britische Exporte von Satelliten- und Empfangsanlagen und ähnlicher Geräte könnten wesentlich von der Entscheidung über einen britischen DBS-Dienst und das Datum seiner Einführung beeinflußt werden. Die britische Raumfahrtindustrie fordere deshalb einen DBS-Start zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Die gleiche Forderung kam aus der Rundfunk- und Unterhaltungselektronikbranche.

Bestehende Rundfunkangebote und Filmindustrie laut Studie auf Unterstützung angewiesen

Die britische Filmindustrie wurde ungeachtet der durch neue Angebote erhöhten Nachfrage gegenüber Hollywood als nicht konkurrenzfähig angesehen und Ausgleichsmaßnahmen wie Quoten oder Abgaben zur Prüfung empfohlen. Im Hinblick auf die Minimierung der Gefahren für die bestehenden Rundfunkangebote und die damals geplanten neuen Programme (Channel 4 und Frühstückfernsehen) sei ein früher DBS-Start sogar abzulehnen. Dies berge allerdings das Risiko, daß sich Großbritannien einer Entwicklung verschließe, mit der in anderen Industrieländern experimentiert würde und die sich als wichtig erweisen könnte. Wäre das Hauptziel allerdings die Bereitstellung neuer profitabler Rundfunkmöglichkeiten, so sei ein moderater Beginn mit vielleicht ein oder zwei DBS-Fernsehsatelliten sinnvoll. Damit wäre es gleichzeitig möglich, die wesentlichen Strukturen des bestehenden Systems auszubauen. Die neuen DBS-Programme sollten unter irgendeiner Form von öffentlicher Aufsicht und unter Public-service-Bedingungen bereitgestellt werden. Diese öffentliche Aufsichtsbehörde könne die BBC, die IBA oder beide Organisationen sein.

Die IBA war jedoch zu dieser Zeit mit der Einführung des Channel 4 beschäftigt und wandte sich gegen eine frühe Einführung von DBS. Die BBC machte dagegen einen konkreten Vorschlag für zwei DBS-Kanäle, ein Abonnementprogramm mit Spielfilmen, Erstausstrahlungen von BBC-Produktionen, Opern, Drama, Musik und einer erweiterten Sport- und Nachrichtenberichterstattung. Für den zweiten Kanal waren Wiederholungen der besten BBC 1- und BBC 2-Produktionen in neuer Form vorgesehen.

Regierung greift 1982 implizite Empfehlung pro DBS auf, Investitionen sollen von privater Seite kommen

Obwohl keine explizite Empfehlung abgegeben wurde – die angeführten fünf DBS-Optionen reichten von einem frühen Start etwa 1986 mit zwei Kanälen über einen späteren umfassenden oder teilweisen Beginn 1990 bis hin zu gar keinem nationalen DBS-Angebot – sprach sich die Studie dennoch implizit für einen frühen Start von DBS aus. Nur so könne sich die britische Industrie einen Anteil an einem als wichtig angesehenen sich entwickelnden internationalen Markt sichern. Um

Risiken für die bestehenden Rundfunkangebote zu minimieren, solle nur langsam und unter der Ägide entweder von BBC oder IBA begonnen werden. Angesichts der oben beschriebenen unterschiedlichen Positionen bot sich dafür die BBC an.

Innenminister Whitelaw griff die impliziten Empfehlungen der Studie pro DBS im März 1982 auf und kündigte an, den Sendebeginn für DBS im Jahre 1986 anzustreben. Man werde mit den verschiedenen interessierten Investoren aus der Raumfahrt und verwandten Industrien ebenso wie mit der heimischen Elektronikindustrie eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, daß die wirtschaftlichen Vorteile für Großbritannien effektiv realisiert würden. Klar sei, daß sich DBS im Einklang mit den bestehenden Rundfunkstrukturen entwickeln müsse, insbesondere im Hinblick auf die Aufsicht und die Einhaltung von Programmstandards. Die Regierung halte es für richtig, den BBC-Vorschlägen für zwei DBS-Kanäle grünes Licht zu geben, um zu frühen Vereinbarungen zwischen Satellitenanbietern und -nutzern zu kommen. BBC und britische Raumfahrtindustrie sollten sich daher zusammensetzen, um die notwendigen detaillierten Vorschläge zu erarbeiten. Dabei erwartete die Regierung, daß die notwendigen Investitionskosten für das Satellitenfernsehen vom privaten Sektor geleistet würden. (6)

In den darauffolgenden 18 Monaten verhandelte die BBC allein mit potentiellen Anbietern von Satellitenhardware. Im Dezember 1983 stellte sie fest, daß sie nicht alleine weiterkommen könne und wandte sich an Regierung und IBA, um Kooperationsmöglichkeiten auszuloten. Im März 1984 schlug die Regierung ein Joint venture zwischen BBC, ITV und privaten Investoren vor. Der Kabel- und Broadcasting Act von 1984 schuf mit der Klausel zur Etablierung eines Satellite Broadcasting Board – zu gleichen Teilen besetzt mit Mitgliedern der IBA und des BBC Board of Governors – die institutionellen Rahmenbedingungen für eine gemeinsame BBC/IBA-Satellitenoption, wobei auch Vorkehrungen für den Fall getroffen waren, daß die IBA alleine eine Satellitenoption entwickeln würde. Es entstand ein Konsortium, das unter dem Namen Club of 21 bekannt wurde. Im Juni 1985 gab dann auch der Club of 21 endgültig bekannt, daß seine Mitglieder sich außerstande sahen, weiterzumachen.

Der gescheiterte politische Versuch, DBS frühzeitig einzuführen, hatte drei Folgen: Erstens zog sich die BBC von allen Ambitionen eines direkten Engagements in DBS zurück (eine Position, die sie bis 1997 durchhielt). Zweitens brach mit der nachfolgenden Ausschreibung einer DBS-Lizenz für drei Satellitenkanäle durch die IBA und ihrer Vergabe an British Satellite Broadcasting (BSB) ein zentrales Element der ursprünglichen Satellitenindustriepolitik der Regierung zusammen: Im Mai 1987, kurz nach dem Erhalt der Satellitenfrequenz, schloß BSB einen Vertrag mit dem amerikanischen

Verhandlungen zur Einführung von DBS scheitern mehrfach

Satellitenunternehmen Hughes über die Lieferung von zwei DBS-Satelliten. In einem Käufermarkt, wie er Mitte der 80er Jahre existierte, so ein Kommentator später, konnte Hughes die besten Finanzierungs- und Startkonditionen anbieten. (7) 1982 waren die wirtschaftlichen Chancen für die britische Raumfahrtindustrie einer der Hauptgründe für einen frühen DBS-Start gewesen. Nach 1987 ging die DBS-Entwicklung weiter, ohne daß diese Chancen von der britischen Industrie genutzt werden konnten. Eine dritte Folge von drei Jahren frustrierender Verhandlungen war, daß es den als wichtig angesehenen frühen Start etwa 1986 nicht geben würde.

BSB-Lizenz von Ende 1986 läßt Sendebeginn nicht vor 1989 erwarten

Als BSB im Dezember 1986 seine Lizenz erhielt, wurde mit einem Sendebeginn nicht vor 1989 gerechnet. Dies war schon gefährlich nahe dem Datum, zu dem die Studie des Innenministeriums heftige Konkurrenz von ausländischen, europäischen, kommerziellen Satellitenprogrammangeboten vorausgesagt hatte, der man möglicherweise nicht gewachsen sein werde.

Das unter mehreren Lizenzbewerbern erfolgreiche BSB-Konsortium bestand aus dem Pearson-Konzern (Eigentümer der Financial Times), den ITV-Lizenznehmern Granada und Anglia sowie dem Elektronik-Hardware-Anbieter Amstrad und Richard Bransons Firma Virgin. BSB wollte nach eigenen Angaben einen kostspieligen und qualitativ hochwertigen Ansatz beim Satellitenrundfunk verfolgen. Von Anfang an waren sich IBA, Regierung und BSB einig, daß Erfolgchancen davon abhingen, ob der Weg von unerwünschter neuer Konkurrenz freigehalten würde. So wurden die übrigen zwei der möglichen fünf DBS-Kanäle zurückgehalten bis nach dem Start von BSB, und im Mai 1988 beschwor BSB die Regierung, einen fünften terrestrischen Fernsehkanal nicht vor 1995 zuzulassen.

Durch Zulassung des Fernsehempfangs über Low- und Medium-Power-Satelliten 1986 wurden DBS-Pläne ungewollt gefährdet

Jedoch hatte die Regierung – vermutlich irrtümlich und unabsichtlich – den regulatorischen Rahmen für Konkurrenten von BSB schon geöffnet, noch bevor die IBA die Lizenzen ausschrieb. Im Mai 1985 wurden die Zulassungsbedingungen für Gemeinschaftsantennenanlagen (SMATV), die bislang in der Satellitenfernsehentwicklung in Großbritannien keine wesentliche Rolle gespielt hatten, liberalisiert. Dabei wurde auch der direkte Empfang von Programmen von Low-power-Satelliten mit einer solchen Anlage gestattet. Mit anderen Worten, von 1985 an konnte praktisch jedermann nur mit einer Planungsgenehmigung eine Satellitenschüssel für den Empfang von Low- und Medium-power-Satellitenprogrammen aufstellen. Die Regierung rechnete offiziell jedoch nicht mit gravierenden Folgen, weil die damals noch großen Durchmesser und hohen Kosten solcher Antennen einer raschen Verbreitung im Wege stünden. Andererseits hatte das Innenministerium in der eingangs erwähnten Studie selbst zutreffend darauf hin-

gewiesen, daß der technische Fortschritt immer kleinere Antennendurchmesser möglich machen würde. Die potentiellen Auswirkungen dieser Entwicklung hat damals offenbar niemand erkannt.

Schon ein Jahr nach der Liberalisierung der Vorschriften wies das Peacock Komitee – eine von der Regierung eingesetzte Rundfunkuntersuchungskommission – auf die Folgen einer Zunahme des individuellen Direktempfangs von Satellitenprogrammen durch die Fernsehhaushalte hin. Für den Fall, daß exklusiv für den individuellen Direktempfang bestimmte Angebote sich im Lande etablieren würden, könnte es notwendig werden, weitere Kontrollen einzuführen. (8) Anfang 1988 war nicht zuletzt angesichts des für Juni 1988 geplanten Starts des Luxemburger Astra-Satelliten allen Beteiligten klar, offiziellen wie inoffiziellen, daß es alternative Empfangsmöglichkeiten zum offiziellen High-power-DBS-Satelliten geben würde. (9) Dennoch wurde diese Bedrohung für die offizielle britische DBS-Politik öffentlich von BSB dementiert. (10) Von Anfang der 80er Jahre bis mindestens zum Start von Sky Television 1989 hielt die Regierung an einem offiziellen DBS-Projekt fest. Gleichzeitig schützte sie sich vor Schuldzuweisungen bei einem möglichen Fehlschlag, indem sie auf die starken Widerstände gegen ihre protektionistische Satellitenpolitik hinwies.

Der Beginn des Satellitenfernsehens in Großbritannien

Ende der 80er Jahre

Die allgemein vorhergesagte, doch fallweise ignorierte Herausforderung der offiziellen DBS-Pläne wurde im Juni 1988 Realität, als der Australo-Amerikaner Rupert Murdoch ein für Großbritannien bestimmtes, via Astra direkt empfangbares Satellitenprojekt mit vier Kanälen und einem Sendebeginn im November 1988 ankündigte. 1988 hatte Rupert Murdoch bereits seit mehreren Jahren eine zentrale Position im britischen Zeitungsmarkt inne. Seit 1983 gehörte ihm der paneuropäische Sky Channel. Murdoch hatte sich viele Jahre lang erfolglos um eine ITV-Lizenz bemüht und war noch kurz zuvor Partner im unterlegenen Bewerberkonsortium für die britische DBS-Lizenz gewesen. Zugleich hatte Murdoch 1985 in den USA die Fernsehsender von Metromedia und ein Jahr zuvor die Produktionsunternehmen 20th Century Fox erworben.

Im Februar 1989 startete Murdochs Sky Television mit vier Programmen, Sky One, Sky News, Sky Movies und Sky Sports, die alle unverschlüsselt übertragen und komplett aus Werbung finanziert wurden. (11) Sky konnte mehr als ein Jahr vor dem Rivalen British Satellite Broadcasting, der den Segen der IBA hatte und einen höher entwickelten technischen Standard anwendete (D-MAC), ins Rennen gehen. Dieser höhere Standard hatte sich zugleich als Handicap erwiesen: Da weder Empfangs- noch Übertragungstechnik ausgereift waren, mußte BSB seinen Sendebeginn bis April 1990 verschieben. Effektiv konnte BSB mit dem Verkauf seiner speziellen quadratischen DTH-Antennen erst im Mai 1990 beginnen, und das brachte Sky bis dahin eine Monopolstellung im

Murdoch startet 1989 Sky Television mit vier Programmen, mehr als ein Jahr Vorsprung vor BSB

Antennenmarkt. Anfang der 90er Jahre wurde das Programm Sky Movies verschlüsselt und war nur noch für Abonnenten empfangbar (obwohl kostenlose Versuchsabonnements noch dominierten). Mit aggressiver Marketingtechnik einschließlich kostenlosen oder subventionierten Empfangsantennen ebenso wie mit der werblichen Unterstützung durch die Publikationen von Murdochs News International-Konzern gelang es Sky rasch, eine Basis von ungefähr 640 000 Empfangshaushalten zu etablieren.

Bis zur Zwangshochzeit heftige Konkurrenz zwischen Sky und BSB

Zwischen Mai und Oktober 1990 lieferten sich Sky und BSB einen heftigen Konkurrenzkampf, wobei Sky 144 000 neue Haushalte und BSB 115 000 neue Haushalte gewinnen konnte. Im Oktober 1990 übertraf Sky den Konkurrenten nur noch um 5 000 Haushalte. BSB besaß fünf Kanäle, einer mehr als Sky, und bot auf seinen drei Vollprogrammen mehr Originalproduktionen an als Sky auf seinem einzigen Vollprogramm Sky One, auf dem hauptsächlich alte US-Shows ausgestrahlt wurden. BSB Sport umfaßte hauptsächlich Liveübertragungen der Ersten Fußballliga. Die beiden konkurrierenden Filmkanäle von Sky und BSB speisten sich aus völlig unterschiedlichen Filmbibliotheken, die sie sich durch gegenseitiges Überbieten gesichert hatten. Beide Anbieter machten nicht zuletzt wegen des Wettbietens um Übertragungsrechte große Verluste und fusionierten im November 1990 zu British Sky Broadcasting BSKyB.

Die Zwangshochzeit zwischen BSB und Sky löste unmittelbar heftige regulatorische Turbulenzen aus. Da BSB die offizielle DBS-Lizenz hielt, hätte die IBA entsprechend den Lizenzbedingungen zumindest konsultiert werden müssen, denn mit der Fusion kam die britische DBS-Lizenz effektiv unter die Kontrolle eines Nicht-EU-Bürgers, was die IBA so nicht hingenommen hätte. Es hatte allerdings weder Konsultationen noch Vorwarnungen gegeben. In den Augen der IBA war BSB damit vertragsbrüchig geworden, und die IBA kündigte auch an, den Vertrag zu beenden. (12) Murdoch hatte zwar die IBA nicht informiert, aber er wies die damalige Premierministerin Margaret Thatcher einige Tage vor der offiziellen Ankündigung auf den Deal hin. Diese wiederum hielt es nicht für angebracht, ihre Kabinettskollegen, insbesondere den zuständigen Innenminister, zu informieren. Die konservative Regierung hatte die Augen vor möglichen Gesetzesverletzungen durch Murdochs auf Großbritannien gerichtete Satellitenoperationen verschlossen und tat dies auch weiterhin – zum Beispiel im Hinblick auf die Frage europäischer Programminhalte und -quoten.

Die IBA sah ein, daß sie sich dem Unausweichlichen beugen mußte, und beendete den BSB-Vertrag nicht, sondern erlaubte einen gleitenden, wenn auch erzwungenen Übergang der BSB-Abonnenten zu BSKyB. Die neun Kanäle wurden auf fünf reduziert, wobei zwei Filmkanäle verschlüsselt wurden. Sky Sports wurde zugunsten von BSB-Sports-Channel, der die wertvolleren Rechte besaß, geschlossen. BSBs drei kostspielige Vollprogramme wurden ebenfalls eingestellt.

Die Etablierung des BSKyB-Monopols

Nach der Fusion genoß BSKyB wieder eine Alleinstellung im Satellitenfernsehmarkt. Angesichts der geringen Kabelverbreitung (1,8 Millionen anschließbare und 400 000 angeschlossene Haushalte) war BSKyB damit der zentrale Anbieter von Multikanalfernsehen. Die erste Kostprobe dieser neuen Marktmacht gab BSKyB bei den Neuverhandlungen seiner Verträge mit den US-Majors für die Filmkanäle. Die ursprünglich von BSB und Sky 1988 abgeschlossenen Verträge garantierten Zahlungen in einer Gesamthöhe von 1,3 Milliarden Pfund über fünf Jahre. Die neuen Verträge sahen eine Verlängerung der Vertragsdauer bei gleichbleibenden Zahlungen vor. Sie gewährten BSKyB Exklusivlizenzen für Pay-TV-Rechte (aber nicht Pay-per-view-Rechte) für alle Filme.

Für seine Kanäle Sky One und Sky Sports versuchte BSKyB, sich exklusive Übertragungsrechte – für Pay TV und Free TV – zu sichern, obwohl vorgesehen war, nur die Pay-TV-Rechte auszunutzen. Für BSKyB ist die exklusive Sportberichterstattung der wichtigste Faktor, um neue Abonnenten zu gewinnen. 1995 versuchten einige Kabel-, Film- und Sportkanäle, sich zu etablieren, wobei letztere ausführlich über Wimbledon und Cricket berichten wollten. Das Konsortium zerbrach jedoch, als BSKyB Zulieferungsverträge mit den beiden größten Kabelnetzbetreibern Tele West und Nynex abschloß, worin sich diese beiden verpflichteten, keine ausschließlich für das Kabel bestimmten Sport- und Filmkanäle einzuspeisen.

Für Sky One hat sich BSKyB über die Verbindung zwischen Murdoch und Fox Television Erstaussstrahlungsrechte für einige quotenstarke Fox-Programme gesichert (The Simpsons, Melrose Place und X-Files/Akte X). Wichtiger noch war, daß BSKyB begann, Programmbouquets zu bilden und diese verschlüsselt im Abonnement zu vertreiben. Jeder Kunde eines Sport- oder Filmkanals sollte dieses Bouquet in Form eines Basisangebots zwangsweise mitabonnieren müssen. Mit Hilfe zweier größerer Deals mit United Artists (UAP) – im Besitz von Flextech und letztlich von TCI, dem größten amerikanischen Kabelbetreiber – und Viacom gelang es, solche Bouquets zusammenzustellen. Durch den Vertrag mit UAP konnten bislang nur für das Kabel bestimmte Programme, zum Beispiel Children's Channel, auf Astra ausgestrahlt werden. Ferner waren damit amerikanische Kabelprogramme wie Discovery in Großbritannien verfügbar, und neue Kanäle wie UK Living konnten gestartet werden. Das UAP-Paket wurde durch das Viacom-Paket abgerundet, das insgesamt vier Kanäle, zwei Kinder- und zwei Popmusikkanäle, umfaßte. BSKyB garantierte eine monatliche Zahlung pro Abonnent für jeden Kanal unabhängig von den tatsächlichen Zuschauerzahlen. BSKyB finanzierte auch die Startkosten für die neuen Kanäle im Gegenzug für eine Beteiligung daran.

Fusioniertes BSKyB forcierte exklusiven Rechteerwerb und Pay TV

BSKyB beginnt mit Bildung von Programmbouquets

Versuche, Pay TV unabhängig von BSkyB anzubieten, werden torpediert

Verschiedene Kanäle, insbesondere UK Gold, versuchten ihr Glück zunächst außerhalb des Sky-Bouquets, wobei sie sich nur aus Werbeerträgen und Nutzungsabgaben der Kabelbetreiber finanzierten. Aber schon bald schlossen sie sich dem Bouquet an, um ebenfalls Zugang zu Abonnententrägen zu bekommen. Andere Programme wie Eurosport oder Ted Turners Programme Cartoon-Network, TNT und CNN bleiben außerhalb des Sky-Bouquets. Sie können sich aber auf wesentlich größere Werbeerträge als die anderen Kanäle stützen, weil sie europaweit verbreitet werden.

Wie weit BSkyB den Markt beeinflussen kann, zeigt das Beispiel des Science-fiction-Programms Sci-Fi-Channel. Dieser Kanal konnte sich nicht mit BSkyB einigen und verhandelte mit den Kabelnetzbetreibern, um sein Programm exklusiv im Kabel zu verbreiten. BSkyB teilte den Kabelbetreibern daraufhin mit, daß man einen eigenen Sci-Fi-Channel plane. Man werde die populärsten Sky-One-Sendungen wie X-Files, Star Trek etc. in den neuen Kanal übernehmen, der gemeinsam mit dem Rest des Bouquets von jedem Kabelbetreiber als Basisdienst angeboten werden müßte, wenn man keine Vertragsstrafen zahlen wollte. Schon kurze Zeit später kamen Sci-Fi-Channel und BSkyB zu einer Einigung.

BSkyBs Strategie, Konkurrenz von Kabelbetreibern zu verhindern, kann man auch an einem weiteren Beispiel sehen, nämlich bei dem Versuch, eine strategische Allianz mit British Telecom zu formieren. Im September 1993 gab die News Corporation eine strategische Allianz mit British Telecom bekannt, von der nachfolgend nicht mehr viel zu hören war. Ein Ziel dieser Allianz soll die Entwicklung von Angeboten in Konkurrenz zu den Kabelgesellschaften gewesen sein, zusammen mit einer Reihe von Promotionmaßnahmen, die auch stattgefunden haben, für British Telecom auf dem Programm Sky. Dies wiederum war eine Reaktion von British Telecom auf die Bestrebungen der Kabelgesellschaften, sich im heimischen Telefongeschäft zu engagieren. Die Abonnenten von Sky erhielten Rabatte auf ihre Telefonrechnungen der British Telecom.

Die britische Kabelfernsehpolitik seit 1982

Auch am Beispiel der britischen Kabelfernsehpolitik läßt sich das Scheitern der ursprünglichen Intentionen vor Augen führen. Vor 1982 standen die Telekommunikationsindustrie und die Rundfunkindustrie in Großbritannien unter starker Regierungskontrolle, weitgehend als Teil des öffentlichen Sektors. Terrestrisches Fernsehen wurde von der BBC und der IBA veranstaltet. Kabel- und auch Satellitenübertragungen gab es noch nicht im ausreichenden Maß, um Alternativen zur terrestrischen Übertragung darzustellen. British Telecom (BT) war der gesetzliche Monopolanbieter des Telefonfestnetzes, und alle Dienste mußten über dieses

Netz abgewickelt werden. British Telecom lieferte auch fast alle Endgeräte, die im Telefonbereich benutzt wurden. So wie auch heute noch hatte British Telecom eine Universalienverpflichtung. Darüber war BT verpflichtet, inländischen Nutzern den Netzzugang zu niedrigen Kosten zu ermöglichen, selbst da, wo die fixen Zugangskosten hoch waren, und jedes Defizit durch Gesprächsgebühren zu decken. Ferner mußte British Telecom das Land mit öffentlichen Telefonzellen versorgen.

Kabelfernsehen gab es in geringem Umfang seit den 50er Jahren. Private Unternehmen wie Rediffusion, Thorn EMI und Visionhire hatten einige Kabelnetze etabliert, um Fernsehen und Radio in Gebieten mit schlechter terrestrischer Empfangsqualität zu ermöglichen. In den 70er Jahren war jedoch das terrestrische Fernsehnetz voll ausgebaut und deckte ganz Großbritannien ab, so daß die Notwendigkeit auch dieser begrenzten Kabelnetze entfiel. In einer Reihe von Städten waren jedoch Kabelsysteme etabliert, die Kapazitäten für zusätzliche Kanäle hatten. Das Innenministerium hatte deshalb einzelnen Kabelbetreibern die Bereitstellung von Bürgerkanälen erlaubt. Bis 1981 gab es keine Pay-Cable-Kanäle, abgesehen von begrenzten Experimenten in den 60er Jahren.

In den frühen 80er Jahren begann die Regierung mit einem Liberalisierungsprozeß im Bereich Telekommunikation und Rundfunkindustrie, um Wettbewerbsdruck in beiden Sektoren zu initiieren. 1982 wurden Pläne zur Privatisierung von British Telecom bekanntgegeben und Mercury als nationaler Netzbetreiber in Konkurrenz zu British Telecom lizenziert. Gleichzeitig sollte die Entwicklung von Kabelfernsehen durch die Vergabe lokaler Lizenzen an private Unternehmen gefördert werden. Dabei wurde der Wettbewerb in beiden Sektoren kontrolliert eingeführt: Verschiedene Maßnahmen sollten British Telecom hindern, seine dominierende Position auszunutzen, gleichzeitig wurde die Zahl der Konkurrenten für British Telecom für eine Übergangsperiode von mindestens sieben Jahren auf einen einzigen begrenzt. Die privaten Kabelgesellschaften erhielten de facto lokale Kabelfernsehmonopole, ihre Lizenzen hatten eine feste Laufzeit von 12 oder 15 Jahren. British Telecom durfte über sein Telefonnetz keine Rundfunkdienste anbieten, um Investitionen in Kabelnetze nicht zu behindern.

Begonnen hatte diese Politik bereits 1983, obwohl erst im Dezember 1984 die formale Umsetzung durch die Verabschiedung des Cable and Broadcasting Act im Parlament geschah. 1983 vergab die Regierung die ersten elf Kabellizenzen. Jede umfaßte ca. 10 000 Haushalte. Danach wurden die weiteren Lizenzen durch die Cable Authority vergeben.

Die Kabelunternehmen durften ihre eigenen Programme anbieten oder Programme von Dritten übernehmen. Es gab nur wenige Vorschriften in bezug auf das Programmangebot und keinerlei Restriktionen bezüglich der Preisgestaltung. Die einzige Auflage waren Must-carry-Regeln für die vier bestehenden terrestrischen Rundfunkprogramme

Politischer Wandel in den frühen 80er Jahren: Liberalisierung und Wettbewerb

Vor 1982 waren Telekommunikations- und Rundfunkindustrie als öffentliche Sektoren organisiert

BBC 1, BBC 2, ITV und Channel 4. Auch durften Kabelgesellschaften keine Datendienste in den fünf Hauptwirtschaftszentren des Landes anbieten und generell keine Sprachtelefonie, außer gemeinsam mit British Telecom oder Mercury. Nach der Lizenzierung der DBS-Programme 1986 wurden diese ebenfalls in die Must-carry-Verpflichtung für das Kabel aufgenommen.

Zunächst kaum Interesse an Kabel-lizenzen, 1990 nur 3,3 % der Haushalte am Kabel

Zunächst expandierte das Kabelfernsehen nur langsam. Es gab kaum Interesse für die angebotenen Lizenzen, und das Wachstum der Netze blieb gering. In der ersten Lizenzrunde 1983 gab es 37 Bewerbungen für die elf Lizenzen. Davon wurden jedoch nur zehn tatsächlich vergeben und eine weitere 1990. Von den 135 zusätzlichen Lizenzen, die dann unter dem Cable and Broadcasting Act von 1984 ausgeschrieben wurden, waren bis Ende 1987 nur 14 zugewiesen, und nur in drei Gebieten war der Betrieb aufgenommen worden.

Für die langsame Entwicklung des Kabels in den Anfangsjahren werden im wesentlichen drei Gründe genannt: Die Programmqualität im Kabel wurde abgesehen von den vier etablierten terrestrischen Must-carry-Kanälen als niedrig angesehen. Da diese jedoch auch terrestrisch empfangbar waren, bot das Kabel wenig Vorteile. Die vorgeschriebenen technologischen Anforderungen des Cable and Broadcasting Act bedeuteten, daß Kabelabonnements teuer wurden. Die Konstruktionskosten waren hoch, unter anderem, weil Kabel unterirdisch verlegt werden mußte.

Angesichts dieser Nachteile gab es wenig Begeisterung für Kabelfernsehen auf Seiten der Telefongesellschaften British Telecom und Mercury. In der ersten Lizenzrunde 1983 erhielt British Telecom in Zusammenarbeit mit anderen Gesellschaften fünf Lizenzen, drei Kabelnetze wurden tatsächlich errichtet. 1985 wollte sich British Telecom mit der Genehmigung der Cable Authority und der Telekommunikationsbehörde OFTEL an 30 Prozent aller Lizenzen beteiligen, änderte seine Politik jedoch rasch und zog sich vom Kabelfernsehen zurück. Alle Lizenzen wurden verkauft, mit Ausnahme der in Westminster, die heute noch im Besitz von British Telecom ist. Mercury auf der anderen Seite bewarb sich zunächst überhaupt nicht um Lizenzen. Erst sehr viel später beteiligte sich Cable & Wireless, die britische Muttergesellschaft von Mercury, an einer Reihe von Lizenzen in Partnerschaft mit der Bell Cable Media Gruppe, die von Bell Canada kontrolliert wird. Im Oktober 1990 waren nur 3,3 Prozent aller Haushalte an Breitbandkabel angeschlossen, die Zuwachsraten blieben gering.

1991 Kurskorrektur: Kabelnetzbetreiber dürfen auch Telefondienste anbieten

Nach einer Revision der Telekommunikationspolitik, die sieben Jahre vorher angekündigt worden war, veröffentlichte die Regierung 1991 ein White Paper mit dem Titel „Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s“, mit dem zwei zentrale Politikentscheidungen angekündigt wurden: die Beendigung des Duopols im Telefonfestnetz und die Beibehaltung des Verbots für British Telecom und Mercury, Fernsehen über ihre

Telefonnetze zu verbreiten, für mindestens weitere zehn Jahre. Neue Netzbetreiber sollten Rundfunkprogramme anbieten dürfen.

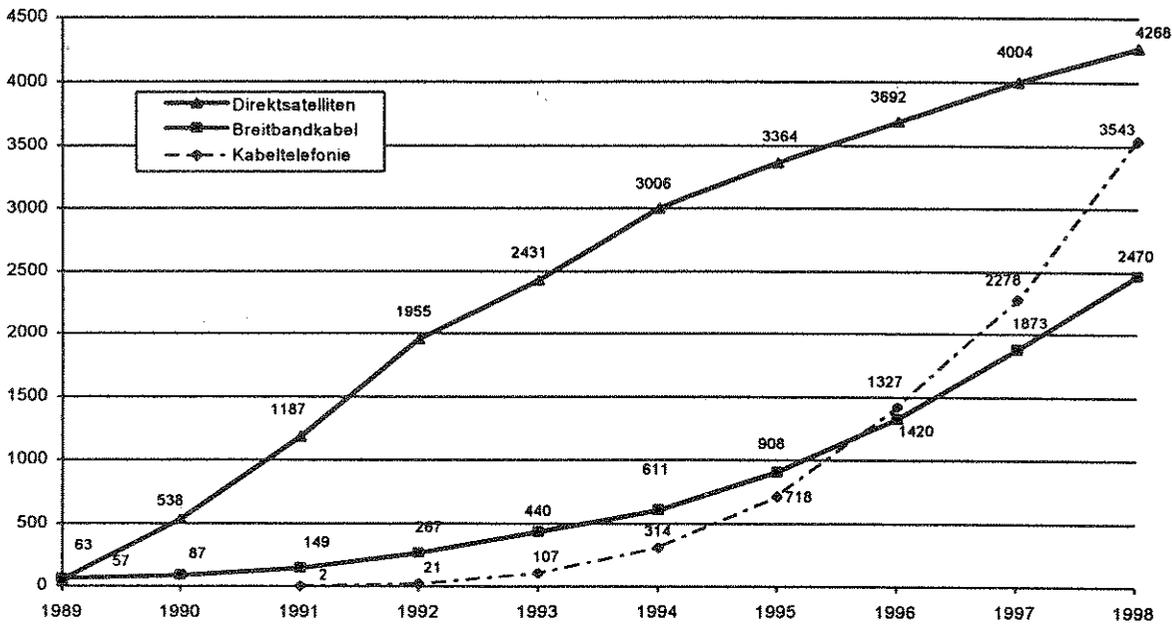
Kabelfernsehgesellschaften erhielten jetzt die Erlaubnis, Telefondienste über Kabelnetze anzubieten. Da die Kabellizenzen lokal begrenzt waren, konnten sie unmittelbar mit British Telecom im lokalen Bereich konkurrieren. Trotz absolut geringer Kabelverbreitung wurden die Einnahmen aus Telefondiensten für die Kabelunternehmer zunehmend wichtig, und ihr Telefonmarktanteil stieg rapide. Das White Paper erlaubte den Kabelgesellschaften außerdem, in benachbarten Lizenzgebieten ihre Systeme miteinander zu verbinden und forderte sie auf, sich auch um Lizenzen für Telefonfernverbindungen zwischen auseinanderliegenden Kabelgebieten zu bewerben. Das Verbot für Telefongesellschaften, Rundfunkdienste über ihre Netze zu verbreiten, sollte erst in zehn Jahren überprüft werden. Die Regierung befürchtete einen signifikanten Wettbewerbsvorteil von BT gegenüber den lokalen Kabelgesellschaften, falls die Verbreitung von Rundfunkdiensten über Telefonnetze erlaubt würde. Dies würde die Fähigkeit der Kabelunternehmen einschränken, ihre geplanten Investitionen zu refinanzieren, so daß in der Folge noch weniger Wettbewerb zwischen Kabelgesellschaften und British Telecom möglich wäre.

Seit der Kurskorrektur ist die Zahl der Kabelhaushalte in Großbritannien stark gestiegen (vgl. Abbildung 1), seit Mitte 1997 liegt die Zahl der Kabelneuanlüsse über der der Satellitenhaushalte. Für dieses rapide Wachstum in den letzten Jahren ist vor allem die Öffnung des Telefonfestnetzes für Kabelanbieter verantwortlich. Über 70 Prozent aller angeschlossenen Haushalte nutzen auch die Telefondienste, im vergangenen Jahr lag die Zahl der Kabeltelefonhaushalte über der Zahl der reinen Kabelfernsehhaushalte. Die Möglichkeit eines doppelten Einkommensstroms bot den Kabelbetreibern neue Anreize, ihr Netz auszudehnen und die Zahl der anschließbaren Haushalte zu erhöhen.

Ein zweiter Faktor war die Zulassung von Investoren aus Nicht-EU-Ländern. Nach dem Cable and Broadcasting Act von 1984 durften nicht in der EU Ansässige keine Kabellizenz halten. Mit der Zustimmung der Regierung entwickelte die Cable Authority bereits 1987 ein Arrangement, um dieses Verbot zu umgehen: Treuhandgesellschaften mit Sitz in der EU durften Lizenznehmer sein, ungeachtet einer Verpflichtung, im besten Interesse der eigentlichen, nichteuropäischen Investoren zu agieren. Das Verbot der Beteiligung von nicht in der EU ansässigen Eigentümern wurde mit der Verabschiedung des Broadcasting Act von 1990 endgültig aufgehoben. 1994 kamen fast 90 Prozent des Anlagekapitals im britischen Kabelfernsehen aus Nordamerika und fast 70 Prozent davon aus den Vereinigten Staaten. Vier der Regional Bell Opera-

Auftrieb für Kabel durch Telefondienste und nichteuropäische Investoren

Abb. 1 Entwicklung des Satelliten- und Kabelempfangs in Großbritannien seit 1989
Haushalte in Tsd, ohne SMATV



Quelle: New Media Markets/ITC.

ting Companies waren involviert, ebenso wie verschiedene der größten US-Kabelnetzbetreiber: TCI, Comcast, Jones und Cox. Die kanadischen Unternehmen Bell Canada, Videotron und CUC waren ebenfalls Hauptinvestoren.

Der Beginn des Satellitenfernsehens 1989 und die folgenden Marketinganstrengungen insbesondere nach der Sky/BSB-Fusion 1990 lenkten mehr Aufmerksamkeit auf Multikanalfernsehen, die auch die Kabelunternehmen zu ihren Gunsten nutzen konnten. Man hätte erwarten können, daß die Expansion des Satellitenfernsehens den Kabelinteressen schaden würde, da es sich um ein Konkurrenzprodukt handelte. Offenbar stimulierte das Satellitenfernsehen jedoch neue Zahlungsbereitschaft für zusätzliche Kanäle, was sich auch zugunsten des Kabels auswirkte, insbesondere da die Kabelbetreiber auch alle Satellitenkanäle einspeisen und zusätzliche Kabeltelefonien anbieten konnten.

Kanalbündelung und Vermarktungsbeschränkungen: BSKyB-Praxis und Regulierung für das digitale Zeitalter

Die derzeitige Situation im analogen Satelliten- und Kabelmarkt Großbritanniens – soviel läßt sich als Zwischenfazit festhalten – läuft den ursprünglichen ordnungs- und industriepolitischen Zielvorstellungen zuwider. Kurz vor dem Start digitalen Fernsehens in Großbritannien auf allen drei Übertragungswegen – terrestrisch, Satellit, Kabel – noch im Laufe des Jahres 1998, werden erneut industriepolitische Erwägungen einer britischen Vorreiterrolle bei der Einführung neuer Techniken (und der Erschließung neuer Märkte) vorgebracht. (13)

Wie läßt sich BSKyB-Monopol im digitalen Fernsehen verhindern?

Wegen des faktischen Pay-TV-Monopols von BSKyB stehen in regulatorischer Hinsicht bereits im Vorfeld des Digital-TV-Starts Fragen zur Verhinderung einer vergleichbar dominierenden Rolle im digitalen Pay TV im Vordergrund. Von besonderer Relevanz sind dabei die Konditionen für die Praxis der Kanalbündelung und für die Ausgestaltung der Zugangssysteme (Conditional Access), worauf im folgenden näher eingegangen wird.

Kanalbündelung, also die Bildung von Programm-bouquets oder -paketen, bedeutet, eine gesamte Produktgruppe zu einem einheitlichen Preis zu verkaufen. BSKyBs Strategie bestand darin, seine Premiumprogramme mit einer großen Zahl von meistens weniger attraktiven Basiskanälen zu koppeln. Für die BSKyB-Abonnenten wurden alle Sport- und Filmkanäle mit über 20 anderen Kanälen zu einem Multikanalpaket zusammengefaßt. Kabelbetreiber hatten finanzielle Vorteile, wenn sie alle BSKyB-Kanäle einspeisen und mußten finanzielle Nachteile hinnehmen, wenn sie konkurrierende Programme übernehmen. Sie wurden auch grundsätzlich verpflichtet, alle BSKyB-eigenen Basisdienste an alle angeschlossenen Fernsehhaushalte zu verbreiten. Ferner durften alle BSKyB-Premiumprogramme nur zusätzlich zu einem Basisabonnement, das mindestens Sky One und Sky News umfaßte, verkauft werden.

BskyB bündelt Premiumprogramme mit weniger attraktiven Basiskanälen

Beim Abonnementfernsehen sind Kanalbündelung und Vermarktungsbeschränkungen für mehrere Beteiligte relevant: Erstens für Programmprovider, die Teil eines Bündels werden wollen oder müssen bzw. deswegen keinen Zugang zum Gesamtmarkt erhalten; zweitens für die Betreiber von konkurrierenden Übertragungswegen, zum Beispiel Kabelnetzen, und drittens, für Zuschauer, die dadurch nicht frei entscheiden können, was sie sehen wollen. Zentrale Frage ist, ob die von

① BSkyB-Programmpakete

Basispaket 1)	Spielfilm	Sport	Bonuskanäle	Preis pro Monat in Brit. Pfund
Multichannel				10,99
Multichannel		Sky Sports	Sky Sports 2, Sky Sports Gold	15,99
Multichannel	Sky Movies			15,99
Multichannel	The Movie Channel			15,99
Multichannel	Sky Movies, The Movie Channel		Sky Movies Gold, The Disney Channel	21,99
Multichannel	Sky Movies	Sky Sports	Sky Sports 2, Sky Sports Gold	21,99
Multichannel	The Movie Channel	Sky Sports	Sky Sports 2, Sky Sports Gold	21,99
Multichannel	Sky Movies, The Movie Channel	Sky Sports	Sky Movies Gold, The Disney Channel, Sky Sports 2, Sky Sports Gold	24,99

1) Das Basispaket Multichannel umfasst zur Zeit 19 Programme.

BSkyB praktizierte Kanalbündelung für Satellitenfernsehabonnenten und Kabelbetreiber sowie die Beschränkungen der Vermarktung an Kabelkunden den Marktzutritt neuer Programmanbieter verhindern.

BSkyBs Abonnenten können zwischen einer Reihe von Programmpaketen wählen. Das Multikanalpaket (Basispaket) besteht derzeit aus 19 Programmen, davon vier aus der BSkyB-Familie (Sky News, Sky One, Sky Soap und Sky Travel). Ferner hält BSkyB Anteile an einer Reihe von anderen Kanälen, zum Beispiel Nickelodeon, QVC oder Playboy. Eine Übersicht über alle Programmpakete von BSkyB zeigt Tabelle 1.

Verschiedene Optionen bei Wahl der Premiumpakete

Bündelungspraxis erschwert Marktzutritt für unabhängige Anbieter

Auf den ersten Blick ist es vielleicht nicht offensichtlich, warum BSkyB das Instrument der Kanalbündelung nutzen sollte, um den Markt gegenüber anderen Anbietern von Basiskanälen, die BSkyB-Programme substituieren könnten, abzuschotten. Ein bekanntes ökonomisches Argument (14) lautet, daß ein monopolistischer Anbieter eines Gutes, für das es keine engen Substitute gibt (= BSkyBs Premiumprogramme) kein Interesse an einer Bündelung dieser Güter mit anderen Gütern hat, für die es ansonsten konkurrierende Angebote gäbe (= BSkyBs Basisprogramme). Neuere ökonomische Analysen haben jedoch gezeigt, daß dieses schlichte Argument nur unter bestimmten restriktiven Annahmen gilt: vor allem bei konstanten Skalenerträgen und einem Wettbewerbsmarkt für das gekoppelte Produkt. (15) Wenn diese Bedingungen nicht zutreffen, kann der Monopolanbieter von Premiumprogrammen durch die Bündelung von Premium- und Basiskanälen einen Anbieter von Basisprogrammen vom Marktzutritt abhalten bzw. vom Markt verdrängen, wenn nämlich durch die Bündelung die (erwarteten) Verkäufe von konkurrierenden Basisprogrammen soweit zurückgehen, daß ihr Angebot unprofitabel wird. (16)

Da der Eintritt in den Markt für Basisprogramme wiederum einen Ausgangspunkt für den Kauf zukünftiger Film- und Sportrechte und damit das Angebot von Premiumprogrammen darstellen kann, kann die Abschottung des Marktzutritts für Basiskanäle durch Kanalbündelung für den Monopolisten ein Weg sein, seine Position im Markt für Premiumprogramme zu sichern.

Für Kabelbetreiber, die Programme von BSkyB übernehmen, gelten folgende Angebotsbedingungen: Mengenrabatte sollen Kabelgesellschaften dazu bewegen, alle BSkyB-Programme zu übernehmen. Die Nichtverbreitung eines BSkyB-Kanals bedeutet einen effektiv höheren Preis für alle verbleibenden BSkyB-Kanäle. Preisnachlässe in Abhängigkeit vom Mischungsverhältnis von Premium- und Basisprogrammen stellen einen Anreiz für die Kabelgesellschaften dar, BSkyB-Premiumprogramme zu vermarkten. Da der Nachlaß nur von den Premiumkanälen abhängt, aber sich auf alle Kanäle im Basispaket bezieht, werden Kabelbetreiber abgehalten, mit BSkyB konkurrierende alternative Premiumprogramme anzubieten. Vermarktungsaufgaben beschränken die Möglichkeiten der Kabelbetreiber, Programme neu zu bündeln und alternative, vielleicht auch billigere, Pakete (beispielsweise ohne Sky One und Sky News) an ihre Abonnenten zu verkaufen.

Angebotsbedingungen für Kabelbetreiber

Zusammen haben diese Praktiken bewirkt, daß Kabelbetreiber entmutigt wurden, alternative Premiumprogramme zu suchen und anzubieten und die Zahl der von ihnen verkauften Basiskanäle zu erhöhen. BSkyB hat somit seine Kontrolle über be-

stimmte zentrale Angebote wie Sport- und Filmkanäle genutzt, um die Entwicklung von anderen Programmen, auf die es weniger Einfluß hat, zurückzudrängen. Der Neuzutritt von alternativen Programmzulieferern wird dadurch noch weiter behindert, daß diese Mechanismen auch die Möglichkeiten der Kabelbetreiber beschränken, ihre Anschlußraten zu erhöhen.

Vor- und Nachteile für Programm-anbieter

Für Programmproduzenten oder Kanalanbieter, die Zugang lediglich auf der Satellitenebene oder der Satelliten- und Kabelebene anstreben, könnte der Beitritt zum Programm-bündel von BSKyB möglicherweise vorteilhaft sein. In den Anfangsjahren fallen dann ihre Erträge unter Umständen höher und ihre Transaktionskosten niedriger aus, als wenn sie als unabhängige Anbieter auftreten. Zugleich kämen ihnen BSKyB's Marketingmaßnahmen inklusive möglicher Skalenerträge zugute.

Dem steht eine Reihe von Nachteilen gegenüber. Der Kanalanbieter hat wenig Kontrolle über die Weitervermarktung seines Produktes, zumindest bei den Satellitenhaushalten. Da er eine feste Summe pro Abonnent erhält, hängen seine Erträge nicht allein von der Attraktivität seines Programms, sondern der des gesamten Programm-bouquets ab. Er hat darüber hinaus keinen Einfluß darauf, wer noch im Programm-bouquet vertreten sein wird. Neue Kanäle, die nicht mit den schon vorhandenen konkurrieren, könnten die Attraktivität des Bouquets erhöhen. Auf der anderen Seite könnten neue Kanäle, die Alternativen für die bestehenden darstellen, diese einfach verdrängen. (17) Jeder neue Kanal, der in das BSKyB-Bouquet aufgenommen werden will, sieht sich einem einzigen Anbieter gegenüber, der aus einer Position der Stärke über die Angebotsbedingungen verhandeln kann. Potentiell konkurrierenden Premium- oder Basisprogramm-anbietern wird durch BSKyB's Tarifstruktur und Angebotsbedingungen für Kabelbetreiber der Zugang zu Kabelhaushalten schwer gemacht.

Die ITC-Untersuchungen zur Programm-bündelungspraxis im Pay-TV-Markt

ITC untersucht Bündelungspraxis

Im Zuge ihrer Untersuchungen über die Bildung von Premiumprogramm-paketeten im Pay-TV-Markt befaßte sich auch die Independent Television Commission ITC Ende 1996 mit den Folgen von Kanal-bündelungspraktiken für den Wettbewerb und die Verbraucher. Diese Untersuchungen fielen zusammen mit den konkreter werdenden Bestrebungen für digitales Fernsehen. Auch wenn Übertragungskapazität im digitalen Rundfunk nicht mehr knapp sind, bleiben zwei potentielle Marktbarrieren bestehen, nämlich der Zugang zu Conditional-Access-Diensten und die Effekte von Programm-bündelungspraktiken. Da die Lizenzvorschriften für Conditional-Access-Systeme sicherstellen sollten, daß alle Rundfunkveranstalter Conditional-Access-Dienste zu fairen und nicht diskriminierenden Bedingungen erhalten, waren die Unter-

suchungsergebnisse der ITC zur Programm-bündelung um so wichtiger.

Sowohl Rundfunkveranstalter als auch die Anbieter von Pay-TV-Kanälen unterliegen Kostenstrukturen, die für die meisten Industrien untypisch sind. Rundfunkveranstalter erwerben Programmübertragungsrechte üblicherweise zu fixen Kosten. Nachdem ein Programmangebot zusammengestellt ist, kostet es den Rundfunkveranstalter relativ wenig, sein Programm an Abonnenten zu verkaufen. Mit anderen Worten, es gibt Kostenvorteile auf Kanalebene. Da jedoch die Bildung eines weiteren Kanals den Erwerb neuer Programmübertragungsrechte erfordert, sind Kostenvorteile über verschiedene Kanäle hinweg tendenziell gering. Sind die Investitionskosten für die Distributionsinfrastruktur einmal getätigt, fallen für den Anschluß neuer Abonnenten nur geringe Kosten an. Auch die Versorgung eines schon angeschlossenen Haushalts mit einem neuen Kanal ist relativ billig. Es gibt also Kostenvorteile aufgrund von Größe und Geschäftsumfang auf der Übertragungsebene. Solche Kostenvorteile können ein bestimmtes Maß und bestimmte Formen von Kanal-bündelung sowohl von seiten der Programm-anbieter gegenüber den Netzbetreibern als auch von diesen gegenüber dem Endverbraucher rechtfertigen. Die Paketbildung kann höhere Verkaufszahlen und Erträge bringen, und in dem Maße, in dem die Verkaufszahlen insgesamt steigen, entsteht auch ein Vorteil für Verbraucher.

Die Kanal-bündelung kann jedoch auch zu bedenklichen Wettbewerbsverzerrungen führen, indem sie den Marktzutritt versperrt, so daß die Angebotsbreite insgesamt sinkt und die Preise steigen. Manche Formen der Paketbildung haben dies ganz unabsichtlich zur Folge, andere erfolgen speziell zu diesem Zweck. Im heutigen Pay-TV-Markt werden vier Formen von Kanal-bündelung praktiziert: Erstens das sogenannte Buy-through: Abonnenten können Premiumprogramme nur erwerben, wenn sie außerdem auch das Multikanal-Basispaket von Sky abonnieren. Zweitens gibt es Extrarabatte: Abonnenten erhalten zusätzliche Premiumprogramme zu geringeren als den Durchschnittskosten pro Abonnent. Drittens gibt es freie Bonuskanäle und viertens Vertriebsauflagen mit Vertragsstrafen, die dem Kabelnetzbetreiber vorschreiben, den Kanal an einen Mindestprozentsatz aller Abonnenten zu vertreiben. Zwei dieser Praktiken, nämlich die freien Bonusprogramme sowie die Vermarktungsaufgaben mit Vertragsstrafen sind von ihrer Wirkung, wenn nicht gar von ihrer Absicht her, wettbewerbsverzerrend.

Als Ergebnis ihrer Untersuchungen entschied die ITC, Vertriebsauflagen zu verbieten. Programm-anbieter dürfen Kabelbetreiber nicht mehr dafür bestrafen, daß sie sich weigern, ein Programm zu verbreiten, ferner müssen die Einspeisungsbedingungen für jeden einzelnen Kanal individuell verhandelt werden. Diese Entscheidung, mit der BSKyB's Macht, die Geschäfte der Kabelbetreiber

Kostenvorteile durch Größe und Geschäftsumfang auf Distributionsebene

Wettbewerbsverzerrung oder -beschränkung durch Kanal-bündelung

ITC verbietet Vermarktungsbeschränkungen

zu kontrollieren, beschnitten werden sollte, wurde einhellig von allen Programm Anbietern verurteilt. Kritik kam insbesondere von jenen Anbietern wie Flextech, die für ihre Kanäle mit BSkyB Bedingungen auf der Basis aller Haushalte, die Sky-Pakete abonniert haben, ausgehandelt haben.

Regulierung der Zugangssysteme (Conditional Access)

Vier Funktionen von Zugangssystemen können laut Wirtschaftsministerium getrennt angeboten werden

Das Konsultationsdokument des britischen Wirtschaftsministeriums (Department of Trade and Industry DTI) zum Lizenzkonzept vom Juni 1996 teilte Conditional Access (CA) in zwei separate Kategorien mit weiteren funktionalen Differenzierungen auf:

- Technische Dienste, die die Verschlüsselung von Programmen und die Berechtigungs-codes umfassen im einzelnen Verschlüsselungssysteme (Encryption Systems, ES), Autorisierungssysteme (Subscriber Authorisation Systems, SAS) und Abonnentenverwaltungssysteme (Subscriber Management Systems, SMS).
- Nichttechnische Dienste, also im wesentlichen Geschäftsbeziehungen zu den Kunden, bezeichnet als Verbrauchermanagementsysteme (Customer Management Systems, CMS). Diese Kategorisierung kann in etwa mit dem detaillierten EBU-Modell von CA-Systemen verglichen werden. (18)

Das Wirtschaftsministerium vertrat die Ansicht, daß diese vier Funktionen separat angeboten werden könnten, auch wenn sie derzeit nur von einer Organisation, nämlich BSkyB, bereitgestellt werden. Für die drei technischen Dienste Verschlüsselung, Abonnentenautorisierung und Abonnentenverwaltung sollte es gleiche Lizenzanforderungen geben. Die Preise für jeden dieser Dienste, die ein Provider von ihm unabhängigen Fernsehanbietern verkauft - wozu Anbieter mit dominanter Marktstellung qua Lizenz verpflichtet wären - sollten von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation OFTEL kontrolliert werden.

Preisregulierung für CA-Systeme

Für die Preisgestaltung wurden in dem Konsultationspapier folgende Prinzipien festgelegt: Bei der Festlegung der Preise muß OFTEL die Kosten für die Bereitstellung des Dienstes und eine angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital berücksichtigen. Diese Rendite würde ohne Rücksicht auf die Erträge bestimmt, die ein Rundfunkanbieter als Folge der Nutzung des Zugangssystems für die Verbreitung seiner Programme erwarten mag. Preise auf der Basis der Identität der Rundfunkanbieter, des Inhaltes des gesendeten Materials oder der Abonnementgebühren festzusetzen, wäre nicht diskriminierungsfrei und ein Bruch der europäischen Direktive über CA-Systeme. (19)

Die Preise dürften Kostenvorteile aufgrund von Betriebsgrößen und Geschäftsumfang widerspiegeln. Der Verkauf eines bestimmten Dienstes sollte nicht mit dem Verkauf eines anderen Dienstes verknüpft sein. Abgesehen von berechtigten Mengenrabatten sollten einzelne Dienste genau soviel kosten wie die einzelnen Komponenten eines Dienstebündels. Die Tariflisten müßten routinemäßig veröffentlicht werden.

Im Lizenzkonzept des Wirtschaftsministeriums für CA-Dienste-Anbieter sind ebenfalls Bedingungen für die Preisgestaltung skizziert. Die Rendite auf anfallende Vermögenswerte soll zu gleichen Teilen dem Lizenznehmer und dem Betreiber zugerechnet werden. Unterstellt wird, daß die Telekommunikationsbehörde bei der Festsetzung der Preise ihren Pflichten aus dem Telekommunikationsgesetz unterliegt. Es muß sichergestellt sein, daß alle annehmbaren Nachfragen nach Diensten befriedigt werden. Zweitens muß sichergestellt sein, daß jeder, der solche Dienste anbietet, auch in der Lage ist, die Bereitstellung solcher Dienste zu finanzieren. Ferner sollen die Interessen der Verbraucher und Nutzer in Großbritannien mit Blick auf Preise und Qualität gefördert werden. Der Wettbewerb zwischen allen an Telekommunikationsaktivitäten Beteiligten soll erhalten und gestärkt werden, Effizienz, Wirtschaftlichkeit sowie Forschung und Entwicklung neuer Technologien sind zu fördern.

Das Wirtschaftsministerium forderte, daß die Lizenznehmer der Aufsichtsbehörde alle relevanten Informationen zur Verfügung stellen und daß es für die verschiedenen Dienste eine getrennte Rechnungsführung gibt. Für die nichttechnischen Verbrauchermanagementdienste würden nur die getrennte Rechnungsführung und möglicherweise Vertraulichkeit über die Abonnentenbasis Pflicht sein. Für die Conditional-access-Systeme kamen grundsätzlich drei separate Organisationsmodelle in Frage. Erstens die vertikale Integration zwischen dem Anbieter aller vier Dienste und einem Rundfunkveranstalter, zweitens ein integriertes Angebot aller vier Dienste getrennt vom Rundfunkangebot und drittens die separate Bereitstellung einiger oder aller Dienste. Damit könnte mehr als eine Firma beteiligt sein.

Die vier verschiedenen CA-Dienste unterliegen auch unterschiedlichen Kostenstrukturen. So haben Verschlüsselungssysteme und Autorisierungssysteme hohe Fixkosten und sehr geringe Grenzkosten. Im Gegensatz dazu haben Abonnentenverwaltungs- und Verbrauchermanagementsystem relativ geringe Fixkosten im Vergleich zu ihren Grenzkosten.

Die Fähigkeit, Kosten korrekt zuzuordnen, ist aber wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Preisregulierung. Kosten können auf verschiedene Weise zugeordnet werden. Zum einen ist es notwendig, die CA-Kosten von den Kosten anderer Aktivitäten zu trennen, insbesondere im Fall eines vertikal integrierten CA-Anbieters. So sollten Kosten wie Forderungsausfälle oder Werbung nicht den Kosten für die Bereitstellung der CA-Dienste zugeschlagen werden.

Zweitens ist eine genaue Kostenaufteilung auf die verschiedenen CA-Dienste notwendig. Dies mag besonders schwierig sein, wenn es Kostenvorteile aus dem gemeinsamen Angebot mehrerer

Bedingungen der Preisgestaltung im Lizenzkonzept skizziert

Problem bei Preisregulierung: Genaue Kostenzuordnung bei CA-Diensten

Dienste gibt. Bestimmte Kosten müßten dann als Verbundkosten klassifiziert werden. Ferner ist es manchmal notwendig, noch eine weitere Unterscheidung zwischen fixen und variablen Kosten zu treffen, wobei es notwendig ist, diejenigen Kosten zu identifizieren, die wirklich variabel sind. Das Problem der Kostenmessung und Zurechnung wird noch dadurch verstärkt, daß es kein allgemein anerkanntes Verfahren dafür gibt. In der Praxis werden zwei Ansätze verwendet, nämlich der Top-down- und der Bottom-up-Ansatz. Der Top-down-Ansatz legt die Abrechnung der Firmen zugrunde, der Bottom-up-Ansatz nutzt technische Modelle. Aus verschiedenen Gründen kommen beide Ansätze selten zum gleichen Ergebnis.

**OFTEL:
Preisgestaltung
abhängig von
Rundfunkverstan-
terkategorie**

Die OFTEL prüfte ihrerseits Verfahren, um abzuschätzen, ob verschiedene Vorschriften zur Preisfestsetzung zu fairen, akzeptablen und diskriminierungsfreien Preisen führen würden. (20) Sie kam kurz gefaßt zu dem Ergebnis, daß CA-Provider unterschiedliche Preise von Rundfunkveranstaltern unterschiedlicher Kategorien, nicht aber von Rundfunkveranstaltern ein und derselben Kategorie verlangen konnten. Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß für miteinander konkurrierende Rundfunkveranstalter die gleichen Konditionen und Bedingungen für die Inanspruchnahme von CA-Diensten gelten sollten, da eine unterschiedliche Preisgestaltung den Wettbewerb verzerren würde. Auf der anderen Seite würden unterschiedlich gestaltete Preise für Rundfunkveranstalter, die nicht miteinander konkurrieren, diese Gefahr nicht in sich bergen. Folglich gäbe es keinen wesentlichen Einfluß auf den Wettbewerb, wenn ein CA-Provider unterschiedliche Preise für gleiche oder ähnliche Dienste von verschiedenen Arten von Rundfunkveranstaltern verlangen würde. So könnten unterschiedliche Bedingungen gelten erstens für Free-TV-Anbieter und Pay-TV-Anbieter, zweitens für Pay-per-view und Abonnementfernsehangebote, und drittens für interaktive Dienste und Fernsehdienste. Innerhalb dieser drei Kategorien mußten jedoch vergleichbare Bedingungen für ähnliche Dienste gelten.

Ob die Preise für Nutzer innerhalb einer Kategorie tatsächlich gleich sind, könne an folgenden Kriterien geprüft werden: Bei Free-TV-Veranstaltern wird von einem geringen Spielraum für weitere Differenzierungen innerhalb dieser Kategorie, abhängig von der Art der Finanzierung, ausgegangen. Abonnementfernsehveranstalter könnten am besten anhand der Zahl der Abonnenten oder der von ihnen angebotenen separaten Dienste (oder Bündel von Diensten) verglichen werden. Schließlich könnten die Zahlungen für Pay-per-view-Veranstalter nach den Vorstellungen von OFTEL davon abhängig gemacht werden, ob sie kontinuierlich oder nur ereignisbezogen Pay-per-view-Sendungen anbieten.

Die OFTEL-Überlegungen bleiben jedoch etwas widersprüchlich. Für den Fall, daß die Preisstaffelung dazu führe, daß ein Abonnementkanal mit einer kleineren Abonnentenzahl die gleiche Gesamtsumme entrichten müßte wie ein vergleichbarer Kanal mit einer großen Abonnentenzahl, käme es laut OFTEL wegen der dann geringeren Stückkosten für letzteren zu einer Wettbewerbsverzerrung. Auf der anderen Seite schließt die OFTEL aber nicht die Option eines von der Abonnentenzahl unabhängigen Tarifs aus, was genau dazu führen kann, daß ein Veranstalter mit vielen Abonnenten ebenso viel zahlt wie ein Veranstalter mit wenigen Abonnenten.

Zusammenfassend kann man sagen, daß diese Grundsätze zwar keine einheitliche Preisstruktur garantieren und den Zugangs Providern einen deutliches Maß an Preisflexibilität lassen, das Spektrum der zulässigen Tarifstrukturen jedoch beträchtlich reduzieren. Die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten einer Preisregulierung des Conditional Access dürften letztlich entscheidend von dem Durchsetzungswillen der zuständigen Behörden und der Kooperationsbereitschaft der Marktakteure abhängen.

Fazit

Fernsehregulierung war in der Vergangenheit durch strukturelle Interventionen nationaler Regierungen gekennzeichnet. In den frühen 80er Jahren führte die britische Regierung ein tapferes Experiment durch: Sie machte Vorschläge zur Entwicklung des Kabel- und Satellitenmarktes und überließ es dann zu einem großen Teil den Marktkräften, diese Vorschläge umzusetzen. Ergebnis war ein ungebremster Fehlschlag: Bestehende Organisationen, wie die BBC, ITV und British Telecom versagten, als es um Investitionen zur Entwicklung neuer Märkte ging. Die Kabel- und Satellitenindustrie fand sich am Ende zu großen Teilen unter der Kontrolle ausländischer Eigentümer wieder, die erpicht auf die Ausbeutung der Marktchancen eines liberalisierten britischen Marktes waren, aber keinerlei Rücksicht auf die Politikvorstellungen der britischen Regierung nahmen.

Dieser Fehlschlag in der Kabel- und Satellitenpolitik hatte ein Monopol im Pay-TV-Markt durch BSkyB zur Folge. Kabelbetreiber hängen nahezu vollständig von BSkyB für ihr Programmangebot ab und haben auch keine Chance, mit BSkyB in bezug auf Preise oder auf Programmangebote zu konkurrieren. Was immer es für Hoffnungen gegeben haben mag, mit dem Beginn des digitalen Fernsehens würde BSkyB's Dominanz schwinden – sie können nicht länger mit Überzeugung aufrechterhalten werden. Der Fokus der Regulierung hat sich daher verschoben. Man will nur noch soweit wie möglich sicherstellen, daß die Preise, die BSkyB sowohl direkt von den Konsumenten als auch von den „Zwischenhändlern“ (d.h. den Kabelbetreibern, den Betreibern der digitalen terrestrischen Fernsehnetze und den Programmanbietern, die BSkyB's Distributionsplattform nutzen wollen) verlangt, fair und diskriminierungsfrei sind.

**Spektrum zulässiger
Tarifstrukturen im-
merhin reduziert**

**Durch Fehlschlag
der Ordnungspolitik
entsteht BSkyB-
Monopol im Pay-TV-
Markt**

**Regulierung
des Wettbewerbs
schwierig, politischer
Durchsetzungswille
erforderlich**

Die für BSkyB zuständigen Wettbewerbsbehörden – wer genau diese Behörden sind, ist unklar und hängt vom Ergebnis der gegenwärtigen Überprüfung der Rundfunkregulierung ab (21) –, werden bei der Ausübung ihrer Aufgaben Probleme bekommen. Es fehlen ihnen verlässliche Informationen über die Kosten, die BSkyB oder anderen Betreibern entstehen. Es fehlen ihnen auch geeignete Vergleichsbeispiele. Angesichts solcher Probleme werden die Wettbewerbsbehörden möglicherweise die mächtigste Waffe in ihrem Arsenal herausholen wollen, die Anordnung zur Zerschlagung von BSkyB. Diese Sanktion, die in den USA im Falle von AT&T genutzt wurde und zur Zeit Microsoft angedroht wird, wurde im April 1998 auf der von der Generaldirektion 10 der Europäischen Kommission, dem Britischen Ministerium für Kultur, Medien und Sport und dem britischen Screen Advisory Council organisierten European Audio-visual Conference ins Gespräch gebracht – wenn auch nicht speziell mit Bezug auf BSkyB. Sie wurde im Mai 1998 vom scheidenden OFTEL-Generaldirektor Don Cruickshank wiederholt, der weiter erklärte: „Eine Sache, die ich gelernt habe, ist, daß Regulierung keine Frage des Gesetzes, sondern der Willenskraft ist“ (22). Die entscheidende Frage ist also, ob die Regulierungsbehörden die Willenskraft aufbringen werden, um entstehenden digitalen Fernsehmonopolen effektive Regulierungen aufzuerlegen.

Anmerkungen:

- 1) Der Beitrag stützt sich in weiten Teilen auf Analysen und Gutachten des Beratungsunternehmens London Economics aus den letzten zwei Jahren im Rahmen der britischen Debatte über die Regulierung von Kabel- und Satellitenfernsehen.
- 2) Zu Einzelheiten der britischen Medienordnungspolitik in den 80er Jahren vgl. Gellner, Winand: Ordnungspolitik im Fernsehwesen: Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien. Frankfurt u.a. 1990.
- 3) Vgl. zum folgenden Goodwin, Peter: *Television Under The Tories: Broadcasting Policy 1979-1997*. British Film Institute, London 1998 (in Druck).
- 4) Home Office 1981, S. 3; House of Commons debates v. 13.3.1981.
- 5) Home Office 1982.
- 6) Vgl. HoC Debates vom 4. März 1982.
- 7) Vgl. Godfriend, André: *Satellite Broadcasting in the U.K.* In: Negrine, Ralph (Hrsg.): *Satellite Broadcasting: The Politics and Implications of the New Media*. London 1988, S. 167f.
- 8) Vgl. Peacock Committee 1986, S. 25.
- 9) Vgl. Home Affairs Committee 1988 II, S. 4; Godfriend (Anm. 7), S. 167.
- 10) Vgl. die Kommentare von BSB-Managingdirektor Graham Grist in: Home Affairs Committee 1988 II, S. 127.
- 11) Vor Februar 1989 hatte Sky Television einen Transponder auf dem Low-power-Eutelsat-Satelliten gemietet, von dem ein Kanal übertragen wurde, der mit großen Antennen (mehr als 1,50 m Durchmesser) empfangen werden konnte.
- 12) Vgl. IBA News Release v. 16.11.1990.
- 13) Vgl. Gapper, John: *Digital TV's brave new world*. In: *Financial Times* v. 18.6.1998.
- 14) Diese Argumentation geht auf die sogenannte Chicago School zurück. Vgl. beispielsweise Director A./E. Levi: *Law and the Future: Trade Regulation*. In: *Northwestern University Law Review*, Vol. 51, 1956.
- 15) Vgl. Whinston, M. D.: *Tying, Foreclosure, and Exclusion*. In: *American Economic Review*, Vol. 80, 1990.
- 16) Dafür ist es notwendig, daß der Monopolist deutlich macht, daß er mit der Bündelung angesichts eines tatsächlichen Marktzutritts eines Wettbewerbers fortfahren wird.
- 17) Im Bereich der Kinderprogramme gab es solche Befürchtungen, als Nickelodeon Teil des BSkyB-Paketes wurde. BSkyB versicherte, nicht in andere Kinderprogramme investieren zu wollen oder mit Sky One vor dem Jahre 2003 im Kinderfernsehmarkt zu konkurrieren. Die Hereinnahme des Disney Channel in BSkyB's Angebot (wenn auch in einem höherwertigen Paketangebot) soll Zuschauer von Sky One's Kinderprogramm abgezogen haben.
- 18) Vgl. EBU Technical Review, Winter 1995, EBU-Projektgruppe B/CA.
- 19) Vgl. Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen.
- 20) Vgl. OFTEL-Konsultationsdokument: *The pricing of conditional access services for digital television*.
- 21) Ein Green Paper zur Rundfunkregulierung soll in Kürze veröffentlicht werden.
- 22) Rede am 7. Mai 1998 in London.

