



**HANS-BREDOW-INSTITUT**  
für Medienforschung an der Universität Hamburg

## **Interdependenzen zwischen verschiedenen Werbemärkten**

*Gutachten für die  
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)*

*Hardy Dreier & Uwe Hasebrink*

*Hamburg, im Oktober 2005*

## Inhaltsübersicht

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
1.1	<i>Anlässe und Zielsetzungen für das Gutachten</i> .....	4
1.2	<i>Vorgehen</i> .....	6
<b>2</b>	<b>Theoretische Analyse des Verhältnisses zwischen verschiedenen Teilwerbmärkten</b> .....	<b>8</b>
2.1	<i>Vorliegende Studien</i> .....	8
2.2	<i>Preisbildung bei Werbeträgern</i> .....	12
2.3	<i>Leistungen der Werbeträger</i> .....	15
2.3.1	Verbreitungsgebiete von Werbeträgern.....	15
2.3.2	Zielgruppen.....	17
2.3.3	Die Werbemittel.....	18
2.4	<i>Ansprüche der Werbekunden</i> .....	18
2.4.1	Planungsgrundlagen.....	19
2.4.2	Erfolgskontrolle.....	20
2.5	<i>Das Buchungsverhalten der Werbekunden</i> .....	20
<b>3</b>	<b>Medien und Werbung in Österreich</b> .....	<b>21</b>
3.1	<i>Datenlage</i> .....	21
3.2	<i>Die Entwicklung des Werbemarktes in Österreich</i> .....	23
3.2.1	Überblick.....	23
3.2.2	Der Werbeaufwand unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche.....	24
3.2.3	Die Entwicklung der Märkte für Rundfunkwerbung.....	26
3.3	<i>Mögliche Einflussfaktoren für eine Verschiebung auf den Werbemärkten</i> ....	30
3.4	<i>Rechtliche Rahmenbedingungen des Werbemarktes</i> .....	31
3.4.1	Allgemeiner Rahmen.....	32
3.4.2	Rahmen für die rundfunkbezogene Regulierung.....	33
3.4.3	Werbung im Fernsehen.....	34
3.4.4	Werbung im Hörfunk.....	39
3.4.5	Werbebeobachtung.....	41

<b>4</b>	<b>Fallstudien für ausländische Märkte .....</b>	<b>41</b>
4.1	<i>Belgien .....</i>	42
	4.1.1 Flandern .....	42
	4.1.2 Wallonien .....	43
4.2	<i>Irland .....</i>	45
4.3	<i>Schweiz .....</i>	47
4.4	<i>Schlussfolgerungen aus den internationalen Erfahrungen .....</i>	48
<b>5</b>	<b>Zusammenführung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>51</b>
5.1	<i>Zu einzelnen Aspekten der Werbemärkte .....</i>	51
5.2	<i>Zu übergreifenden Zielsetzungen für die Werberegulierung .....</i>	54
<b>6</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>57</b>
	<b>Anhang: Liste der Expertengespräche .....</b>	<b>61</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 *Anlässe und Zielsetzungen für das Gutachten*

Zu den Steuerungsinstrumenten für Medienpolitik im Allgemeinen und Rundfunkregulierung im Besonderen gehören spezifische Regelungen für die Zulässigkeit, den Umfang, die zeitliche Platzierung und die Art von Werbung. Werberegulungen werden mit unterschiedlichen Zielsetzungen vorgenommen. Dazu gehören Anliegen, die sich aus dem Kinder- und Jugendmedienschutz sowie dem Verbraucherschutz ergeben oder – und hier liegt der Fokus der folgenden Überlegungen – auf die Steuerung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Werbeträgern abzielen. Letztere Zielsetzungen spielen insbesondere bei den Lizenzaufgaben und Programmgrundsätzen für Rundfunkveranstalter eine Rolle. Im Vordergrund steht dabei zum Einen auf der intermedialen Ebene der Schutz anderer Medien, insbesondere der (regionalen) Tageszeitungen, vor der Konkurrenz durch den Rundfunk. Zum Anderen geht es auf der intramedialen Ebene um die Sicherung von Refinanzierungsmöglichkeiten für den privaten Rundfunk durch die Begrenzung der Werbemöglichkeiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Werberegulungen können direkte Auswirkungen auf die Finanzierungsgrundlage der betroffenen Veranstalter haben; entsprechend vertreten die verschiedenen Marktteilnehmer per definitionem gegensätzliche Interessen – mit der Konsequenz, dass die Regelungen meist vehement umstritten sind. Vor diesem Hintergrund bedürfen sie in besonderem Maße gut begründeter und empirisch untermauerter Argumente, die dafür sprechen, dass das mit den jeweiligen Regelungen verfolgte Ziel auch tatsächlich erreicht wird. Dies setzt Wissen über die Wechselverhältnisse zwischen verschiedenen Teilwerbmärkten voraus.

Eine einfache Ausgangsthese werbebezogener Regulierung geht davon aus, dass unter gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen ein bestimmtes Werbevolumen unterstellt werden kann, das die werbetreibende Wirtschaft aufbringt. Danach kommt es lediglich darauf an, wie diese feststehende Summe auf die verschiedenen Werbeträger verteilt wird. Nach diesem Denkmodell steht jeder Werbe-Euro, der nicht an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geht, dem privaten Rundfunk oder den Printmedien zur Verfügung. Differenziert wird dieses Modell in der Regulierungspraxis in Österreich wie auch in vielen anderen Ländern insofern, als zwischen nationalen und regionalen bzw. lokalen Märkten unterschieden wird.

Als Gegenargument gegen diese Grundannahmen wird jedoch vorgebracht, dass es sich bei dem Wettbewerb auf dem Gesamtwerbemarkt nicht um ein „Nullsummen-Spiel“ handle. Entscheidend ist danach weniger die abstrakte Größe des verfügbaren Werbebudgets; vielmehr kommt es darauf an, kommunikative Angebote für bestimmte Zielgruppen zu entwickeln, die sich für Werbezwecke nutzen lassen. Werbebeschränkungen für einen Veranstalter können danach nur dann zu erhöhten Werbeeinnahmen anderer Werbeträger führen, wenn es Letzteren gelingt, den betreffenden Zielgruppen ihrerseits ein überzeugendes Angebot zu machen, in dem sich die Werbung platzieren lässt. In dem Maße, wie dies nicht gelingt, würde nach dieser Argumentation potenzielles Werbegeld verloren gehen.

Die Tatsache, dass die in diesen verschiedenen Grundannahmen zum Ausdruck kommenden Positionen anhaltend die Auseinandersetzung um Werberegulungen bestimmen, weist darauf hin, dass es in diesem Zusammenhang keine einfache Wahrheit gibt. Das Wechselverhältnis zwischen verschiedenen Teilwerbemärkten scheint komplexer zu sein. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt zudem, dass neben der klassischen Werbung ein wachsender Anteil des Budgets der Unternehmen, das für kommunikative Maßnahmen zur Verfügung steht, in andere Kanäle als die klassische Werbung geleitet wird. Bei der Verteilung des Kommunikationsbudgets spielen z.B. die Entwicklung von Sonderwerbformen sowie die wachsende Bedeutung von Kundenmagazinen und Direktwerbung eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist auch die Frage, inwieweit die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Werbemöglichkeiten in einer sich verändernden Medienlandschaft Auswirkungen auf das Verhalten der Werbetreibenden hat.

Erschwert wird die Analyse der Verteilung von Werbeinvestitionen auf einem nationalen Werbemarkt durch externe Einflüsse. So hängt die Entwicklung des Werbevolumens in der Regel mit der konjunkturellen Entwicklung zusammen, in Zeiten einer Stagnation in der nationalen Wirtschaft wachsen die Werbebudgets der Unternehmen kaum.<sup>1</sup> Dies bestätigt sich bei einer Betrachtung der Entwicklung des österreichischen Werbemarktes.<sup>2</sup> Eine zweite Gruppe möglicher Einflussfaktoren ergibt sich durch Entwicklungen, die außerhalb des nationalen Werbemarktes stattfinden. Hier sind z.B. Vorgaben für Mediapläne bei internationalen Konzernen einzuordnen, die weniger stark auf die jeweiligen Mediensysteme zugeschnitten sind. Aber auch das Einstrahlen ausländischer Programme des gleichen Sprachraumes bleibt für die Entwicklung des nationalen Werbemarktes nicht ohne Folgen, da dies

---

<sup>1</sup> Vgl. Geppert/Seufert/Zerdick 1992, S. 22.

<sup>2</sup> Vgl. Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 21.

z.B. im Fernsehen die Preisbildung beeinflussen kann. Schließlich ergibt sich noch ein weiterer möglicher Einfluss auf die Entwicklung der Werbemärkte durch politische Regulierung. Dies kann zum einen die Werbemärkte direkt betreffen, z.B. durch das Tabakwerbeverbot. Zum anderen können sich auch indirekte Effekte ergeben, wie dies durch die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in Europa geschehen ist. Sehr schnell führte der intensive Wettbewerb zwischen den Anbietern dieser Branche in vielen Ländern dazu, dass sie mittlerweile zu den 10 wichtigsten Werbung treibenden Branchen gehört. Diese und ähnliche Entwicklungen gilt es zu berücksichtigen, wenn die Entwicklung der Werbemärkte untersucht wird.

Als Argumentationsbasis für künftige medienpolitische Diskussionen und Konzepte soll das vorliegende Gutachten vor diesem Hintergrund folgende Fragen behandeln:

- Welche Faktoren bestimmen das Wechselverhältnis zwischen verschiedenen Teilwerbmärkten?
- Wie haben die österreichischen Werbemärkte auf die verschiedenen Werberegulungen der letzten Jahre reagiert?
- Welche Erfahrungen liegen aus dem Ausland vor?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Weiterentwicklung der Werberegulungen in Österreich ziehen?

## 1.2 Vorgehen

Der *erste Schritt* des Gutachtens gilt der Frage, was in verschiedenen Disziplinen, insbesondere der Wirtschaftswissenschaft im Allgemeinen, der Medienökonomie im Besonderen und der Kommunikationswissenschaft an Modellen und Befunden zum Wechselverhältnis zwischen verschiedenen Werbeträgern erarbeitet worden ist. Ergebnis dieses Schritts soll ein Überblick über die für das Wechselverhältnis zwischen verschiedenen Werbemärkten maßgeblichen Faktoren sein, um so erste Anhaltspunkte dafür zu erhalten, unter welchen Bedingungen die beiden oben genannten Thesen tragfähig sind.

Der *zweite Schritt* gilt einer Rekonstruktion der Erfahrungen in Österreich. In den vergangenen Jahren hat es in Österreich verschiedene Gesetzesänderungen gegeben, die sich auf die Werbemöglichkeiten insbesondere des ORF bezogen. Der aktuelle Stand der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die jüngsten Änderungen sollen in diesem Untersuchungsschritt so rekonstruiert werden, dass die den jeweiligen Maßnahmen zugrunde liegenden Hypothesen über Interdependenzen zwischen den

verschiedenen Werbeträgern deutlich werden. Dann soll überprüft werden, inwieweit sich die betreffenden Hypothesen bestätigt haben. Dieser Schritt umfasst zunächst eine Aufarbeitung der geltenden Rechtslage und der ihnen zugrunde liegenden Annahmen. Es folgt eine Auswertung der ökonomischen Kennzahlen, anhand derer die Auswirkungen der betreffenden Regelungen bestimmt werden können. Grundlage sind statistische Angaben zur Entwicklung des Werbevolumens bei den verschiedenen Werbeträgern im Zeitverlauf. Darüber hinaus wurden Expertengespräche mit Vertreter(innen) der Politik, des ORF, von privaten Fernseh- und Hörfunkveranstaltern, von Zeitungsverlagen sowie von Mediaagenturen geführt.<sup>3</sup>

Der *dritte Schritt* umfasst Recherchen internationaler Erfahrungen. Die Fragen, die sich im Hinblick auf die Interdependenzen zwischen verschiedenen Werbeträgern ergeben, stellen sich in anderen Ländern in vergleichbarer Weise. Wenngleich eine Übertragung ausländischer Erfahrungen stets mit großer Zurückhaltung erfolgen sollte, liegen die Vorteile international vergleichender Studien doch in zweierlei Lerneffekten: Erstens bieten sie Anregungen, welche Lösungswege anderswo beschritten wurden, und zweitens liefern sie Anhaltspunkte dafür, welche Erfahrungen mit bestimmten Regelungen gemacht wurden. Ein solcher internationaler Vergleich kann lediglich exemplarisch, d.h. in einigen ausgewählten Ländern erfolgen. Dazu wurden mit Belgien, Irland und der Schweiz solche Länder ausgewählt, die im Hinblick auf die Größe der Märkte und auf die Zugehörigkeit zu einem größeren Sprachraum mit der österreichischen Situation am ehesten vergleichbar sind.

Auf der Grundlage der drei vorangegangenen Untersuchungsschritte sollen abschließend die verschiedenen Beobachtungen zusammengefasst und zu Thesen verdichtet werden, die sich auf die Werberegulierung in Österreich beziehen. Dabei geht es wohlgerne nicht um Empfehlungen auf der Ebene medienpolitischer Zielsetzungen – diese sind in politischen Entscheidungsprozessen festzulegen. Vielmehr geht es um eine verbesserte Wissensbasis, die für den politischen Diskurs begründete und so weit wie möglich empirisch untermauerte Argumente zur Verfügung stellt und damit dazu beitragen kann, dass der von der Medienpolitik zu leistende Interessenausgleich zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren und den mit den Regelungen verfolgten politischen Zielsetzungen erfolgreich umgesetzt werden kann.

---

<sup>3</sup> Siehe die Liste der Expertinnen und Experten im Anhang. Wir danken an dieser Stelle herzlich für die Bereitschaft zur Mitwirkung.

## **2 Theoretische Analyse des Verhältnisses zwischen verschiedenen Teilwerbmärkten**

Ausgangspunkt dieses Gutachtens ist die Frage, inwieweit Werberegulungen dazu beitragen können, bestimmte politische Ziele im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Medien bzw. Werbeträgern zu erreichen. Zur Beantwortung dieser Frage ist die Funktionsweise des Wettbewerbs zwischen den Werbeträgern zu analysieren; insbesondere ist zu klären, inwieweit verschiedene Werbeträger untereinander substitutiv sind, inwieweit also davon ausgegangen werden kann, dass Werbeinvestitionen, die durch externe Regelungen einem Werbeträger entzogen werden, quasi „automatisch“ einem anderen Werbeträger zugute kommen. Ziel der folgenden theoretischen Überlegungen ist es vor diesem Hintergrund, relevante Einflussfaktoren herauszuarbeiten, die sich auf das Wechselverhältnis zwischen verschiedenen Werbeträgern auswirken können.

### *2.1 Vorliegende Studien*

Die naheliegende Frage nach vorliegenden Modellen für die Interdependenz zwischen verschiedenen Werbeträgern, die spezifizieren können, wie sich die Teilwerbmärkte unter gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen gegenseitig beeinflussen, führt bei entsprechenden Recherchen zu der ernüchternden Erkenntnis, dass dazu kaum direkte Vorarbeiten vorliegen. Wie Kirsten Korff-Sage (1999) in einer der ganz wenigen einschlägigen Publikationen zu dieser Thematik feststellt, wurden Werbemärkte trotz der herausragenden Bedeutung der Werbung für die Medienfinanzierung bisher zum weit überwiegenden Teil in kaum theoretisch fundierten Studien bzw. ganz besonders in solchen Veröffentlichungen thematisiert, in denen der „eingefahrene Austausch von Interessenpositionen jeweils beteiligter institutioneller Mächte oder Gruppen (praktiziert wird), die nicht selten ihre Binnensicht zur allgemeinen zu erheben suchen“ (Kopper 1982, S. 105) – diese frühe Einschätzung hat offensichtlich bis heute nichts an Gültigkeit verloren. „Insbesondere gibt es keine ökonomischen Arbeiten, die sich in detaillierter Form methodisch-analytisch mit dem Wettbewerb der Medien auf dem Werbemarkt auseinandersetzen.“ (Korff-Sage 1999, S. 2)

Die Ursache dafür dürfte darin liegen, dass Werbemärkte angesichts der vielfältigen Beziehungen zwischen den sehr unterschiedlichen Marktteilnehmern Medium, Rezipient und Werbetreibende sehr komplexe Gebilde darstellen, wodurch die Analyse der intermedialen Konkurrenzbeziehungen erheblich erschwert wird. Eindeutige Aussagen darüber, welche Mediengattungen als substitutiv aus Sicht der



Werbetreibenden anzusehen sind, können nur im konkreten Einzelfall getroffen werden. Durch die Abhängigkeit des Angebots der Medien auf dem Werbemarkt von den Ergebnissen auf dem Rezipientenmarkt fällt die Beurteilung von Angeboten der Medien durch die Werbenden von Fall zu Fall unterschiedlich aus. Darin sieht Korff-Sage (1999, S. 3f) auch den Grund, dass insbesondere die für Fragen des intermedialen Wettbewerbs wichtige Marktabgrenzung bzw. Abgrenzung von Werbeteilmärkten in der Literatur bisher nur unzureichend und undifferenziert erfolgt ist. Sie verweist darauf, dass in der Literatur die Abgrenzung meist nur nach geographischen Aspekten und unter Hinweis auf die unterschiedlichen intermedialen Werbeträgereigenschaften vorgenommen werde. So sei das einfache Erklärungsmuster entstanden, auf der einen Seite konkurrierten regional verbreitete Medien miteinander – insbesondere regionale Tageszeitungen und Hörfunksender – und auf der anderen Seite die überregional verbreiteten Fernsehsender mit den Zeitschriften, wobei die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen der Werbeträgergruppen dazu führten, dass keine vollständige intermediale Substitutivität bestehe. Korff-Sage betont, diese Sichtweise vernachlässige die unterschiedliche Zielgruppenerreichung der Medien. In Bezug auf die Zielgruppenansprache werde lediglich konstatiert, die Medien seien nicht voll austauschbar, da jedes Medium eine ganz eigene Zielgruppenabdeckung biete; zugleich werde aber auch betont, dass es immerhin einige Überschneidungen zwischen den Werbeträgern gebe, also auch eine gewisse Substitutionskonkurrenz herrsche (ebd.). Bisher aber liegen keine Versuche vor, die verschiedenen Abgrenzungskriterien zu verbinden und diese möglichen Substitutionsbeziehungen näher zu untersuchen und zu systematisieren.

Konkrete empirische Anhaltspunkte für intermediale Substitutivität lassen sich allenfalls einigen punktuellen und damit sehr eng an konkrete historische Situationen gebundenen Studien entnehmen. So legte eine Studie über die Auswirkungen des Kabelfernsehens auf andere Märkte in den USA das Konstrukt der ökologischen Nische zugrunde;<sup>4</sup> die Substitutionsbeziehungen zwischen den verschiedenen Mediengattungen hängen demnach davon ab, wie breit die „Nischen“ im Sinne der Angebotspalette und der damit erreichten Publika jeweils sind und welche Überschneidungen sich daraus zwischen den Medien ergeben. Diese Studie orientierte sich allerdings zur Differenzierung der verschiedenen Teilmärkte ausschließlich an geographischen Kriterien – und konnte zeigen, dass die geographische Verbreitung eines Mediums für die Verteilung von Werbegeldern von

---

<sup>4</sup> Siehe Dimmick/Patterson/Albarran 1992.

Bedeutung ist. Über dieses Kriterium hinaus wurden aber nutzungsbezogene Kriterien oder die von Medium zu Medium verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten nicht berücksichtigt.

Für den vorliegenden Zusammenhang ebenfalls relevant ist eine Untersuchung zur Kreuzpreiselastizität bei überregionaler Werbung in den USA.<sup>5</sup> Diese Studie; die allerdings ganz auf den Faktor Preis fokussiert bleibt, kommt zu dem Ergebnis, dass in bezug auf die Werbepreise in den USA keine wesentliche Konkurrenz zwischen überregionaler Werbung in Zeitungen und den anderen Medien besteht. Für die Entscheidung eines Werbetreibenden, überregionale Werbung in einer Zeitung und nicht etwa im Fernsehen oder einer Zeitschrift zu schalten, sind demnach andere Kriterien wie die spezifischen Gestaltungsmöglichkeiten der Zeitung oder eine bestimmte Zielgruppenabdeckung entscheidend.

Eine Studie der National Economic Research Associates (NERA)<sup>6</sup> untersuchte die Folgen einer möglichen Einführung von BBC-Werbung. Die Grundannahme lautete, dass unter den Annahmen einer Ausweitung der TV-Werbemöglichkeiten, konstanter Gesamtwerbenachfrage und konstanten Werbepreisen der anderen werbetragenden Medien (hier: alle Medien mit „display advertising“, also HF, Außenwerbung, Print ohne Rubrikenwerbung) die Nachfrage nach Werbemöglichkeiten in den anderen Medien sinken werde, da diese nun relativ teurer sei als die TV-Werbung, deren Preis aufgrund der gestiegenen Angebotsmenge sinke. Wie stark, so die weitere Annahme, die Nachfragesenkung im Bereich der anderen Medien ausfalle, hänge zum einen von der Preiselastizität der Nachfrage nach TV-Werbung ab, die bestimmt, wie stark die TV-Werbepreise sinken, zum anderen von der Kreuzpreiselastizität der Nachfrage in Bezug auf Werbung im Fernsehen und Werbung in den anderen Medien. Ergebnis der entsprechenden Analysen auf der Basis von Zeitreihen über 20 Jahre hinweg war, dass ein teilweise substitutives Verhältnis zwischen Fernsehen und anderen Medien vorliegt; neben diesem Basiszusammenhang bleibt jedoch offen, welcher Art diese Beziehungen zwischen dem Fernsehen und den anderen Medien sind – insbesondere, weil die „anderen Medien“ hier als eine zusammengefasste Kategorie ohne weitere Differenzierung behandelt wurden. Die Ergebnisse haben mit dazu beigetragen, dass damals die Entscheidung gegen die Zulassung von Werbung im BBC Fernsehen fiel, die bekanntlich bis heute Gültigkeit hat.

---

<sup>5</sup> Siehe Busterna 1987; vgl. Korff-Sage 1999, S. 76ff.

<sup>6</sup> Siehe NERA 1985; vgl. Korff-Sage 1999, S. 78ff.

Aufschlussreich ist schließlich eine Studie zu den Werbepotenzialen für die privaten elektronischen Medien in Nordrhein-Westfalen.<sup>7</sup> Die Autoren unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Phänomenen: einem Substitutionseffekt (ein Werbeträger wird durch einen besseren anderen Werbeträger ersetzt) und einem Spillovereffekt (weil der optimale Werbeträger nicht zur Verfügung steht, wird der nächstbeste gebucht).<sup>8</sup> Beide Effekte können zwischen verschiedenen Medien auftreten, die den gleichen Verbreitungsraum haben (z.B. nationales Fernsehen und Publikumszeitschriften), oder zwischen gleichartigen Medien, die sich aber auf unterschiedliche Verbreitungsräume beziehen (z.B. nationales und regionales Fernsehen). Mediale Substitutionseffekte zwischen den einzelnen Werbeträgern schätzen die Autoren aufgrund der bestehenden medialen Unterschiede gering ein; allenfalls zwischen Fernsehen und Publikumszeitschriften sehen sie längerfristige Effekte zu Lasten der Zeitschriften.<sup>9</sup> Einen weiteren Hinderungsgrund für deutlichere mediale Substitutionseffekte zwischen verschiedenen Medien sehen sie in den Routinen der Marketingabteilungen und Mediaagenturen. Im Hinblick auf räumliche Effekte gehen sie davon aus, dass diese nur von „oben nach unten“ zu beobachten sind: Werbung, die nur auf einen eng begrenzten Raum abzielt, wird auch nur bei einem Werbeträger mit dem entsprechend begrenzten Verbreitungsgebiet geschaltet, während nationale Werbung durchaus auch in Kombis von lokalen und regionalen Werbeträgern platziert wird.

Aus der Sichtung der Literatur folgt für das vorliegende Gutachten, dass es einfache, in überschaubare Modelle zu gießende Aussagen über die Interdependenzen zwischen verschiedenen Teilwerbmärkten nicht gibt. Um im Hinblick auf die Situation in Österreich dennoch die Potenziale für eine Steuerung der Umsatzverteilung auf den Werbemärkten zu prüfen und zu Einschätzungen und Empfehlungen kommen zu können, soll im Folgenden versucht werden, einige Faktoren genauer herauszuarbeiten, die für das Verhältnis zwischen den verschiedenen Werbeträgern relevant sind. Dazu gehören zunächst der Prozess der Preisbildung bei Werbeträgern und die von den Werbetreibenden erwarteten Leistungen.

---

<sup>7</sup> Siehe Heinrichs/Pätzold/Röper 2002.

<sup>8</sup> Ebd., S. 63.

<sup>9</sup> Ebd., S. 28.

## 2.2 Preisbildung bei Werbeträgern

Bei der Betrachtung der Nachfrager nach Werbe- bzw. Medialeistung wird aufgrund unterschiedlicher Kontexte von Akteuren eine Differenzierung nach politischen, religiösen, kulturellen und wirtschaftlichen Zwecken vorgenommen.<sup>10</sup> Dieses Gutachten stellt die Wirtschaftswerbung durch Unternehmen in den Mittelpunkt, die sich nach unterschiedlichen Werbezielen differenzieren lässt. Der Blick auf die Leistungsfähigkeit der Werbeträger erfolgt aus der Sicht der Werbekunden, die Sicht der Konsumenten wird in diesem Abschnitt nicht berücksichtigt. Die Leistung der Medien als Werbeträger besteht in der Eröffnung von Wahrnehmungschancen für ein Werbemittel beim Mediennutzer.<sup>11</sup> Diese Leistung wird den Werbung treibenden Unternehmen zu einem bestimmten Preis angeboten.

Bei der Preisbildung für diese Leistung sind unterschiedliche Elemente von Bedeutung, es lassen sich drei unterschiedliche Verfahren der Preisbildung unterscheiden. Dies ist zum einen die kostenorientierte Preisfindung, daneben gibt es die nachfrageorientierte und die konkurrenzorientierte Preisbestimmung. Bei der *kostenorientierten* Preisfindung müssen folgende Positionen berücksichtigt werden: Auftragsakquisition, interne Auftragsbearbeitung, Integration des Werbemittels in das Medium, Materialkosten und die Kosten der Abrechnung. Mit diesem Modell der Preisfindung muss in der Regel die Untergrenze der möglichen Preisspanne aus Sicht des Anbieters der Werbemöglichkeiten festgelegt werden, damit durch die Verbreitung von Werbung zumindest kein Verlust beim Werbeträger entsteht. Diese Form der Kalkulation spielt vor allem für die Ausbildung einer langfristigen Preisuntergrenze eine Rolle, die z.B. bei der Gewährung von Rabatten etc. nicht durchbrochen werden sollte.<sup>12</sup> Aber auch neu startende Objekte, die häufig hohe Rabatte für Werbekunden gewähren, orientieren sich in der Regel an dieser Untergrenze.

Mittlerweile bemühen sich die Medienunternehmen, durch den Einsatz digitaler Technik, durch neue Kooperationsformen und Outsourcing in diesem Bereich Kosten einzusparen, um profitabler zu sein. Vor allem die Kooperation bei der Vermarktung von Werbemöglichkeiten spielt hier eine wichtige Rolle, da sie in vielen Fällen auch den Ansprüchen eines Teils der Werbekunden entgegen kommt, bei der Buchung mehrerer Werbeträger einen möglichst geringen Aufwand bei der Auftragsabwicklung zu haben. Da Werbeerlöse einen wesentlichen Anteil an der

---

<sup>10</sup> Vgl. Schweiger/Schrattenecker 2001, S. 11.

<sup>11</sup> Vgl. Breyer-Mayländer/Werner 2003, S. 192.

<sup>12</sup> Vgl. Breyer-Mayländer/Werner 2003, S. 194.

Finanzierung des Gesamtangebotes haben, muss der Gesamtpreis für eine Werbemöglichkeit natürlich weit über der theoretischen Untergrenze liegen. Für die über den Mindestpreis hinaus gehende Preisbildung stehen die nachfrageorientierte und die konkurrenzorientierte Preisfindung zur Verfügung.

Die *nachfrageorientierte* Preisfindung spielt insbesondere im Rundfunkbereich eine wesentliche Rolle. Aufgrund der Tatsache, dass das zur Verfügung stehende Zeitbudget für die Ausstrahlung von Werbung begrenzt ist, bildet sich für besonders beliebte Werbezeiten der Preis durch die Ausbildung eines Preises für den zahlungswilligsten Kunden. Insbesondere dieser Mechanismus öffnet die Brutto-Netto-Schere auf dem Werbemarkt, in der Regel drückt der Bruttopreis des Anbieters der Werbemöglichkeit die Maximalforderung aus, die durch Rabatte und Sonderkonditionen an die tatsächliche Zahlungsbereitschaft der Werbekunden angeglichen wird. Auf diese Weise kommt es zu einer im Vergleich zum Printmarkt höheren Differenz zwischen Brutto- und Nettopreisen, da gedruckte Medien in geringerem Maße beim verfügbaren Werbeplatz limitiert sind. Hier kommt es allerdings auch bei besonders prominenten Platzierungen zu ähnlichen Effekten. Besonders stark öffnet sich die Brutto-Netto-Schere auch bei neu startenden Objekten, die zunächst das Problem haben, den Werbekunden noch keine Leistungsdaten liefern zu können. Aus diesem Grund wird beim Start häufig auf hohe Bruttopreise gesetzt, um durch eine großzügige Rabattpolitik Werbekunden zu gewinnen.<sup>13</sup>

Abgesehen von Situationen, in der der verfügbare Werbeplatz limitiert ist und die Nachfrage das Angebot übersteigt, werden Preise auf den Werbemärkten durch eine *konkurrenzorientierte* Preisbildung festgelegt. Hierbei entwickelt sich zunächst ein Preisniveau bei den Produkten der gleichen Mediengattung. Bei der Ausbildung dieses Preisniveaus ist von Bedeutung, welchen Wert die Zielgruppe in den Augen der Werbung Treibenden hat. Wenn eine attraktive Zielgruppe für den Werbung Treibenden mit geringen Streuverlusten erreicht werden kann, lässt sich ein höherer Preis für die Werbung durchsetzen, als dies bei einem Medium mit hohen Streuverlusten der Fall ist. Da der Werbepreis in der Regel als der Preis für 1000 Kontakte mit dem jeweiligen Werbeträger berechnet wird, lässt sich auf dieser Grundlage ermitteln, wie teuer es ist, die Zielgruppe zu erreichen. Bei der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Werbeträgern wird heute in der Regel der Computer eingesetzt, um aus dem Verhältnis der Schaltkosten in Bezug auf die Reichweite des jeweiligen Werbeträgers die günstigste Wahl zu treffen. Solche Planungsprogramme

---

<sup>13</sup> Vgl. Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 27.

ermöglichen es, durch die Kombination und Variation von unterschiedlichen Daten der Werbeträger alternative Mediapläne zu entwickeln, die Aufschluss über die Kosten einer Kampagne geben können.<sup>14</sup> In vielen Fällen zählt jedoch für den Werbekunden nicht allein der Kontakt; auch weitere Faktoren wie die Positionierung und das Image des Werbeträgers werden bei der Preisbildung berücksichtigt, da diese möglicherweise als Kontext die Werbewirkung unterstützen können.<sup>15</sup>

Empirische Studien, mit denen verschiedene Werbeträger miteinander verglichen werden, zeigen in der Regel, dass jeder Werbeträger spezifische Stärken und Schwächen hat und deshalb keiner allen anderen überlegen ist.<sup>16</sup> Von entscheidender Bedeutung ist hierbei der Grad der tatsächlichen Substituierbarkeit der unterschiedlichen Werbeträger. Vergleichsweise hohe Substitutionspotenziale werden z.B. zwischen den Rubrikanzeigen der Tageszeitungen und den Angeboten von Onlineanzeigenmärkten gesehen, die häufig erheblich günstiger sind als dies bei den Printangeboten der Fall ist. Aus diesem Grund wird erwartet, dass die Rückgänge, die die Tageszeitungen in den letzten Jahren bei den Automobil- und Stellenmärkten hinnehmen mussten, nicht wieder vollständig ausgeglichen werden können, da hier Marktanteile endgültig an den Onlinebereich verloren wurden.<sup>17</sup> Ein anderer Fall möglicher Substitution wird in der Wahl des Verbreitungsweges für Werbebeilagen gesehen. Neben den Tageszeitungen als Träger spielen auch Anzeigenblätter und die direkte Verteilung der Prospekte in die Hausbriefkästen eine wichtige Rolle auf diesem Markt.<sup>18</sup>

Eine Einschätzung des Umfangs der Substitutionsprozesse ist allerdings in der Regel sehr schwierig; da in der Vergangenheit ein asymmetrisches Wachstum der Werbemärkte zu beobachten war, verschoben sich in der Regel die Marktanteile, die absolute Höhe der Werbeumsätze in den einzelnen Mediengattungen sank allerdings nur in wenigen Fällen.

Die Erwartung der intermediären Konkurrenz hat auf der Seite der lokalen und regionalen Verlage allerdings das Interesse am lokalen und regionalen Rundfunk erhöht. Bei der Einführung kommerziellen lokalen und regionalen Hörfunks gab es in allen Ländern erhebliche Befürchtungen, dass die Tageszeitungen Einbußen auf den

---

<sup>14</sup> Vgl. Schweiger/Schrattenecker 2001, S. 270f.

<sup>15</sup> Vgl. Schmidt 2004, S. 179f.

<sup>16</sup> Vgl. Schweiger/Schrattenecker 2001, S. 268.

<sup>17</sup> Vgl. Meyer-Lucht 2003, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. Breyer-Mayländer/Werner 2003, S. 195.

jeweiligen Märkten hinzunehmen hätten.<sup>19</sup> Als Ergebnis ist in Österreich wie auch in anderen Ländern eine starke Beteiligung der Presseverlage an den Hörfunkveranstaltungen zu verzeichnen.<sup>20</sup> Allerdings hat sich gezeigt, dass die Unterschiede zwischen den beiden Medien in der Rezeption eine Substitution verhindern, der Unterschied zwischen dem Selektivmedium Zeitung und dem Begleitmedium Hörfunk ist auch den Werbekunden bewusst.

### 2.3 Leistungen der Werbeträger

Wie zuletzt angesprochen unterscheiden sich die Werbeträger im Hinblick auf ihre Leistung aus Sicht der Werbung Treibenden stark. Je nach Mediaplanung des betreffenden Akteurs spielen die Faktoren, die in diesem Abschnitt vorgestellt werden, eine unterschiedliche Rolle. Kriterien der Unterscheidung sind die Reichweite sowohl auf der Ebene der Verbreitungsgebiete als auch auf der Ebene verschiedener Zielgruppen, die Art und Größe des Werbemittels, der damit verbundene technische Aufwand, die Platzierung, die Rabattgestaltung und schließlich auch die Informationsbasis für die Mediaentscheidung. Die konkreten Auswirkungen der unterschiedlichen Ansprüche an Werbeträger werden im dritten Kapitel mit Blick auf die Entwicklung in Österreich vertieft.

#### 2.3.1 Verbreitungsgebiete von Werbeträgern

Aus der Sicht der Werbung Treibenden ist ein zentrales Element der Entscheidung für einen Werbeträger das Übereinstimmen der Verbreitungsgebiete für die Werbebotschaft und den jeweiligen Werbeträger, um die verfügbaren finanziellen Ressourcen möglichst optimal einsetzen zu können. Übersicht 2.1 zeigt die Hierarchie von Absatzgebieten der Werbung Treibenden und die Verbreitungsgebiete der Werbeträger. Aufgrund der hier erkennbaren Parallelen von Absatz- und Verbreitungsgebieten lassen sich bereits zum Teil die Konkurrenzverhältnisse auf dem Werbemarkt ablesen. So konkurrieren einerseits ausschließlich regional verbreitete Medien untereinander, andererseits besteht zwischen den überregional verbreiteten Medien ein direkter Wettbewerb. Zu der im Folgenden dargestellten Untergliederung der Verbreitungs- und Absatzgebiete kommt mit dem Sprachraum auf der überregionalen Ebene eine weitere Stufe hinzu, die für Österreich als Bestandteil des deutschen Sprachraumes sehr folgenreich ist.

---

<sup>19</sup> Vgl. Jarren 1988, S. 29.

<sup>20</sup> Vgl. Kap. 4 sowie für Deutschland Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich 2003, S. 306ff., für Österreich vgl. Grabenwarter 2004, S. 11f.

Übersicht 2.1: Regionale Hierarchie von Absatzgebieten und Verbreitung der Werbeträger<sup>21</sup>

	Gebietstypen	Absatzgebiete von Werbung Treibenden	Verbreitungsgebiete von Werbeträgern
Überregional	Gesamtes Bundesgebiet (bzw. internationaler Vertrieb)	Produzenten: z.B. Markenartikler, Großbanken, Versicherungen	Print: Zeitschriften, überregionale Tageszeitungen
			Hörfunk: nationaler Hörfunk, Vermarktungs-kooperationen
		Handel: z.B. Warenhausketten, Versandhandel, bundesweite Filialisten	Fernsehen: ORF, überregionale Private Veranstalter, Österreich-Fenster in kommerziellen deutschen Programmen
			Sonstige: Überregionale Online-Anbieter
	Bundesländer	Produzenten: z.B. Regionalbrauereien	Print: Teilbelegungen von Zeitschriften, Tageszeitungen (Städte), Wochenzeitungen
			Hörfunk: ORF, private Landesprogramme
Handel: z.B. überregionale Filialisten insbesondere bei Lebensmitteln und Bekleidung		Fernsehen: Sonstige:	
Regional	Wirtschaftsregionen	Produzenten: z.B. Regionalbanken (Sparkassen, Volksbanken)	Print: Abonnement-Tageszeitungen, Anzeigenblätter, regionale Wochenzeitungen
		Handel: z.B. regionale Filialisten; große Fachhändler (Möbel, Kfz, etc.)	Hörfunk: kommerzielle regionale/lokale Veranstalter
	Städte (Stadtteile), Kreise (Gemeinden)	Produzenten: -	Fernsehen: kommerzielle regionale Veranstalter
		Handel: z.B. Kleiner und mittlerer Facheinzelhandel, lokales Handwerk	Sonstiges: Adressbuch, Kino, Plakat

In Reaktion auf die Ansprüche der Werbung Treibenden haben sich auf der Ebene der unterschiedlichen Medientypen mittlerweile in vielen Fällen Vermarktungsorganisationen gegründet, die die Medialeistung von Anbietern, die nicht in direkter regionaler Konkurrenz zueinander stehen, in Kombinationen anbieten, um damit weiteres Werbepotenzial zu erschließen. Neben dieser bei lokalen

<sup>21</sup> Nach Geppert/Seufert/Zerdick 1992, S. 26.



und regionalen Medien üblichen Entwicklung gibt es auch die Variante, Medien miteinander zu kombinieren, die sich an unterschiedliche Zielgruppen richten und deshalb nur in geringerem Maße in einer direkten Konkurrenz stehen.

### 2.3.2 Zielgruppen

Neben der räumlichen Verbreitung spielt die Frage, ob mit dem jeweiligen Medium die jeweils relevante Zielgruppe erreicht wird, eine entscheidende Rolle für die Auswahl der Werbeträger. Hier zeichnen sich zwischen den einzelnen Medien unterschiedlich starke Differenzierungen ab. Während z.B. Anzeigenblätter mit der Verbreitung an alle Haushalte vor allem auf die Strategie der Vollabdeckung ihres Verbreitungsgebiets Region setzen, sind es bei Tages- und Wochenzeitungen die Käufer und ihre Mitleser der jeweiligen lokalen oder regionalen Produkte, die von den Botschaften in diesem Werbeträger erreicht werden. Die Zusammensetzung der Leser der Tageszeitungen hat sich dabei in den letzten Jahrzehnten verändert, mittlerweile sind es vor allem ältere Zielgruppen, die über Tageszeitungen erreicht werden können. Eine zunehmende Differenzierung erlebt der Markt für Zeitschriften, der sich immer feiner auf spezifische Zielgruppen bezieht und daher für einen Teil der Werbung Treibenden interessant ist.

Ein weiterer Faktor, der in Bezug auf die Auswahl von Werbeträgern eine Rolle spielen kann, sind die Nutzungsroutinen der Bevölkerung. Tageszeitungen werden in der Regel in den Morgenstunden gelesen, der Nutzungszeitpunkt von Zeitschriften und Wochenzeitungen ist nicht so klar bestimmbar. In vielen Fällen werden die jeweiligen Titel allerdings an den auf den Erscheinungstag folgenden Tagen genutzt.

Im Rundfunkbereich ergibt sich eine Differenzierung der Zielgruppen in Verbindung mit den gesendeten Inhalten. Bei der Positionierung auf dem Markt setzen die Veranstalter dabei in der Regel auf ein Konzept, das ihnen ermöglicht, eine für die Werbewirtschaft attraktive Zielgruppe an sich zu binden. Dabei wird es bei einer Ausweitung der Übertragungsmöglichkeiten zu einer Angebotsdifferenzierung kommen, in deren Rahmen es auch zu einer fortschreitenden Verteilung der Zielgruppen auf unterschiedliche Programme kommt.

Im Ergebnis führt die zunehmende Ausdifferenzierung des Medienangebotes zwar einerseits dazu, dass einzelne Publikumsteile scheinbar immer genauer identifiziert und angesprochen werden können, andererseits steigt der Aufwand, der erforderlich ist, um Aufmerksamkeit bei großen Teilen der Gesamtbevölkerung zu erzielen. Diese Entwicklung ist einer der Faktoren, die dazu beitragen, dass unter normalen Umständen bei einer steigenden Differenzierung des Angebotes ein kontinuierliches Wachsen des Werbeumsatzes zu beobachten ist.

### 2.3.3 Die Werbemittel

Weitere Faktoren, die für die Entscheidung der Werbekunden bei der Auswahl eines Werbeträgers eine Rolle spielen, sind die Art, Größe und Platzierung des Werbemittels und der technische Aufwand, der mit seiner Erstellung verbunden ist. Als Bemessungsgrundlagen dienen bei der Gestaltung bei Printmedien die Größe, im Rundfunk wird der Preis mit der Länge des Werbemittels verbunden. Der Werbewert des jeweiligen Werbemittels für den Kunden hängt neben der Größe oder Länge aber natürlich auch von den Möglichkeiten der Platzierung ab. Für eine prominente Platzierung im Umfeld eines Angebotes, das hohe Aufmerksamkeit erreicht, werden natürlich weit höhere Preise erzielt, als dies bei weniger prominent positionierten Werbemitteln der Fall ist. Bei der Gestaltung der Werbemittel wird versucht, beim Publikum eine Erinnerung an das Gezeigte auszulösen. Auf der Suche nach Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzeugen, werden eine Vielzahl von Sondervarianten der Publikumsansprache entwickelt, die von Kommunikation, die in ein redaktionelles Angebot integriert ist, bis hin zu Produktproben als Beihefter in Zeitschriften gehen. Mit der Gestaltung des jeweiligen Werbemittels sind natürlich auch entsprechende Kosten verbunden, die als Schwelle für unterschiedliche Werbung Treibende wirken. Dieser Faktor bestimmt neben dem Preis für die Medialeistung das Buchungsverhalten der Werbekunden.

### 2.4 Ansprüche der Werbekunden

Die Ansprüche von Werbekunden aus der Wirtschaft lassen sich zunächst als Werbung für die Ziele des Unternehmens als Ganzes, die sogenannte Unternehmenswerbung, und Werbung für Teilfunktionen des Unternehmens unterscheiden. Bei Werbung für Teilfunktionen des Unternehmens unterscheidet man zwischen Werbung zur Förderung des Absatzes (Absatzwerbung), zur Förderung der Beschaffung (Beschaffungswerbung, z.B. Material- und Kapitalbeschaffung) und Personalwerbung, bei der es um die Gewinnung von Mitarbeitern geht.

Der Planungsschritt im Marketingprozess, der im Rahmen dieser Studie von zentraler Bedeutung ist, ist die Entscheidung über die Budgetverteilung für Kommunikationsmaßnahmen der Unternehmen. Diese Budgetplanung orientiert sich in der Regel an kommunikativen Zielen, d.h. ein bestimmter Teil der Bevölkerung soll mit einer Werbebotschaft erreicht werden. Da Unternehmen ein Interesse daran haben, ihre Ressourcen möglichst effizient einzusetzen, bemühen sie sich um ein möglichst nachvollziehbares Kosten-Nutzen-Verhältnis, das sich zunächst in der Regel an den Reichweiten der jeweiligen Werbeträger in den Zielgruppen orientiert. Bei Erfolgskontrollen von Kommunikationsmaßnahmen wird meist die Erinnerung

an bestimmte Inhalte der Werbebotschaften in dieser Zielgruppe abgefragt. Um die gewünschte Personengruppe zuverlässig zu erreichen, werden mittlerweile in der Regel Kampagnen über eine Vielzahl unterschiedlicher Medien geschaltet. Solche crossmedialen Mischungen unterschiedlicher Kommunikationskanäle zum Konsumenten haben sich mittlerweile im Rahmen des Marketing-Mixes fest etabliert, Einzelmedienkampagnen sind die Ausnahme. Der Marketing-Mix umfasst neben der zur Kommunikationspolitik des Unternehmens gezählten Werbung auch die Produktpolitik, die Entgeltpolitik und die Distributionspolitik. Damit sind die Kommunikationsmaßnahmen Bestandteile eines komplexen Prozesses, der z.B. auch eine zeitliche Abstimmung erforderlich macht. Im Folgenden werden die Dimensionen, die für die Planung der Werbung und schließlich die Entscheidung über die Verteilung des verfügbaren Budgets eine Rolle spielen, kurz erläutert, um schließlich im folgenden Abschnitt mit den zuvor beschriebenen Leistungen der einzelnen Werbeträger verknüpft zu werden.

#### 2.4.1 Planungsgrundlagen

Für die Entwicklung ihrer Mediapläne benötigen die Werbekunden bzw. ihre Agenturen Planungsdaten, um die geplanten Marketingmaßnahmen umsetzen zu können. In der Regel geht es dabei um möglichst aktuelle Daten zum Publikum, zu Preisen, Gestaltungs- und Platzierungsmöglichkeiten sowie um Informationen für die Abwicklung der Buchung. In diesem Bereich haben sich auf den unterschiedlichen Märkten mittlerweile je nach Mediengattung Routinen für die Abwicklung des Buchungsprozesses etabliert, darüber hinaus gibt es einheitliche Standards zur Beschreibung der Leistung der einzelnen Werbeträger in Bezug auf die Reichweite und Nutzung durch das Publikum. Bei der Entwicklung der Unterlagen für die Mediaplanung gibt es für jedes Medium mittlerweile unterschiedliche Planungsgrundlagen, die nicht zum Ziel haben, quantitative Intermediavergleiche zu ermöglichen, sondern die besondere Kontaktqualität des jeweiligen Werbeträgers hervorzuheben.<sup>22</sup>

Über die Planungsgrundlagen hinaus ist es für Werbung Treibende in vielen Fällen auch wichtig, die Maßnahmen zeitlich auf ihre Marketingplanung abstimmen zu können und auch auf dieser Ebene möglichst exakte Planungsvorgaben zu haben. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung möglichst hohen Buchungskomforts, z.B. durch den Einsatz entsprechender EDV-Systeme, von Bedeutung. Aufgrund des entstehenden technischen Aufwandes für die Schaffung des Buchungskomforts sind

---

<sup>22</sup> Vgl. Schmidt 2004, S. 179.

es in vielen Fällen Werbevermarkter, die für mehrere Unternehmen aktiv sind, die sich aufgrund ihrer Größe eine entsprechende Ausstattung leisten können und so attraktive Partner bei der Buchung von Werbung sind.

#### 2.4.2 Erfolgskontrolle

In vielen Fällen möchten die Werbung Treibenden Informationen über die Wirkung der jeweiligen Werbemaßnahmen haben. Größere Werbeträger bieten mittlerweile in vielen Fällen die Möglichkeit, so genannte Werbetrackings durchzuführen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu prüfen. Hierbei wird in der Regel die Erinnerung der Konsumenten an Werbeinhalte abgefragt. Andere Fragestellungen zur Wirkung von Werbung sind die Einstellung zum Gegenstand der Werbebotschaft und die Veränderung des Umsatzes.<sup>23</sup>

Daneben spielt das Gattungsmarketing der Werbeträger eine wichtige Rolle, die darum bemüht sind, sich im intermedialen Wettbewerb zu behaupten.<sup>24</sup> Doch nicht nur der direkte Wettbewerb der Werbeträger spielt beim Gattungsmarketing eine Rolle. Da die Werbewirtschaft mittlerweile in der Regel auf Kampagnen in unterschiedlichen Medien in Kombination setzt, versuchen auch die Werbeträger, bestimmte Kombinationen zu vermarkten, indem z.B. die besonders gute Wirkung der Kombination von Fernsehen und Hörfunk herausgestellt wird, die durch Untersuchungen im Rahmen der Erfolgskontrolle von Werbemaßnahmen nachgewiesen wird.<sup>25</sup>

### 2.5 *Das Buchungsverhalten der Werbekunden*

Das Buchungsverhalten der Werbekunden unterscheidet sich je nach Zielvorgabe für das Marketing. Allerdings zeichnet sich ein Trend zur Kombination unterschiedlicher Medien ab. Die wichtigsten Werbeträger sind in der Regel die Tageszeitungen, das Fernsehen und die Publikumszeitschriften, die in unterschiedlichen Größenordnungen bei der Mediaplanung miteinander kombiniert werden. Es wird erwartet, dass der Anteil crossmedialer Werbung, die mit ähnlichen Botschaften über unterschiedliche Medien verbreitet wird, weiter zunimmt, da die Erfahrung zeigt, dass weiterentwickelte Media-Mix-Konzepte, die über die bisher im Vordergrund stehenden, lediglich auf eine Maximierung der Kontaktzahl ausgerichtete Strategien

---

<sup>23</sup> Vgl. Schweiger 1975, S. 144., Kotler 1989, S. 543.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. RMS 2005.

<sup>25</sup> Vgl. Domke/Wild 2002.

hinausgehen und bei der Kombination verschiedener Medien systematisch deren jeweilige Spezifika berücksichtigen, erfolgreicher sind als traditionelle Werbung.<sup>26</sup>

In vielen Fällen sind auf den Märkten bei der Gestaltung und Umsetzung von Mediaplänen allerdings mittlerweile nicht mehr die Unternehmen selbst, sondern die von ihnen beauftragten Agenturen tätig, welche entsprechende Konzepte für die jeweiligen Märkte im Rahmen der Vorgaben des Kunden entwickeln. Dabei zeigt sich je nach Absatzgebiet des Kunden eine unterschiedliche Bereitschaft zur Lokalisierung der jeweiligen Werbekampagnen, global agierende Großkonzerne entwickeln dabei andere Vorgaben als nationale Akteure. Die Anpassung entsprechender Kampagnen wird in den einzelnen Ländern in der Regel von nationalen Tochtergesellschaften der Agentur des Hauptkonzerns vorgenommen oder an ortsansässige Agenturen vergeben, die im Rahmen der Vorgaben des Kunden handeln müssen.

### **3 Medien und Werbung in Österreich**

#### *3.1 Datenlage*

Für die Entwicklung des Österreichischen Werbemarktes liegen lediglich Brutto-Angaben des Instituts Focus vor, die auf der Grundlage der Auswertung der Werbeträger erstellt werden.<sup>27</sup> Auf diesem Wege werden die Werbeumsätze der einzelnen Medien und die Agenturhonorare, Rabatte und ähnliche Leistungen zusammengefasst. Dabei ist zu beachten, dass einige Werbeträger nicht vollständig in die Statistiken Eingang finden; so beinhalten die Angaben für den Hörfunk bei weitem nicht alle privaten Veranstalter, deren Umsätze somit in den Gesamtergebnissen fehlen. Nicht eingerechnet werden in die Focus-Statistiken die Kosten für die Erstellung der Werbemittel, dieser Wert ergibt zusammen mit dem Bruttowerbeaufwand die gesamten Werbeausgaben.<sup>28</sup> Nettozahlen für die Entwicklung der einzelnen Werbeträger liegen für Österreich nicht flächendeckend vor; so gibt es zwar punktuelle Schätzungen und einige Zahlen, so werden etwa die Nettoerlöse des ORF publiziert. Eine systematische vergleichende Analyse der tatsächlichen Werbeeinnahmen der verschiedenen Werbeträger ist auf einer solchen Basis allerdings nicht möglich.

---

<sup>26</sup> Vgl. Gleich 2003, S. 510f.

<sup>27</sup> Siehe aktuell Focus Media 2005.

<sup>28</sup> Vgl. Geppert/Seufert/Zerdick 1992, S. 34.

Gewisse Anhaltspunkte für Entwicklung des Werbemarktes auf Nettobasis ergeben sich aus den Angaben des Bundesamtes für Finanzen zur Werbeabgabe. Diese Abgabe wird in der Regel zwei Monate nach Erbringung der Werbeleistung an die öffentliche Hand gezahlt. Die Einnahmen aus der Abgabe werden vom Bundesamt für Finanzen nur kumuliert publiziert, so dass Rückschlüsse auf einzelne Werbeträger nicht möglich sind. Ein einfacher Abgleich der von Focus zur Verfügung gestellten Bruttozahlen mit den über die Höhe der Werbeabgabe errechenbaren Nettozahlen ist jedoch problematisch, da einerseits Unterschiede bei der Einrechnung der Werbeträger bestehen. So erfasst Focus z.B. keine kleinformatigen Anzeigen. Während Focus mittlerweile Direct Marketing erfasst, wird dieses bei der Werbeabgabe nicht berücksichtigt. Hier wird hingegen seit dem dritten Quartal 2003 die Prospektwerbung berücksichtigt. Ein weiterer Unterschied liegt in der Berücksichtigung des Onlinebereichs, der bei Focus eingerechnet ist, von der Werbeabgabe jedoch verschont bleibt. Betrachtet man die Entwicklung der Werbeabgabe seit dem Jahr 2001, so zeigt sich, dass die Nettoeinnahmen von 1,75 Mrd. € im Jahr 2001 auf 1,90 Mrd. € im Jahr 2004 angestiegen sind. Damit betrug die Brutto-Netto-Differenz in diesem Zeitraum im Durchschnitt für alle Medien etwa 20 Prozent.

Aus dieser Datenlage ergibt sich für die Beurteilung der Umschichtung von Werbegeldern das Problem, dass durch die Bruttozahlen mögliche Unterschiede in der Rabattpraxis der einzelnen Anbieter nicht erkannt werden. So hat sich in den Expertengesprächen gezeigt, dass z.B. bei Tauschgeschäften von Medialeistungen zwischen verschiedenen Medien Rabatte von bis zu 80 Prozent möglich sind, im Gegensatz dazu werden z.B. von den Marktteilnehmern für den Hörfunk durchschnittliche Rabatte in einer Höhe von 20 bis 30 Prozent auf die Bruttopreise angenommen. Zudem gilt generell, dass neu hinzutretende Angebote bei ihrer Einführung besonders großzügige Rabatte gewähren, um sich zunächst eine Marktposition zu erarbeiten. Trappel nimmt 2001 für den ORF einen durchschnittlichen Abschlag von den Bruttowerten von 25 Prozent an, bei den Werbefenstern der deutschen Programme schätzt er ihn auf 45 Prozent.<sup>29</sup>

Da der Wettbewerb um die Werbekunden in der jüngsten Phase eines schrumpfenden oder stagnierenden Werbemarktes nicht zuletzt über die Gestaltung von Rabatten geführt wurde, dürfte das verfügbare Zahlenmaterial die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre ganz sicher nicht exakt zeigen.

---

<sup>29</sup> Vgl. Trappel 2001a, S. 308.

## 3.2 Die Entwicklung des Werbemarktes in Österreich

### 3.2.1 Überblick

Der Bruttowerbeaufwand auf dem österreichischen Werbemarkt hat sich den Zahlen von Focus Media zufolge auf den ersten Blick zwischen 1994 und 2004 von 1,142 Mrd. € auf 2,284 Mrd. € verdoppelt. Bei genauerer Betrachtung stellt man allerdings fest, dass ein Teil dieser Steigerung darauf zurückzuführen ist, dass seit 1994 auch Prospektbeilagen, Gelbe Seiten, Online und Kino als Werbeträger erfasst werden. Ohne diese Werbeträger beträgt das Wachstum des Bruttowerbemarktes zwischen 1994 und 2004 allerdings immer noch 75 Prozent.

Tabelle 3.1 : Bruttowerbeaufwand nach Medien (in Mio. €)

in Mio. EUR	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tageszeitungen	351	374	392	420	459	543	590	571	538	549	564
Fernsehen	287	270	280	335	355	425	479	464	456	463	497
Illustrierte/Magazine	181	190	214	229	266	313	355	351	347	334	327
Klass. Prospekt	n.v.	n.v.	117	138	133	173	161	179	196	200	204
Reg. Wochenzeitungen	84	78	80	90	97	103	131	141	145	166	192
Radio	130	136	133	131	152	151	158	162	147	154	171
Außenwerbung	75	79	85	96	103	120	112	125	136	138	139
Fachzeitschriften	35	29	31	33	51	56	59	87	84	92	103
Gelbe Seiten	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	50	53	55
Online	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	14	11	10	22
Kino	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	6	12	11	10	9	11	10
<b>Gesamt</b>	<b>1.142</b>	<b>1.157</b>	<b>1.332</b>	<b>1.471</b>	<b>1.622</b>	<b>1.896</b>	<b>2.055</b>	<b>2.104</b>	<b>2.119</b>	<b>2.170</b>	<b>2.284</b>
<b>Gesamt ohne neue Werbeträger</b>			<b>1.215</b>		<b>1.617</b>			<b>2.090</b>	<b>2.069</b>		

Quelle: Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 54.

Die Daten zeigen, dass sich die bis zum Jahr 2000 sehr dynamische Entwicklung des Werbemarktes in den Folgejahren beruhigte. Betrachtet man die Entwicklung des Werbemarktes in Österreich über einen längeren Zeitraum, so lässt sich erkennen, dass mittlerweile wieder eine Annäherung an die normale Wachstumsentwicklung stattfindet, die Zeit der starken Abweichungen nach oben oder unten scheint vorbei zu sein, und es tritt erneut eine Phase eines stabilen Wachstums ein.<sup>30</sup> Diese Entwicklung betrifft nicht nur den österreichischen Werbemarkt, sondern ist mit Blick auf die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen auch in vielen anderen Ländern zu beobachten.

Verfolgt man diese Entwicklung für die einzelnen Medien getrennt, so lassen sich, jenseits der durch die Gesamtkonjunktur erklärbaren Entwicklung, kaum

<sup>30</sup> Vgl. Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 11.

Besonderheiten beobachten. Die genannten Probleme bei den verfügbaren Statistiken erlauben kaum differenziertere Betrachtungen über die Zeit hinweg, da sich die Berechnungsgrundlagen und die einbezogenen Werbeträger ändern können. Gegen den positiven Trend der letzten Jahre läuft allein die Entwicklung bei den Illustrierten/Magazinen, deren Werbeumsätze seit 2000 kontinuierlich sinken.

### 3.2.2 Der Werbeaufwand unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche

Tabelle 3.2 zeigt die Bedeutung der Werbeträger für einzelne Wirtschaftsbereiche. Dabei ist zu erkennen, dass für neun Wirtschaftsbereiche die Tageszeitungen der attraktivste Werbeträger sind, für acht Bereiche ist es das Fernsehen, weit dahinter folgen die übrigen Werbeträger. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass durch die hohe Anzahl von stark investierenden Werbekunden die Abhängigkeit von der Entwicklung in einzelnen Branchen abnimmt und die Werbeumsätze nicht so starken Schwankungen unterliegen, wie dies bei Werbeträgern der Fall ist, die lediglich für wenige Branchen attraktiv sind.

Tabelle 3.2: Werbeaufwand nach Wirtschaftsbereichen und Medien 2004

Wirtschaftsbereich	Aufwendungen 2004		Anteil in %									
	Mio. EUR	in %	TZ	I/M	RW	FZ	TV	R	PL	OL	K	GS
Dienstleistungen	264	12,7	39,0	11,6	13,0	7,3	7,0	5,4	6,5	0,8	0,4	9,1
Kommunikation/Büro/EDV	193	9,3	20,5	16,9	3,1	6,1	34,3	7,7	7,5	2,9	0,5	0,6
Finanzen	193	9,3	31,0	21,8	6,5	1,2	22,8	6,8	7,5	1,6	0,6	0,3
Kraftfahrzeuge und Zubehör	172	8,2	28,0	18,3	11,1	3,1	17,5	13,1	7,1	0,5	0,6	0,7
Handel und Versand	164	7,9	53,6	3,0	11,7	1,3	13,7	11,2	4,2	0,3	0,0	0,9
Kosmetik/Pharmacie	146	7,0	16,5	26,3	2,2	3,1	46,7	1,9	2,4	0,3	0,6	0,1
Ernährung	122	5,9	6,8	9,9	1,3	3,1	66,2	6,1	5,9	0,3	0,2	0,0
Medien	119	5,7	20,3	35,7	4,5	8,1	8,3	8,6	11,0	2,7	0,3	0,6
Haus und Garten	111	5,3	22,9	10,0	15,4	5,0	26,2	14,8	1,8	0,6	0,0	3,5
Touristik	109	5,2	34,1	15,0	14,3	6,1	13,2	9,4	5,2	1,4	0,3	1,1
Audio/Video/Foto/Optik	76	3,6	25,6	12,9	9,0	1,2	28,0	16,8	4,3	0,1	0,2	1,8
Sonstige Wirtschaftsbereiche	76	3,6	30,9	7,9	21,0	2,3	8,8	1,5	12,9	2,6	1,8	10,4
Getränke	70	3,4	9,6	8,6	1,6	4,7	50,5	9,4	12,8	1,8	1,1	0,0
Bauwirtschaft	68	3,3	30,0	9,7	19,0	8,2	9,6	10,8	3,8	0,3	0,0	8,6
Inv.-güter/Industriebedarf	48	2,3	13,1	14,8	16,0	37,2	7,7	2,1	0,6	0,2	0,0	8,3
Textilien/Beleidung	47	2,2	26,6	22,3	11,0	0,3	16,1	5,0	17,2	0,1	0,3	1,1
Energie	32	1,5	22,7	16,5	15,9	4,4	10,9	11,4	15,8	0,5	0,6	1,3
Reinigung	27	1,3	2,6	4,4	0,4	0,7	80,2	7,9	3,5	0,1	0,0	0,1
Freizeit/Sport	23	1,1	11,9	15,3	11,9	0,9	28,8	15,0	11,6	0,2	3,0	1,2
Persönlicher Bedarf	20	1,0	35,8	42,7	3,4	2,9	1,6	1,8	5,1	0,2	3,6	3,0
<b>Gesamt (ohne Prospekt)</b>	<b>2.081</b>	<b>100,0</b>	<b>27,1</b>	<b>15,7</b>	<b>9,2</b>	<b>5,0</b>	<b>23,9</b>	<b>8,2</b>	<b>6,7</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>2,7</b>

TZ: Tageszeitungen und Supplements    R: Radio     = höchster Anteil im Wirtschaftsbereich  
 I/M: Illustrierte und Magazine    PL: Plakat-/Außenwerbung  
 RW: Regionale Wochenzeitungen    OL: Online  
 FZ: Fachzeitschriften    K: Kino  
 TV: Fernsehen    GS: Gelbe Seiten

Quelle: Media Focus, eigene Berechnungen © mediareports Prognos

Quelle: Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 13.



Es zeigt sich, dass das Buchungsverhalten in den einzelnen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedlich ist, und einige Branchen klare Präferenzen für Tageszeitungen und Fernsehen haben. Die Verteilung des restlichen Budgets, das nicht in einen dieser beiden Werbeträger fließt, erfolgt nicht immer nach der absoluten Rangfolge der Werbeträger. Daraus lässt sich ablesen, dass die Substitutionspotenziale zwischen den unterschiedlichen Werbeträgern auch durch die Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche mitbestimmt werden. Dabei spielen möglicherweise die besonderen Bedingungen auf dem österreichischen Medienmarkt eine Rolle, so können auf der Basis der Reichweite einige österreichische Zeitungstitel mit dem Rundfunk konkurrieren.<sup>31</sup>

Tabelle 3.3: Veränderungen des Werbeaufwands nach Wirtschaftsbereichen 1999-2004

Veränderungen Werbeaufwand nach Wirtschaftsbereichen 1999 bis 2004						
Wirtschaftsbereich	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	1999 bis 2004 in Mio. EUR
Dienstleistungen	14,4%	6,3%	8,8%	7,0%	11,2%	96,3
Kommunikation/Büro/EDV	28,2%	-14,3%	-8,5%	3,5%	-4,1%	-0,3
Finanzen	20,1%	2,2%	3,9%	-2,6%	5,4%	45,5
Kraftfahrzeuge und Zubehör	5,5%	-0,8%	-3,4%	6,1%	6,1%	30,9
Kosmetik/Pharmacie	5,1%	1,0%	-5,3%	18,2%	18,4%	47,5
Handel und Versand	1,1%	7,1%	16,6%	6,9%	-1,9%	35,8
Ernährung	5,7%	2,6%	-3,1%	-7,5%	3,3%	0,5
Haus und Garten	8,7%	9,5%	-18,7%	-7,4%	10,9%	-0,7
Medien	10,1%	8,3%	-13,4%	1,4%	-0,9%	4,1
Touristik	15,9%	-2,0%	7,6%	9,7%	19,2%	40,2
Audio/Video/Foto/Optik	11,3%	-4,4%	-9,8%	12,0%	-5,0%	1,6
Getränke	-10,9%	-2,8%	22,9%	14,6%	16,6%	22,4
Sonstige Wirtschaftsbereiche	4,2%	-7,0%	-3,7%	10,0%	-4,6%	-1,5
Bauwirtschaft	3,3%	6,0%	-9,0%	5,8%	14,7%	11,8
Inv.-güter/Industriebedarf	8,4%	32,1%	-1,1%	15,9%	-0,7%	18,6
Textilien/Bekleidung	4,2%	4,0%	-2,4%	-10,0%	11,3%	2,6
Energie	23,9%	44,6%	-9,7%	-11,5%	13,5%	12,4
Reinigung	7,7%	-14,2%	0,9%	-10,8%	6,9%	-3,4
Persönlicher Bedarf	7,9%	11,1%	2,5%	-5,7%	31,6%	8,1
Freizeit/Sport	1,5%	-5,1%	2,0%	-4,9%	-4,7%	-2,5
<b>Gesamt</b>	<b>10,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>3,6%</b>	<b>6,1%</b>	<b>369,8</b>
Gesamtwert immer ohne Prospekt, ab 2003 inklusive Gelbe Seiten						
Quelle: Media Focus, eigene Berechnungen						© mediareports Prognos

Quelle: Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 16.

<sup>31</sup> Vgl. Trappel 2001a, S. 307.

Eine mögliche Erklärung für Verschiebungen in der Reihenfolge der Bedeutung der Werbeträger kann neben der Konkurrenz der Werbeträger auch im Buchungsverhalten der jeweiligen Wirtschaftsbereiche bei „ihrem“ Medium liegen. Eine absolute Senkung der Ausgaben einer Branche betrifft die Medien dann in unterschiedlicher Intensität. Dies ist für den österreichischen Markt beim Vergleich von Regionalen Wochenzeitungen und dem Hörfunk scheinbar der Fall. Während die Branchen, für die regionale Wochenzeitungen als Werbeträger eine große Bedeutung haben, wie z.B. die Bauwirtschaft und die Energiewirtschaft im Jahr 2004 ihre Ausgaben erhöhten, stiegen bei den für das Radio wichtigen Branchen Kraftfahrzeuge und Zubehör die Ausgaben nicht so stark, im Wirtschaftsbereich Audio/Video/Foto/Optik sanken sie sogar um sechs Prozent. Diese Beobachtung zeigt, dass die Umsatzzahlen nur eingeschränkt Aufschluss über tatsächliche Substitutionsprozesse bieten.

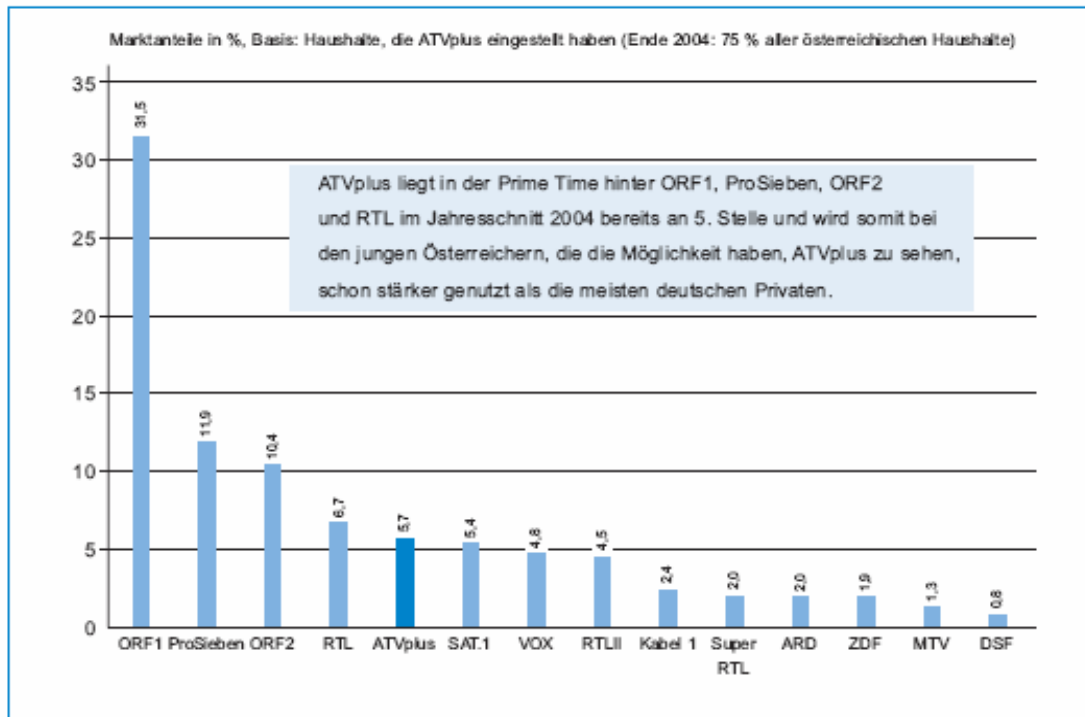
### 3.2.3 Die Entwicklung der Märkte für Rundfunkwerbung

Die Rundfunkmärkte in Österreich sind durch den Start des privaten Rundfunks im Prozess eines Strukturwandels zu einem dualen System, in dem sich kommerzielle und öffentlich rechtliche Veranstalter gegenüber stehen. Insbesondere im Fernsbereich spielen allerdings auch die ausländischen Programme eine wichtige Rolle und wirken auf die Entwicklung der Märkte ein. Bislang ist sowohl auf den Märkten für Hörfunk als auch für Fernsehen der ORF der dominierende Akteur, der die höchsten Reichweiten erzielt. Trappel kommt 2001 in einer Analyse des österreichischen Fernsehmarktes zu dem Ergebnis, dass die Bedingungen für nationale Veranstalter auf dem Markt ungünstig sind. Als Gründe führt er an, dass das erforderliche Wachstum der Werbemärkte zur Refinanzierung neuer Angebote ausbleiben wird und die Konkurrenzverhältnisse um den verfügbaren Werbeumsatz zu ungünstig für neue Veranstalter sind, da auf der einen Seite Konkurrenz durch ausländische Sender besteht, auf der anderen Seite aber auch neue Angebote wie das Internet und die Mobilkommunikation am Wachstum des Werbeumsatzes partizipieren werden. Als Ausweg sieht Trappel für die Veranstalter eine Nischenstrategie mit nationaler oder regionaler Orientierung.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. Trappel 2001, S. 312f.

Grafik 3.1: Marktanteile 2004 bei 12-29jährigen zwischen 20:15 und 22:00 Uhr



Quelle: Teletest 01.01.2004 bis 31.12.2004

Der Anbieter ATV+ hat sich mittlerweile im Vergleich zu ausländischen Angeboten, die nicht speziell auf ein österreichisches Publikum zugeschnitten sind, mit einer solchen Strategie auf dem Markt etabliert. Das Programm richtet sich an die Zielgruppe der 12- bis 29-Jährigen und erreicht dort mittlerweile einen Marktanteil von knapp 6 Prozent. Allerdings ist der Gesamtanteil der österreichischen Privatsender aufgrund der Entwicklung der Reichweite im Vergleich zu ORF und den deutschen Programmen, die in Österreich empfangen werden können, immer noch gering. Die Reichweitesituation spiegelt sich in der Entwicklung des Fernsehwerbemarktes, dort haben die kommerziellen Veranstalter aus der Bundesrepublik überproportionale Anteile an der Ausweitung des Umsatzes in den letzten Jahren verzeichnen können und beginnen, nationalen Anbietern auch durch die Entwicklung eigener Programmfenster Konkurrenz zu machen. Im Juli 2005 gab auch der Wiener Stadtsender PulsTV bekannt, dass er sich neu positionieren will und vom Nachrichtensender zum Ereignissender mit lokaler Ausrichtung werden will.<sup>33</sup> Diese Neuausrichtung ist ebenfalls als Nischenstrategie zu werten.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Vgl. APA vom 7.7.2005: Puls TV will sich neu positionieren.

<sup>34</sup> Vgl. Heinrich 1999, S. 316.

Tabelle 3.4: Bruttoumsätze auf dem TV-Werbemarkt (in Mio. €)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Anteile an Gesamt in %	
							1999	2004
<b>Österreichischer Rundfunk</b>	<b>383</b>	<b>402</b>	<b>376</b>	<b>361</b>	<b>345</b>	<b>358</b>	<b>90,1</b>	<b>72,0</b>
ORF 1	192	206	203	194	192	205	45,2	41,2
ORF 2	191	196	173	166	153	153	44,9	30,7
<b>Privatfernsehen Gesamt</b>	<b>42</b>	<b>76</b>	<b>88</b>	<b>95</b>	<b>118</b>	<b>139</b>	<b>9,9</b>	<b>28,0</b>
<b>Privat-TV Werbefenster</b>	<b>38</b>	<b>75</b>	<b>86</b>	<b>93</b>	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>9,0</b>	<b>23,3</b>
RTL	13	22	21	24	26	27	3,1	5,5
ProSieben	12	21	22	23	27	27	2,8	5,5
Sat.1	8	15	16	19	22	22	1,9	4,5
Kabel 1	3	9	9	10	11	10	0,7	2,0
RTL2	2	7	9	9	11	11	0,5	2,3
Super RTL (ab 2001)			7	8	11	10		1,9
Vox (ab 2004)						8		1,6
<b>Privat-TV (ATVplus, MTV, Puls)</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>0,9</b>	<b>4,7</b>
<b>Gesamt TV</b>	<b>425</b>	<b>479</b>	<b>464</b>	<b>456</b>	<b>463</b>	<b>497</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Media Focus, eigene Berechnungen © mediareports Prognos

Quelle: Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 39.

Unter diesen Bedingungen scheint es fraglich, ob es möglich ist, jenseits von Programmen, die das bestehende Angebot ergänzen und erweitern, weitere werbefinanzierte Fernsehsender zum Erfolg zu führen.

Im Vergleich zum Fernsehen ist die Situation auf dem Hörfunkmarkt vor allem durch die Teilung des Marktes zwischen ORF und den kommerziellen Veranstaltern bestimmt. Dabei ist die Stellung der Programme des ORF mit einer Reichweite von rund 75 Prozent in den letzten Jahren relativ konstant. Allerdings zeichnet sich ab, dass durch die Einschränkungen der Möglichkeiten des ORF für Radiowerbung die kommerziellen Veranstalter Umsatzanteile am Werbemarkt für sich gewinnen können. Eine wichtige Voraussetzung für die Umverteilung der Werbebudgets ist das Angebot einer adäquaten Medialeistung durch die Werbeträger. Dazu trägt mittlerweile unter anderem die RMS mit der Entwicklung unterschiedlicher Buchungsmöglichkeiten bei. Die neuen Werbemöglichkeiten im Hörfunk tragen allerdings auch insgesamt zu einer positiven Entwicklung der Umsätze bei, so stieg der Umsatz zwischen 2000 und 2004 entgegen der sonstigen Entwicklung des Werbemarktes von 158 auf 171 Mio. €, dabei blieb der Umsatz des ORF mit 117 Mio. € 2004 im Vergleich zu 2000 (116 Mio. €) fast konstant, während der private Hörfunk seinen Umsatz von 45 auf 54 Mio. € steigern konnte.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Vgl. Focus Media 2005, S. 74.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung des Fernsehens und der Veränderung der technischen Ausstattung der Haushalte zeichnet sich ab, dass die ehemals getrennten Welten Fernsehen und Online sich immer weiter aufeinander zu bewegen.<sup>36</sup> In der Zukunft werden reichweitenstarke Angebote im Internet und bei mobilen Diensten zum Wachstum des Werbemarktes beitragen und dabei möglicherweise neue Substitutionsprozesse in Gang bringen. Dazu wird einerseits beitragen, dass sich die Onlinewerbung in den kommenden Jahren als zusätzlicher Kanal für die Verbreitung von Werbung weiter etablieren wird, also ein Wachstum des Umsatzes in diesem Bereich zu verzeichnen ist. Im Rahmen der statistischen Erfassung der Onlinewerbung wird sich zusätzlich der Umstand auswirken, dass die Zahl der erfassten Werbeträger in der Zukunft weiter steigen wird und so die Basis für die Ermittlung des Umsatzes wachsen wird.

Das erfolgreichste Onlineangebot in Österreich ist mit großem Abstand das des ORF.<sup>37</sup> Auch im Juli 2005 lag der ORF nach den Daten der österreichischen Webanalyse mit 2,67 Mio. Unique Clients mit großem Vorsprung an der Spitze.<sup>38</sup> Die Angebote der Printverlage rangieren auf der Grundlage der Unique Clients bei der Hälfte der Besucherzahlen, auch alle anderen österreichischen Konkurrenten aus dem Rundfunkbereich liegen weit dahinter. Nachdem Agenturen sich in der Vergangenheit darum bemühten, den Werbeplatz der Anbieter zu vermarkten, ist mittlerweile zu beobachten, dass die reichweitenstarken Anbieter wie ORF und die Printtitel *Der Standard* und *Die Presse* dazu übergegangen sind, ihre Online-Werbemöglichkeiten selbst anzubieten. In vielen Fällen geschieht dies in Kombination mit den klassischen Werbeangeboten der Unternehmen. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass ORF-Enterprise der einzige europäische Vermarkter von Werbung ist, der Fernsehen, Hörfunk und Online für trimediale Kampagnen aufeinander abgestimmt aus einer Hand anbieten kann.<sup>39</sup> Diese Werbemöglichkeit kann der ORF allerdings auch hervorragend nutzen, um eigene Angebote crossmedial zu vernetzen und zu bewerben. Durch diese vernetzte Präsenz auf unterschiedlichen Märkten wird der ORF zu einem integrierten Medienunternehmen, das in dieser Konstellation als Akteur auf dem österreichischen Werbemarkt eine komfortable Position erreicht hat, da es sowohl in den klassischen Geschäftsfeldern Hörfunk und

---

<sup>36</sup> Vgl. Trappel 2001b, S. 422.

<sup>37</sup> Vgl. Adlbrecht 2003, S. 35.

<sup>38</sup> Online verfügbar unter <http://www.oewa.at/index.php?id=1395>, zuletzt aufgerufen am 14.10.2005.

<sup>39</sup> Vgl. Adlbrecht 2003, S. 42.

Fernsehen als auch im Onlinebereich eine herausragende, sich gegenseitig stützende Stellung besetzt.<sup>40</sup>

### 3.3 Mögliche Einflussfaktoren für eine Verschiebung auf den Werbemärkten

Die Voraussetzungen für eine mögliche Verschiebung von Werbeumsätzen auf den österreichischen Medienmärkten liegen in der Vergleichbarkeit der Angebote der unterschiedlichen Werbeträger. Auf der Ebene der Tageszeitungen zeigt sich, dass die Marktführer in den einzelnen Sparten sehr hohe Reichweiten erzielen. So liegt die *Kronen Zeitung* mit einer Reichweite von 43,7 Prozent weit vor der zweitwichtigsten österreichischen Tageszeitung, die *Kleine Zeitung* erreicht in einer Kombination ihrer Ausgaben 12,2 Prozent. Bei den wöchentlichen landesweit verbreiteten Illustrierten und Magazinen liegen *Die ganze Woche* (16,7) und *News* (15,8) an der Spitze.<sup>41</sup>

Mit solchen Werten können die Printmedien zum Teil durchaus mit regionalen und überregionalen Rundfunkveranstaltern auf der Ebene der Reichweite konkurrieren, da es ja beim Rundfunk um die Reichweite einzelner Sendungen geht, in deren Umfeld geworben wird. Die möglichen Substitutionsbedingungen auf regionaler und lokaler Ebene sind mit Blick auf die Reichweite in der Region ebenfalls gegeben.

Auf der Ebene der Zielgruppen zeigt sich, dass insbesondere auf dem Hörfunkmarkt eine Aufteilung des Publikums durch eine zunehmende Spezialisierung der Programme zu beobachten ist. Während sich die öffentlich-rechtlichen regionalen Veranstalter auf ein älteres Publikum konzentrieren, fokussieren private Wettbewerber auf jüngere Zielgruppen, die z.B. in einer RMS-Kombination auch insgesamt gebucht werden können.

Bei der Preisbildung in den einzelnen Bereichen wird allein die Ausweitung des Angebotes in den nächsten Jahren dazu führen, dass bei einem steigenden Werbeumsatz bei den einzelnen Anbietern möglicherweise leichte Preiskorrekturen nach unten erfolgen, die sich allerdings vor allem auf der Ebene der Nettopreise für die Werbekunden bemerkbar machen werden. So wird die wachsende Konkurrenz im privaten Rundfunk dafür sorgen, dass hier auch ein wachsender Preiswettbewerb entsteht. Auch der angekündigte Start einer neuen Tageszeitung wird für Bewegung auf dem Markt sorgen.<sup>42</sup> Diese Auswirkungen werden sich zum einen darin niederschlagen, dass das neue Objekt selbst massiven Bedarf an Publizität hat und

---

<sup>40</sup> Vgl. Heinrich 1999, S. 316.

<sup>41</sup> Vgl. VÖZ 2005, S. 20.

<sup>42</sup> Vgl. Trappel/Hürst/Uhrmann 2005, S. 7.

intensiv werben wird, zum anderen wird aber gleichzeitig das Preisgefüge für Werbung in Bewegung kommen, da der neue Titel beim Start auf dem Werbemarkt ebenfalls versuchen wird, die Aufmerksamkeit der Kunden, in diesem Fall der Werbung treibenden Wirtschaft, durch günstige Konditionen auf sich zu ziehen. Die Frage ist, ob das neue Objekt eine Erweiterung des bisherigen Angebots der Werbeträger darstellt und somit für Werbekunden neue Möglichkeiten eröffnet, Zielgruppen zu erreichen. Wenn dies der Fall ist, wird es nicht nur dazu kommen, dass die existierenden Marktanteile neu verteilt werden, sondern der Markt wird insgesamt überproportional wachsen.

Bislang ist die Vernetzung der unterschiedlichen Medien bei der Vermarktung der Werbemöglichkeiten nicht besonders stark ausgeprägt, crossmediale Kombinationen werden in der Regel von den Anbietern nicht vermarktet. Ausnahme ist der Online-Bereich, der allerdings von vielen Unternehmen als Nebengeschäft betrachtet wird und bei dem es offenbar zu großzügigen Rabatten kommt, wenn eine Buchung mit dem klassischen Werbeträger verbunden ist. Allerdings ist erkennbar, dass aus Sicht der Werbekunden möglicherweise crossmediale Werbung in der Zukunft an Bedeutung gewinnt, da durch den Einsatz digitaler Technik die Variation von Werbemitteln zur Nutzung über unterschiedliche Verbreitungswege mittlerweile einfacher wird.<sup>43</sup>

In der Zukunft werden der Online-Bereich, die Möglichkeiten der mobilen Kommunikation und das digitale Fernsehen zur Dynamik der Werbemärkte beitragen, indem die jeweiligen Innovationen selbst intensiv in den traditionellen Medien beworben werden müssen, um die Akzeptanz des Publikums zu finden. War in der Vergangenheit der Telekommunikationsmarkt vor allem durch Werbung der Provider gekennzeichnet, so sind es mittlerweile die Anbieter von Inhalten wie Klingeltönen etc., die erheblich dazu beitragen, dass die Nachfrage nach Werbemöglichkeiten aus diesem Bereich nicht zurück geht.

### *3.4 Rechtliche Rahmenbedingungen des Werbemarktes*

Im folgenden Abschnitt sollen die bestehenden Werberegungen in Österreich im Hinblick auf ihre Relevanz für den intermediären Wettbewerb diskutiert werden. Der bestehenden Rechtslage und der Fragestellung dieses Gutachtens entsprechend wird es dabei, nach einem einführenden Abschnitt über allgemeine Rahmenbedingungen für Werbung, insbesondere um die Regelungen für Rundfunkwerbung gehen. Die

---

<sup>43</sup> Vgl. Madansky/Graham 2004.

bestehenden Regelungen sollen im Einzelnen auf die ihnen zugrunde liegenden Zielsetzungen und im Hinblick darauf diskutiert werden, welche Anhaltspunkte dafür oder dagegen sprechen, dass diese Zielsetzungen erreicht werden.

#### 3.4.1 Allgemeiner Rahmen

Im Fokus dieses Gutachtens stehen nicht die Rahmenbedingungen für Werbung auf der wettbewerbsrechtlichen Ebene, wie sie etwa im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) festgelegt sind; diese dienen dem Ziel, allgemeine Regeln für den Wettbewerb zu schaffen, wozu auch die Art und Weise gehört, wie Unternehmen für sich und ihre Produkte werben können. Vielmehr geht es hier ausschließlich um die Rahmenbedingungen auf der medienrechtlichen Ebene, auf der Ebene der Werbeträger. Dabei sind folgende generelle Zielsetzungen zu unterscheiden:

- Medienrechtliche Regelungen für Werbung zielen erstens darauf ab, die *Mediennutzer als Konsumenten der beworbenen Produkte zu schützen*. Im Vordergrund steht das Ziel der Transparenz: Mediennutzer sollen eindeutig erkennen können, wann sie es mit Werbung und wann sie es mit redaktionellen Inhalten zu tun haben.
- Zweitens dienen Werberegelungen dazu, die *Mediennutzer als Rezipienten bzw. die öffentliche Kommunikation insgesamt zu schützen*, indem einem Übermaß an kommerziell geprägten Aussagen vorgebeugt wird, das sich in dem bloßen Umfang oder auch in der Durchdringung des redaktionellen Medienangebots mit werblichen Aussagen (z.B. durch Unterbrecher- oder Split-Screen-Werbung oder Product Placement) niederschlagen kann. Diese Zielsetzung spielt vor allem im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen, in besonderem Maße an Public-Service-Prinzipien orientierten Rundfunk eine Rolle.
- Drittens schließlich werden Regelungen für Werbung erlassen, um den *Wettbewerb zwischen den Werbeträgern zu beeinflussen*, etwa um bestimmte bestehende Werbeträger zu schützen.

Bei der folgenden Diskussion der bestehenden Regelungen ist jeweils zu berücksichtigen, welche dieser Zielsetzungen sie verfolgen.

Eine für die Werbung in allen Medien maßgebliche Regelung ist im Mediengesetz aus dem Jahr 1981 enthalten; § 26 schreibt für alle Medien das Gebot der Trennung von Werbung und publizistischem Angebot fest. Die oben genannte Zielsetzung der Transparenz im Sinne des Konsumentenschutzes ist also zentral für alle Medien umgesetzt.



Ebenfalls für alle klassischen Werbeträger gilt die Regelung einer 5-prozentigen Werbeabgabe, die auf den Nettoumsatz, der mit Werbung erzielt wird, zu zahlen ist. Diese Werbeabgabe stellt ein potenzielles Steuerungsinstrument dar; durch mehr oder weniger hohe Abgaben für bestimmte Werbeträger könnten diese im Wettbewerb gestärkt oder zusätzlich belastet werden. Derzeit sind etwa Umsätze aus Online-Werbung nicht mit dieser Abgabe belastet. Diese Angabe ist allerdings auch immer wieder Gegenstand von Kritik, so wird argumentiert, ein Verzicht auf diese Abgabe werde zu deutlich steigenden Werbeinvestitionen führen.

Ein zwar nicht direkt auf den Werbemarkt abzielendes Steuerungsinstrument, das aber gleichwohl Auswirkungen für den intermediären Wettbewerb haben kann, ist die Presseförderung, die auf die Sicherung der Vielfalt des publizistischen Angebots im Pressebereich abzielt. Sie kommt insbesondere den Zeitungen zugute, die auf nationaler oder regionaler Ebene keine marktführende Position haben.

Nach diesen allgemeinen Rahmenbedingungen sollen im Folgenden im Detail die Werberegulungen für Fernsehen und Hörfunk vorgestellt und diskutiert werden.

#### 3.4.2 Rahmen für die rundfunkbezogene Regulierung

Der private Rundfunk startete in Österreich mit den ersten kommerziellen Hörfunksendern im Jahr 1995, flächendeckend dann 1998, im Jahr 2001 wurden dann die Voraussetzungen für das kommerzielle Fernsehen geschaffen, der Start erfolgte 2003. Die Grundlagen der Veranstaltung von Rundfunk sind im wesentlichen in vier Gesetzen geregelt. Dies sind das Privatrado- und Privatfernsehgesetz, das KommAustria- und das ORF-Gesetz. Vorgaben für die Regulierung der Werbung ergeben sich im wesentlichen aus dem Privatrado- (PrR-G), dem Privatfernseh- (PrTV-G) und dem ORF-Gesetz (ORF-G).

Generelles Ziel der Gesetzgebung ist es, die Entwicklung eines dualen Systems zu ermöglichen, das einerseits die für die Etablierung privatwirtschaftlich finanzierter Veranstalter erforderlichen Rahmenbedingungen bietet. Andererseits wird berücksichtigt, dass ein wesentlicher Anteil der Erlöse des ORF aus Werbeeinnahmen stammt und dass dies zur Sicherung des bisherigen Standards auch deshalb erforderlich scheint, weil sich das Gebührenvolumen im vergleichsweise kleinen Österreich nicht stark ausweiten lässt; insofern tragen die Werbeerlöse einen wesentlichen Anteil zur Finanzierung eines wettbewerbsfähigen österreichischen Anbieters bei.

Wie in vielen anderen europäischen Ländern (siehe dazu auch Kapitel 4) soll die wirtschaftliche Grundlage für werbefinanzierte kommerzielle Programme durch eine

asymmetrische Regulierung in Bezug auf Werbemöglichkeiten geschaffen werden. Die Vorstellung, dass eine Beschneidung der Werbemöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den kommerziellen Anbietern nützt, spielte bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Der folgende Vergleich der Werbemöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen mit denen des kommerziellen Rundfunks soll die wesentlichen Unterschiede herausarbeiten und im Hinblick auf ihre möglichen Wirkungen diskutieren.

### 3.4.3 Werbung im Fernsehen

Im Hinblick auf Werberegulungen im Fernsehbereich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die EG-Fernsehrichtlinie maßgebliche Eckpunkte setzt, die als Mindestanforderungen für die Regelungen in den Mitgliedstaaten gelten. Der österreichische Gesetzgeber hat seinen Gestaltungsspielraum genutzt und für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Teil schärfere Werberegulungen vorgesehen.

#### *Gemeinsamkeiten der Regelungen für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk*

Hinsichtlich grundlegender Begriffsbestimmungen sowie der maßgeblichen Werbegrundsätze und der Vorschriften zur Werbung für bestimmte Produktgruppen und zum Schutz von Minderjährigen folgen beide Gesetze der Fernsehrichtlinie. Keine Unterschiede bestehen auch bei dem Verbot von Schleichwerbung oder unterschwelliger Werbung.

#### *Umfang der zulässigen Werbung*

Die Dauer der Werbezeit darf im ORF fünf Prozent pro Programm nicht überschreiten, wobei die Basis der Berechnung eine feste Sendezeit von 14 Stunden täglich ist (§ 13 (7) ORF-G). Zulässig ist in diesem Zusammenhang eine Abweichung um 20 Prozent pro Tag. Innerhalb einer Stunde darf der Werbeanteil 20 Prozent nicht übersteigen. Das kommerzielle Fernsehen hingegen darf, der EG-Fernsehrichtlinie entsprechend, 15 Prozent der täglichen Sendezeit für Werbung verwenden (§ 44 (1) PrTV-G) bzw. 20 Prozent einschließlich Teleshopping. Der Gesamtanteil der Werbung darf allerdings, wie beim ORF, in einer Stunde nicht über 12 Minuten liegen.

Die restriktiveren Vorgaben für den ORF bedeuten, dass Werbemöglichkeiten in reichweitenstarken Programmen verknappert werden und dadurch eine nachfrageorientierte Preisbildung gefördert wird, da bislang keine Konkurrenz mit vergleichbaren Reichweiten auftritt. Auf der Ebene der Bruttopreise kann dies zu

einer Steigerung führen, die sich in der Höhe der Nettopreise allerdings nicht niederschlagen muss. Ein Indiz für diese Entwicklung ist die Ankündigung des ORF, die Werbepreise künftig in kürzeren Intervallen zu aktualisieren, also den Preis in Einklang mit der Nachfrage zu bringen. Damit kann auch flexibler auf Versuche der Konkurrenz reagiert werden, durch zeitweise günstigere Preise Kunden zu gewinnen. Bei der Preisentwicklung spielen auch die deutschen Veranstalter eine wichtige Rolle, ein insgesamt steigendes Preisniveau ist allerdings auch für sie attraktiv.

Es ist davon auszugehen, dass durch die Einschränkung der Werbemöglichkeiten bei den reichweitenstarken Programmen des ORF die potenziell für Fernsehwerbung verfügbaren Mittel nicht ausgeschöpft werden – und damit ein Potenzial für kommerzielle Veranstalter besteht. Voraussetzung ist allerdings, dass private Veranstalter im Hinblick auf die Zuschauerreichweite und/oder die Attraktivität der erreichten Zielgruppe ein überzeugendes Angebot machen können. Solange dies nur eingeschränkt gegeben ist, kommen die Restriktionen für die Werbung im ORF vor allem den Österreich-Fenstern der kommerziellen Programme aus Deutschland zugute.

#### *Geographisch-räumliche Differenzierung*

Werbung darf im ORF-Fernsehen nur österreichweit ausgestrahlt werden (§ 13 Abs. 7 Satz 1 ORF-G). Damit steht dem ORF der gesamte potenzielle Markt für bundeslandbezogene, regionale oder lokale Fernsehwerbung nicht offen. So kann er etwa nicht im Umfeld der auf die Bundesländer bezogenen Informationssendungen entsprechende bundeslandbezogene Werbung ausstrahlen – vor dem Hintergrund der besonderen Kosten für die Landesstudios hat der ORF ein Interesse daran, diese Regelung zu ändern. Die derzeitige Situation kommt konkurrierenden Werbeträgern aller Mediengattungen zugute, den regionalen Tageszeitungen wie auch regionalen privaten Hörfunk- und Fernsehveranstaltern.

#### *Teleshopping*

Teleshopping ist dem ORF generell untersagt (§ 13 (2) ORF-G), während private Programm über bis zu drei Stunden pro Tag Telshopping-Fenster anbieten können. Auch diese potenzielle Einnahmequelle bleibt somit allein privaten Veranstaltern offen. Aufgrund des besonders ausgeprägten kommerziellen Charakter der entsprechenden Sendungen wäre die Nutzung dieser Quelle auch kaum mit dem Programm eines öffentlich-rechtlichen Veranstalters vereinbar.

### *Unterbrecherwerbung*

Werbung im ORF hat grundsätzlich in Blöcken zwischen zwei Sendungen platziert zu werden, Einzelspots sollen die Ausnahme sein. Unterbrecherwerbung ist nicht zulässig, als Ausnahmen sind lediglich Sportsendungen oder Sendungen über ähnlich strukturierte Ereignisse mit Pausen darf die Werbung zwischen die eigenständigen Teile bzw. in die Pausen eingefügt werden (§ 14 (8) ORF-G). Die Regelungen für Unterbrecherwerbung in Spartenprogrammen des ORF (§ 15 ORF-G), die solche Unterbrechungen unter bestimmten Bedingungen auch bei anderen Programminhalten zulassen, waren bisher kaum von Bedeutung: Mit der vollen Übernahme des Programms TW1 durch den ORF kann sich dies ändern.

Für die privaten Programm gelten die Regeln, die für Spartenprogramme des ORF vorgesehen sind, Unterbrecherwerbung ist danach unter bestimmten Bedingungen möglich (§ 36 PrTV-G). In dem Maße, wie Werbetreibende in der Unterbrecherwerbung besonders gute Voraussetzungen für wirksame Zuschauerkontakte sehen und entsprechend bereit sind, für diese mehr zu zahlen, stellt diese Ungleichbehandlung einen Vorteil für die privaten Veranstalter dar.

Als häufig strittig hat sich den bisherigen Erfahrungen der Werbebeobachtung zufolge die Anwendung der Regelungen für Sportsendungen und Übertragungen von ähnlich strukturierten Ereignissen herausgestellt. Ein aktueller Initiativantrag zum ORF-Gesetz (723/A XXII. GP) zielt darauf an, hier insofern mehr Klarheit zu schaffen, als bei *Sportsendungen*, die aus eigenständigen Teilen bestehen, die Werbung nur zwischen die eigenständigen Teile eingefügt werden und zusätzlich zwischen zwei Unterbrechungen ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen muss. Diese Regelung erweitert den Spielraum des ORF, der bisher nur bei *Sportübertragungen* die mit dem Sportereignis verbundenen Pausen für Werbung nutzen konnte. Im Sinne der Zielsetzung, Werberegungen möglichst transparent und nachvollziehbar zu gestalten, scheint dieser Schritt zu einer Klärung beitragen zu können; angesichts der im Sportbereich üblichen kommerziellen Praktiken erscheinen die nach diesem Vorschlag zusätzlich zugelassenen Unterbrechungen auch noch mit dem Public-Service-Charakter vereinbar: In den entsprechenden Zusammenhängen rechnen die Zuschauer mit kommerziellen Botschaften, eine übermäßige Kommerzialisierung des Programms wäre in diesen Umfeldern daher weniger zu befürchten als bei anderen Programmbestandteilen.

Die betreffenden Werbemöglichkeiten des ORF werden von der Seite des privaten Rundfunks kritisch kommentiert, es wird die Forderung erhoben, Unterbrecherwerbung im ORF generell zu untersagen, um so die Marktchancen der privaten Konkurrenz zu verbessern. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die

betreffende Regelung kaum direkte Effekte zuungunsten der kommerziellen Veranstalter haben würde – diese könnten allenfalls indirekt darin liegen, dass die damit erzielbaren Mehreinnahmen des ORF diesem erlauben würde, sich auch weiterhin attraktive Sportrechte und damit hohe Zuschauerzahlen und damit hohe Werbeeinnahmen zu sichern. In diesem Punkt scheint die vergleichsweise geringfügige Regelung, wie sie hier zur Debatte steht, kaum ausschlaggebend; hier geht es vielmehr um die Grundsatzentscheidung, zu welchen Anteilen sich der ORF aus Gebühren und Werbung finanzieren soll, um seine Public-Service-Aufgaben zu erfüllen.

#### *Patronanzsendungen*

Patronanzsendungen sind im ORF wie im privaten Fernsehen möglich, sofern es sich nicht um Nachrichten oder politische Informationssendungen handelt (§ 17 ORF-G; § 46 PrTV-G); sie müssen bestimmten Bedingungen genügen: Auftraggeber von Patronanzsendungen (Sponsoren) dürfen generell keinen Einfluss auf die Platzierung und den Inhalt der Sendungen nehmen; der Sponsor muss am Beginn oder am Ende der Sendung genannt werden; im ORF-Gesetz heißt es, hier liegt ein feiner Unterschied zwischen den Regelungen für den ORF und die privaten Veranstalter, der Sponsor müsse am Anfang *und* am Beginn der Sendung genannt werden. Der oben bereits genannte Initiativantrag zum ORF-Gesetz sieht vor, dieses „und“ durch ein „oder“ zu ersetzen, in diesem Sinne also gleiche Bedingungen für ORF und Private herzustellen. Im Hinblick auf die zeitlichen Begrenzungen der Werbemöglichkeiten des ORF (siehe oben) wird die Attraktivität von Patronanzen für den ORF durch die Vorgabe geschmälert, dass die Sponsoringhinweise in die zulässige Gesamtwerbezeit einzubeziehen sind; denn in der Regel bedeuten solche Hinweise einen im Vergleich zu klassischen Werbespots geringeren Erlös.

#### *Product Placement*

Product Placement ist außerhalb von Spielfilmen, Fernsehfilmen und Fernsehserien nicht zulässig, ausgenommen sind geringfügige Fälle. Auch bei Übertragung von Sport- oder Kulturveranstaltungen, in deren Zusammenhang die Platzierung von Produkten und Dienstleistern nicht zu vermeiden ist, sind Ausnahmen zugelassen (§ 14 (5 und 6) ORF-G). Auch hier plädiert der Verband der Österreichischen Privatsender (VÖP) für ein generelles Verbot des Product Placement für den ORF.<sup>44</sup> Im Falle des Product Placement ist allerdings besonders schwer zu beurteilen,

---

<sup>44</sup> Vgl. VÖP (2005): Medienpolitischer Forderungskatalog 2005. Online verfügbar unter <http://www.voep.at/download/pdf/Forderungskatalog-endg.pdf> (letzter Zugriff: 20.10. 2005).

inwieweit eine Beschränkung bei einem Marktteilnehmer tatsächlich direkte Spillovereffekte zu den privaten Veranstaltern hätte. Angesichts der geringen Transparenz dieses Bereichs und der sehr fallbezogenen Vereinbarungen zwischen Sendern und Werbung Treibenden ist von eher geringen Effekten auszugehen.

#### *Werbung für bestimmte Produktgruppen und für bestimmte Zielgruppen*

Werbung für Spirituosen und Tabakwaren ist untersagt; darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auch weitere im Interesse der Volksgesundheit notwendige Beschränkungen vorzunehmen (§ 13 (4) ORF-G). Spezifische Regelungen bzw. Verbote beziehen sich im Einklang mit der EG-Fernsehrichtlinie auf Arzneimittel und Medizinprodukte sowie auf alkoholische Getränke. Auch die Regelungen für den Schutz von Minderjährigen entsprechen der Fernsehrichtlinie. Die diesbezüglichen Regelungen für das Privatfernsehen sind identisch.

#### *Kennzeichnung von Werbung*

Kein Unterschied besteht hinsichtlich der Vorgaben für die Kennzeichnung von Werbung: Sie muss eindeutig zu erkennen sein und durch entsprechende optische oder akustische Kennzeichnung vom übrigen Programm getrennt werden (§ 13 (3) ORF-G; § 38 PrTV-G).

Eine Vermischung von Werbung und Programm könnte auch dadurch befördert werden, dass in der Werbung Personen auftreten, die den Zuschauern aus dem redaktionellen Angebot vertraut sind. Die gesetzlichen Grundlagen sehen daher sowohl für den ORF als auch für private Fernsehveranstalter vor, dass in der Werbung weder im Bild noch im Ton Personen auftreten dürfen, die regelmäßig Nachrichtensendungen oder Sendungen zum politischen Zeitgeschehen vorstellen (§ 14 (3) ORF-G; § 35 (1) PrTV-G). Für den ORF gilt dies verschärfend auch für Personen, die regelmäßig als programmgestaltende und journalistische Mitarbeiter bei anderen ORF-Sendungen auftreten. Diese verschärfte Regelung für den ORF dürfte weniger darauf abzielen, dem privaten Fernsehen bessere Marktchancen zu eröffnen; hier geht es vielmehr darum, die Glaubwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Programme und der sie prägenden Personen zu sichern.

#### *Programmhinweise und Crosspromotion*

Relevant für den intermedialen Wettbewerb können vor allem auch verschiedene Formen der Eigenwerbung bzw. der Werbung für andere Medien sein. Zu diesem Bereich liegen verschiedene Regelungen vor. Hinweise des ORF auf eigene Programme und Sendungen sowie auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen

abgeleitet sind, gelten nicht als Werbung und werden somit von den Begrenzungen des Werbeumfangs nicht berührt. Dies gilt für das private Fernsehen entsprechend. Demgegenüber darf der ORF in seinen Fernsehprogrammen keine Werbung für seine Hörfunkprogramme machen (und umgekehrt); zulässig sind lediglich Hinweise auf konkrete Sendungsinhalte.

Eine Einschränkung der Werbemöglichkeiten des ORF ergibt sich aus der Vorgabe, pro Woche maximal zwei Minuten Werbung für Zeitungen oder Zeitschriften machen zu dürfen. Darin dürfen zudem keine Bezüge zu den Inhalten dieser Medien enthalten sein. Der ORF hat bei der Vergabe dieser knappen Werbezeit für eine ausgewogene Verteilung zwischen verschiedenen Verlagshäusern zu sorgen. Diese Regelung mag zum Teil auf die Zielsetzung zurückgehen, zu vermeiden, dass im öffentlich-rechtlichen Fernsehen für die Meinungsbildung relevante politische Inhalte und Stellungnahmen von Dritten verbreitet werden. Hier kann eingewandt werden, dass es für ein Printmedium kaum möglich erscheint, ohne Bezug auf seine konkreten Inhalte zu werben. Die betreffende Regelung dürfte insgesamt im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen ORF und privaten Veranstaltern begrenzte Bedeutung haben, da bei Werbung für Medienprodukte in aller Regel hohe Kollegenrabatte eingeräumt werden.

#### 3.4.4 Werbung im Hörfunk

Sofern hier nicht anders vermerkt, gelten für den Hörfunk analoge Regelungen wie für das Fernsehen. Sowohl für den ORF als auch für kommerzielle Programme besteht die Vorgabe der Kennzeichnung von Werbung: Sie muss eindeutig zu erkennen sein und durch entsprechende optische oder akustische Kennzeichnung vom übrigen Programm getrennt werden.

##### *Umfang der zulässigen Werbung*

Zwar gelten für den ORF – wie für die kommerziellen Veranstalter – 172 Minuten pro Tag als die zulässige Dauer für Werbesendungen. Der zulässige Umfang von Werbung in den Hörfunkprogrammen des ORF wird jedoch durch verschiedene spezifische Regelungen deutlich eingeschränkt. So muss eines der österreichweiten Programme von Werbung frei bleiben (Ö1), so dass das Programm Ö3 eine sehr starke Position auf dem nationalen Hörfunkwerbemarkt einnimmt. Ebenso wie beim Fernsehen beeinflussen auch im Hörfunk die rechtlichen Vorgaben die Preisbildung. Da die Werbemöglichkeiten im ORF eingeschränkt werden, steigt hier der erzielbare Nettopreis. Dies sorgt allerdings auch dafür, dass die kommerziellen Veranstalter von diesem steigenden Preisniveau profitieren können. Auf der anderen Seite können

bestimmte Zielgruppen, die nicht zum Kern der Ö3-Hörerschaft und der im RMS-Vermarktungsverband zusammengeschlossenen kommerziellen Programme gehören, kaum über Hörfunkwerbung erreicht werden.

#### *Geographisch-räumliche Differenzierung*

Im Hinblick auf die geographisch-räumliche Ausrichtung der Werbung bestehen für den ORF erhebliche Einschränkungen. In österreichweiten Programmen darf auch nur österreichweite Werbung ausgestrahlt werden; regionale Differenzierungen sind nicht zulässig. Für Hörfunksender, die ein Programm für ein Bundesland ausstrahlen, gilt eine Beschränkung der Werbezeit auf täglich 5 Minuten. Bei so genannten Ringbuchungen werden die einzelnen Spots auf die Werbezeit jedes einzelnen Programms angerechnet. Damit wird eine solche Vermarktung von Werbezeiten unattraktiv, da auf diesem Wege wahrscheinlich geringere Erlöse erzielt werden könnten, als dies beim Verkauf regionaler Werbung der Fall wäre. Hinzu kommt, dass eine gemeinsame Vermarktung der Hörfunkprogramme des ORF mit kommerziellen Anbietern nicht mehr möglich ist.

Unterhalb der österreichweiten Ebene ist der ORF also in seinen Werbemöglichkeiten stark eingeschränkt; diese Einschränkung geht zurück auf das Jahr 1993, als mit den Verlegern im Ausgleich für die erhöhten Werbezeiten des ORF im nationalen Hörfunk der weitgehende Rückzug aus der Region vereinbart wurde. Dies kommt, so die allgemeine Einschätzung, zu einem Teil den regionalen Werbeträgern, also vor allem dem regionalen kommerziellen Hörfunk sowie den Tageszeitungen zugute. Zu einem Teil allerdings gehen hier auch mögliche Werbeerlöse verloren, weil die Zielgruppen, die bevorzugt die Landesprogramme des ORF nutzen, über die anderen Werbeträger nur bedingt erreicht werden. Für eine genaue Bezifferung dieser Effekte liegen leider keine hinreichend differenzierten Daten vor.

#### *Patronanzsendungen*

Beim Vergleich der gesetzlichen Grundlagen fällt auf, dass es im ORF-Gesetz keine expliziten Regelungen zu Patronanzsendungen im Hörfunk gibt, während diese im Privatradiog-Gesetz im Detail ausgeführt werden. Sie entsprechen dort weitgehend dem, was oben für das Fernsehen gesagt wurde. Dies schafft aus der Sicht der privaten Veranstalter ein Ungleichverhältnis, weil es keine klaren Maßstäbe zur Beurteilung der Sponsoring-Praktiken des ORF gibt.



### 3.4.5 Werbebeobachtung

Die Einhaltung der Werberegungen wird für den ORF und die privaten Veranstalter gleichermaßen im Rahmen einer Werbebeobachtung durch die KommAustria beaufsichtigt. Die Werbebeobachtung umfasst insbesondere die relevanten Bestimmungen des ORF-Gesetzes (§§ 13 bis 17) sowie die Bestimmungen der §§ 34 bis 46 des Privatfernsehgesetzes und der §§ 19 und 20 des Privatradiogesetzes im Hinblick auf private Rundfunkveranstalter. Dazu führt die KommAustria in monatlichem Abstand bei allen Rundfunkveranstaltern Auswertungen von Sendungen, die Werbung beinhalten, durch. Die Ergebnisse dieser Auswertungen werden veröffentlicht. In den Fällen, in denen eine Verletzung der relevanten Bestimmungen (vorläufig) vermutet wird, wird der betreffende Rundfunkveranstalter gleichzeitig mit der Veröffentlichung zur Stellungnahme aufgefordert. Nach Eingang der Stellungnahme wird, wenn weiterhin ein begründeter Verdacht einer Verletzung der einschlägigen Bestimmungen besteht, diese im Falle des ORF dem Bundeskommunikationssenat (BKS) angezeigt, im Falle eines privaten Rundfunkveranstalters seitens der KommAustria weiter verfolgt. Erst in diesen Rechtsverletzungsverfahren vor dem BKS bzw. der KommAustria ist darüber zu entscheiden, ob die vermutete Rechtsverletzung tatsächlich vorliegt.

Kritisiert wird an dieser Regelung – insbesondere von der Seite der privaten Veranstalter –, dass auf der Ebene der Beobachtung möglicher Verstöße eine Gleichbehandlung öffentlich-rechtlicher und privater Programm erfolgt, dass aber die aus festgestellten Verstößen resultierenden Konsequenzen für die privaten Veranstalter ungleich schwerwiegender sein können, da sie bei Verstößen Gefahr laufen könnten, dass ihre Lizenz nicht verlängert wird.

## 4 Fallstudien für ausländische Märkte

Ein Weg, Anhaltspunkte für medienpolitische Entscheidungen zu erhalten, besteht darin, aus Erfahrungen in anderen Ländern zu lernen. Auch wenn die nationalen Medienordnungen stark durch die jeweils spezifischen politischen, rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen geprägt werden, so lassen sich doch auch strukturelle Gemeinsamkeiten und Gesetzmäßigkeiten beobachten, die sich aus den Charakteristika von Medienmärkten ergeben. Diese Gemeinsamkeiten werden verstärkt durch die zunehmende Bedeutung transnationaler Strategien global agierender Medienunternehmen. In Bezug auf Europa kommt hinzu, dass auch für den Medienbereich die länderübergreifende Ebene eine wachsende Rolle spielt; genannt sei hier nur der für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Rahmen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“.

So naheliegend es deshalb erscheint, ausländische Erfahrungen heranzuziehen, so sorgfältig ist allerdings auch zu prüfen, inwieweit diese Erfahrungen tatsächlich auf die österreichische Situation zu übertragen sind. In der Literatur sind die Probleme, die sich bei der Übertragung von Ergebnissen aus anderen Ländern ergeben, vielfach thematisiert worden.<sup>45</sup> Für das vorliegende Gutachten folgt daraus zweierlei: Zum einen sollen von vornherein solche Länder herausgegriffen werden, die in relevanten Strukturmerkmalen der österreichischen Situation möglichst ähnlich sind. Anhand der Kriterien Marktgröße und Zugehörigkeit zu einem der großen Sprachräume sind dies in Europa insbesondere die Länder Belgien, Irland und die Schweiz.<sup>46</sup> Zum anderen sollen die Beobachtungen in den betreffenden Ländern nicht umstandslos zum Maßstab für Österreich herangezogen werden; vielmehr sollen sie als Anregungen dienen, welche Optionen für die Steuerung der Medienmärkte überhaupt in Frage kommen können.

#### 4.1 *Belgien*

Die Sprachgemeinschaften Belgiens haben die alleinige Kompetenz zur Regulierung der Medien, sie sind daher getrennt voneinander zu beobachten. Im Hinblick auf die Größe des (französischen) Sprachraums erscheint insbesondere Wallonien als geeigneter Vergleichsmarkt zu Österreich. Zu den besonderen Merkmalen der belgischen Rundfunklandschaft gehört die seit den 80er Jahren ausgebaute sehr hohe Kabeldichte, die bereits frühzeitig eine Vielzahl von Programmen zu verbreiten erlaubte. Heute empfangen weit mehr als 90 Prozent der Belgier ihre Fernsehprogramme über Kabel.

##### 4.1.1 Flandern

Der Einfluss ausländischer Angebote ist im niederländischsprachigen Teil Belgiens geringer als im französischsprachigen, die Angebote aus den Niederlanden spielen hier eine geringere Rolle als die Angebote aus Frankreich im französischsprachigen Teil. Im Fernsehbereich entfielen 2003 75 Prozent der Sehdauer auf inländische Programme und zwar etwa je zur Hälfte auf die beiden öffentlich-rechtlichen Programme einerseits und die drei landesweiten privaten Programme andererseits.

In Flandern ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (VRT, Vlaamse Radio en Televisie Omroep) Hörfunkwerbung bis zu einer Höchstgrenze erlaubt, während im

---

<sup>45</sup> Vgl. z.B. NERA 1985, S. 44; Martenson 1985; Prognos 1991, S. 33ff.; Geppert/Seufert/Zerdick 1992, S. 78; Schrape 1993, S. 63ff.

<sup>46</sup> Vgl. auch schon Grabenwarter 2004, S. 39.

Fernsehen Werbung nicht zulässig ist, lediglich über Sponsoring können dort zusätzliche Mittel erwirtschaftet werden. 2002 ist die Rundfunkgebühr vollständig abgeschafft worden, die Finanzierung erfolgt direkt aus Staatsmitteln, der Programmauftrag wird im Rahmen eines Management Agreements zwischen VRT und flämischer Gemeinschaft festgelegt.

Für das vorliegende Gutachten relevant ist die Tatsache, dass im Rahmen dieses Management Agreements festgelegt ist, dass VRT bestimmte Obergrenzen an Werbeeinnahmen einhalten muss; damit wird das Ziel verfolgt, den privaten Veranstaltern gegenüber dem insbesondere auf dem Hörermarkt weiterhin deutlich führenden öffentlich-rechtlichen Veranstalter hinreichende Werbeeinnahmen zu reservieren.<sup>47</sup>

Bei der Einführung privaten Fernsehens spielten Überlegungen zur Steuerung der Verteilung von Werbegeldern eine entscheidende Rolle. Zur Stärkung des privaten Fernsehens erhielt der lizenzierte Sender VTM für 18 Jahre ein Monopol für Fernsehwerbung; gleichzeitig wurde den Zeitungsverlagen nicht nur erlaubt, sich an dem Sender zu beteiligen, sondern es wurde zur Auflage gemacht, dass mindestens 51 Prozent der Anteile von Herausgebern von Tage- und Wochenzeitungen gehalten werden mussten. Faktisch wurde VTM vollständig von Verlagen kontrolliert.<sup>48</sup> 1998 jedoch wurde der Sonderstatus von VTM, auch nach entsprechenden Einwänden der Europäischen Kommission, aufgehoben. Das ändert nichts daran, dass VTM im Bereich der Fernsehwerbung eine marktbeherrschende Position einnimmt.

#### 4.1.2 Wallonien

In der französischsprachigen Gemeinschaft ist die Bedeutung ausländischer Medienangebote durch die Nachbarschaft Frankreichs ausgeprägter als in der niederländischen Gemeinschaft. Im Fernsehbereich etwa erzielten inländische Programme 2003 lediglich einen Marktanteil von 53 Prozent, darunter 20 Prozent durch die beiden öffentlich-rechtlichen Programme und 33 Prozent durch die drei wichtigsten privaten Programme. Ein Drittel der Sehdauer entfällt allein auf TF 1 sowie auf die beiden öffentlich-rechtlichen Programme aus Frankreich, France 2 und France 3; TF 1 vermarktet auch spezifisch auf den belgischen Markt ausgerichtete Werbezeiten.

---

<sup>47</sup> Grabenwarter 2004, S. 48. Die Grenzen liegen bei 40,9 Mio. € für Radiowerbung und 8,7 Mio. € für Fernseh-sponsoring.

<sup>48</sup> Siehe de Bens/Ros 2004, S. 209.

Dem öffentlich-rechtlichen Veranstalter RTBF ist sowohl Hörfunk- als auch Fernsehwerbung erlaubt. Die Werbeeinnahmen dürfen ein Viertel des Gesamtbudgets nicht überschreiten;<sup>49</sup> auch hier liegt also der Versuch vor, die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu begrenzen, um die Entwicklungschancen für andere Werbeträger zu verbessern.

Die derzeit geltenden rechtlichen Regelungen (vgl. Décret de la Communauté française sur la radiodiffusion vom 27.3.2003) sehen gegenüber der EG-Richtlinie einige Verschärfungen vor, so darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk Sendungen nicht mit Werbeblöcken unterbrechen (Art. 18, § 3), Nachrichtensendungen und Kindersendungen dürfen – unabhängig von ihrer Länge – niemals mit Werbung unterbrochen werden (nach EG-Fernsehrichtlinie sind Unterbrechungen möglich, sofern die Sendung länger als 30 Minuten dauert; Art. 11, Abs. 5). Darüber hinaus gibt es strengere Vorschriften für Sponsoring (vgl. Art. 24).

Zur Stärkung der Presse wurde mit der Einführung des privaten Fernsehens eine Art Finanzausgleich eingeführt: Nach Art. 30 des Décret vom 27.3.2003 müssen alle kommerziellen Rundfunkunternehmen, die über 15 Mio. € Euro Umsatz machen, als Kompensation für den als Folge der Einführung von Fernsehwerbung angenommenen Verlust von Werbeeinnahmen einen Anteil ihres Gewinns an die Presse abführen. Details werden jeweils per Verordnung geregelt. Der öffentlich-rechtliche Veranstalter RTBF muss drei Prozent seiner Werbeeinnahmen an die Presse abgeben (vgl. Art. 42 contrat de gestion 2001-2005). In diesen Regelungen kommt also explizit die Annahme zum Ausdruck, dass Fernsehwerbung unmittelbare (negative) Folgen für die Werbung in Printmedien hat, die entsprechend aus politischen Erwägungen zumindest zum Teil ausgeglichen werden. Daten darüber, inwieweit diese Annahmen berechtigt sind, liegen unseres Wissens nicht vor. Die entsprechenden Regelungen scheinen eher ein Ergebnis der während des jeweiligen Gesetzgebungsprozesses bestehenden Interessenkonstellationen zu sein und kaum auf konkreten empirischen Erfahrungen zu beruhen.

Die in Tabelle 4.1 (siehe unten) aufgeführten Daten zum Werbevolumen und zum Anteil der einzelnen Werbeträger in Belgien insgesamt verdecken zwar die skizzierten strukturellen Unterschiede zwischen Wallonien und Flandern. Im Hinblick auf den angesprochenen Zusammenhang zwischen Fernseh- und Printwerbung zeigt jedoch der Vergleich zwischen den Werten von 1998 und 2003, dass sich in diesen fünf Jahren zwar die Anteile des Fernsehens (von 41 auf 44

---

<sup>49</sup> Bei einem Gesamtbudget von RTBF von 250 Mio. € entspräche dies maximalen Werbeeinnahmen von 62,5 Mio. €; vgl. Grabenwarter 2004, S. 49.

Prozent) und des Hörfunks (von 9 auf 11 Prozent) erhöht haben, während die anderen Gattungen verloren haben, insbesondere die Presse (von 38 auf 35 Prozent). Aufgrund des insgesamt gewachsenen Werbevolumens konnte aber auch die Presse in diesem Zeitraum ihre Werbeeinnahmen steigern (von 560 Mio. € im Jahr 1998 auf 740 Mio. € im Jahr 2003).

#### 4.2 Irland

Der öffentlich-rechtliche Veranstalter RTE bietet im Fernsehen zwei englischsprachige Kanäle sowie seit 1996 auch ein irischsprachiges Programm an, außerdem vier landesweite Hörfunkprogramme.

Im Fernsehen gibt es lediglich einen inländischen Konkurrenzkanal, TV3, ein Programm, das erst im Jahr 1998, zehn Jahre nach der Erteilung der Lizenz, den Sendebetrieb aufnahm. Dieser wurde nur durch die Übernahme eines 45-Prozent-Anteils durch einen kanadischen Investor möglich, weitere 45 Prozent hält die britische Mediengruppe Granada. Die drei öffentlich-rechtlichen Programme erreichten 2003 insgesamt knapp 41 Prozent der Gesamtsehdauer unter den Erwachsenen, der kommerzielle Kanal TV3 gut 13 Prozent. Somit entfielen 46 Prozent der Fernsehnutzung auf ausländische Programme. Im Vergleich zu 1998 zeigt sich, dass trotz der Tatsache, dass ab 1999 ein einheimischer neuer Privatsender mit in die Statistik eingeht, der Gesamtmarktanteil inländischer Sender kaum gestiegen ist.

Im Hörfunk sind die öffentlich-rechtlichen Programme auf nationaler Ebene dominierend, sie erzielen deutlich höhere Reichweiten als der einzige landesweite private Veranstalter. Allerdings erreichen die zahlreichen lokalen Stationen zusammen genommen eine ebenso hohe Reichweite wie die RTE-Programme (51 Prozent).

Im Bereich der Werbung setzte der „Code of Standards in Advertising and Sponsorship“ von 1995 (zuletzt geändert: 1999) die Fernsehrichtlinie um; darüber hinausgehend wird generell festgelegt, dass die Gesamtwerbezeit an einem Tag eine Stunde nicht überschreiten *soll*.

Im internationalen Vergleich ist die Bedeutung der Fernsehwerbung in Irland gering; nach wie vor entfallen mehr als 60 Prozent der Werbeausgaben auf die Presse. Werbung ist auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wesentliche Finanzierungsquelle. 2002 erzielte RTE knapp 45 Prozent seiner Einnahmen aus der

Werbung. Auch der britische Sender Sky bietet in seinen Programmen Werbefenster für Irland an.<sup>50</sup>

In den frühen 90er Jahren hatte die Regierung versucht, zur Unterstützung der Einführung kommerziellen Rundfunks, Werbegelder vom öffentlichen Rundfunk RTE hin zu den privaten Rundfunkgesellschaften umzuleiten, indem die Einnahmen von RTE aus Werbung begrenzt wurden; die entsprechenden Begrenzungen führten allerdings nicht zu den beabsichtigten Erhöhungen der Werbeeinnahmen privater Veranstalter.<sup>51</sup>

Ein neuer Ansatz zur Steuerung des Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk wurde 2002 umgesetzt, als im Zusammenhang mit einer Gebührenerhöhung die Abzweigung eines Teils des Gebührenaufkommens an einen Fonds zur Finanzierung innovativer Programminhalte beschlossen wurde, der allen Rundfunkanbietern offen steht.<sup>52</sup> Damit wird also die Einnahmenquelle Gebühren partiell auch für private Veranstalter geöffnet.

Die außerordentlich dynamische Entwicklung der irischen Wirtschaft in den 90er Jahren schlug sich unter anderem in einer beträchtlichen Zunahme des Werbevolumens nieder. Wurden 1998 noch 495 Mio. € für Werbung ausgegeben, waren es im Jahre 2003 immerhin 1,153 Mrd. €. In dieser Zeit profitierte insbesondere der Printbereich, der seine Einnahmen fast verdreifachen konnte und 2003 auch im Anteil an den Werbeausgaben mit 66,1 Prozent deutlich besser dastand als noch 1998 (53,4 Prozent). Die Werbeeinnahmen des Fernsehens und des Hörfunks stiegen zwar in absoluten Zahlen, der Anteil der beiden Werbeträger am Gesamtvolumen sank jedoch.

Auch in Irland lässt sich also kein direkter negativer Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Rundfunk- und Printwerbung beobachten; die Auswertung des Werbevolumens kam beiden Mediengruppen zugute. Die im Vergleich zur Printwerbung überraschend geringe Dynamik im Bereich des privaten Hörfunks und Fernsehens mag ein Anhaltspunkt dafür sein, dass die starke Stellung eines öffentlich-rechtlichen Anbieters eine hemmende Wirkung auf die Entwicklung der Rundfunkwerbung im Ganzen hat.

---

<sup>50</sup> McGonagle 2005, S.1.

<sup>51</sup> Vgl. von Trützschler 2004, S. 340.

<sup>52</sup> Vgl. von Trützschler 2004, S. 346

### 4.3 Schweiz

Die Regelung von Radio und Fernsehen unterliegt in der Schweiz, trotz der klaren Einteilung in verschiedene Sprachräume, der allgemeinen Bundeskompetenz.<sup>53</sup> Der öffentlich-rechtliche Veranstalter, die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse, bietet Programme in deutscher, französischer und italienischer Sprache an, im Fernsehen jeweils ein Vollprogramm sowie ein Ergänzungsprogramm, im Hörfunk jeweils drei Programme. Hinzu kommen ein täglich zwölfstündiges Radioprogramm sowie regelmäßige Beiträge im Programm von SF DRS in rätoromanischer Sprache. Im Hörfunk konkurrieren rund 45 kommerzielle Anbieter auf lokaler und regionaler Ebene, die meist von den jeweiligen regionalen Presseunternehmen kontrolliert werden. Auch im Fernsehen beschränken sich kommerzielle Angebote auf die lokale und regionale Ebene bzw. auf einige Programmfenster im zweiten Programm des deutschsprachigen öffentlich-rechtlichen Fernsehens SF-DRS und in kommerziellen Programmen aus Deutschland. Hinzu kommt ein zu Beginn des Jahres 2004 lizenziertes landesweites deutschsprachiges privates Programm (U1), für das bisher jedoch noch keine verlässlichen Statistiken vorliegen.

Insbesondere im Fernsehbereich spielen ausländische Anbieter bei der Nutzung eine große Rolle; der Anteil ausländischer Programme an der Gesamtfernsehnutzung liegt in allen drei Sprachgebieten über 50 Prozent, während die SRG SSR-Programme auf gut 40 Prozent kommen. Die regionalen kommerziellen Anbieter erzielen Marktanteile von unter fünf Prozent. Im Hörfunkbereich dominieren die öffentlich-rechtlichen Programme mit zwischen 59 Prozent (Westschweiz) und 80 Prozent (Svizzera Italiana) der Hörfunknutzung; in der deutsch- und in der französischsprachigen Schweiz erzielen regionale kommerzielle Veranstalter immerhin Anteile von gut einem Viertel, während ausländische Programme zwischen 10 und 16 Prozent Höreranteil erreichen.

Besonderheiten im Hinblick auf das Zusammenspiel der verschiedenen Werbemärkte in der Schweiz bestehen darin, dass die Verleger 1931 bei der Gründung der Schweizer Rundspruchgesellschaft (SRG), dem heutigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter der Schweiz, ein Werbeverbot durchsetzten, das bis heute für den SRG-Hörfunk Gültigkeit hat.<sup>54</sup> Auch bei der Einführung des Fernsehens kam es 1958 zunächst zu einer Übereinkunft, dass die Verleger dem SRG-Fernsehen pro

---

<sup>53</sup> Vgl. zum Folgenden die Darstellung von Meier 2004.

<sup>54</sup> Meier 2004, S. 594f.

Jahr 2 Mio. Franken zur Verfügung stellten, wenn das Fernsehen dafür auf die Ausstrahlung von Werbesendungen verzichtete. 1961 gründeten Verleger und SRG eine gemeinsame Aktiengesellschaft für das Werbefernsehen, an der sie zu gleichen Teilen beteiligt waren.

Die Werberegulungen für den Rundfunk zielen durch schärfere Grenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk darauf ab zu gewährleisten, dass eine wirtschaftliche Grundlage für eine von kommerziellen Veranstaltern zu leistende lokal-regionale Grundversorgung besteht. Dazu soll einerseits beitragen, dass der Finanzierungsanteil aus Werbung und Sponsoring beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den letzten Jahren mit um die 25 Prozent vergleichsweise niedrig lag. Dazu dient andererseits auch das so genannte „Gebührensplitting“: Lokale und regionale Veranstalter können gemäß Art. 17 Abs. 2 des RTVG einen Anteil am Ertrag der SRG-Empfangsgebühren erhalten, wenn in ihrem Empfangsgebiet keine ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden sind und sofern an ihrem Programm ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Derzeit erhalten rund zwei Drittel der werbefinanzierten Radios solche Ausgleichszahlungen, die bis zu einem Viertel der Betriebskosten ausmachen können.<sup>55</sup>

#### 4.4 *Schlussfolgerungen aus den internationalen Erfahrungen*

Die dargestellten Eckdaten zu Werberegulungen und Werbemärkten in den drei ausgewählten Märkten führen zunächst das Problem der Vergleichbarkeit vor Augen. Die statistischen Maßzahlen zur Beschreibung von Werbemärkten sind unterschiedlich definiert, insbesondere werden jeweils unterschiedliche Mediagattungen einbezogen, und die Umsätze ausländischer Veranstalter werden nur unsystematisch berücksichtigt. Insofern sind Übertragungen auf die österreichische Situation nur mit größter Zurückhaltung möglich.

Tabelle 4.1 schafft für das Jahr einen groben Überblick über die Werbemärkte der hier behandelten Länder. Die Gesamtausgaben für Werbung liegen jeweils zwischen 1,1 und 2,3 Mrd. € (brutto), im Verhältnis zum jeweiligen Bruttosozialprodukt unterscheiden sich die Länder damit kaum. Relativiert auf die Größe der Bevölkerung sind allerdings deutliche Unterschiede erkennbar: In der Schweiz und in Irland wird pro Einwohner deutlich mehr Geld für Werbung ausgegeben als in Österreich; in Belgien allerdings liegen die Ausgaben noch niedriger.

---

<sup>55</sup> Meier 2004, S. 601; Grabenwarter 2004, S. 53f.



Tabelle 4.1: Übersicht über Basiskennwerte der Werbemärkte 2003

	Österreich	Belgien	Irland	Schweiz
Werbevolumen (Mio. €)	1.908	2.137	1.156	2.365
... in % des BSP	0,87	0,80	0,86	0,86
... pro EW (€)	237	206	291	323
<i>Anteile der Werbeträger (%)</i>				
TV	24,3	44,2	16,9	18,8
Radio	7,7	10,7	7,5	3,9
Tageszeitungen	28,8	22,1	63,1	39,8
Zeitschriften	17,5	12,6	3,0	18,3
Andere Printmedien	13,4	-	-	5,5
Außenwerbung	7,2	9,3	8,8	11,5
Kino	0,6	1,2	0,8	1,1
Internet/Teletext	0,5	-	-	1,1
Zahl der von mindestens 70% der Bevölkerung empfangbaren TV-Programme	14	32	6	39
<i>Anteile an TV-Nutzung</i>				
Öffentlich-rechtlich	51,7	<sup>*)</sup> Frz. / Ndl. 20,1 / 38,0	41,0	<i>Nur deutschsprachige Schweiz</i> 32,8
Privat inländisch	<sup>**)13,8</sup>	33,8 / 36,6	13,4	<sup>**)20,2</sup>
Ausländisch	34,5	29,2 / 4,5	45,6	47,0
<i>Anteile an TV-Werbung</i>				
Öffentlich-rechtlich	74,5	<sup>***)</sup> Frz. / Ndl. 27,9 / 5,3	<sup>***)</sup> 61,9	<sup>*****) deutschsprachige Schweiz</sup> 53,2
Privat inländisch	2,2	72,1 / 94,7	38,2	3,4
Ausländisch	23,3	k.A.	k.A.	43,4

Quelle: IP Television Key Facts 2004; \*) Die jeweils bis 100% fehlenden Anteile entfallen auf die Kategorie „Video+Anderes“, welche sowohl kleinere inländische als auch ausländische Kanäle umfasst. \*\*) Restkategorie „Andere“, die neben den privaten inländischen (regionalen) Programmen auch kleinere ausländische umfasst. \*\*\*) Eigene Berechnung auf der Basis der Anteile eindeutig zuordbarer französisch- bzw. niederländischsprachiger Programme laut IP 2004, S. 96; Programme aus den Nachbarländern sind nicht aufgeführt, daher ist hier nur das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlich und privat, nicht jedoch die Bedeutung inländischer und ausländischer Programme interpretierbar. \*\*\*\*\*) Keine Angaben zu Anteilen der ausländischen Programme (siehe auch die Einschränkung zu Belgien). \*\*\*\*\*) Eigene Berechnung auf der Basis der Anteile eindeutig zuordbarer deutschsprachiger Programme laut IP 2004, S. 273.

Die Anteile der verschiedenen Mediagattungen an den Gesamtwerbeumsätzen weisen ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern auf. Auffällig ist die besonders starke Stellung des Fernsehens als Werbemedium in Belgien (mehr als 40 Prozent); dies entspricht etwa der Größenordnung, wie sie auch in Deutschland anzutreffen ist. Demgegenüber ist in Belgien die Stellung der Presse als Werbemedium deutlich schwächer ausgeprägt als in den anderen Ländern. Die Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Binnendifferenzierung der Printmedien sind schwer zu interpretieren, da sie vor allem historische Entwicklungslinien in den einzelnen Ländern widerspiegeln, die kaum auf andere Länder übertragen werden können. Die Stellung des Radios ist ebenfalls recht unterschiedlich ausgeprägt, wiederum ist der Anteil in Belgien am höchsten (knapp

elf Prozent), in der Schweiz (knapp vier Prozent) am geringsten. Österreich nimmt im Hinblick auf die Verteilung des Werbevolumens auf die verschiedenen Gattungen eine Mittelposition ein.

Es liegt nahe, von dem Gedanken auszugehen, dass sich ohne jeglichen regulierenden Eingriff in die Werbemärkte in allen Ländern ein ganz bestimmtes Verhältnis zwischen den Werbeträgern im Sinne eines „idealen Media-Mix“ herausbilden würde, das sich allein aus den Reichweiten und den medienspezifischen Wirkungsqualitäten der verschiedenen Medien ergeben würde. Umgekehrt könnte gefolgert werden, dass die beobachtbaren Unterschiede in der Verteilung Folge von jeweils landesspezifischen Werberegelungen sein müssten. Woran also könnte es liegen, dass in Belgien (wie in Deutschland) der Anteil des Fernsehens am Gesamtwerbemarkt deutlich höher liegt als in Österreich, Irland und der Schweiz? Hauptkriterium scheint zu sein, dass die Medienpolitik in den betreffenden Ländern die Priorität darauf gelegt hat, starke kommerzielle Fernsehveranstalter zu ermöglichen. In Deutschland schufen, neben der Größe des Marktes, die vergleichsweise restriktiven Werbezeiten für die öffentlich-rechtlichen Programme die Voraussetzung. Folge des Erfolgs der kommerziellen Veranstalter war, dass der Werbeanteil an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutlich sank – so deutlich, dass zum Teil auch eine vollständige Abschaffung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen diskutiert wird. Das Gebührenaufkommen reichte allerdings aus, die Verluste bei den Werbeeinnahmen aufzufangen.

In *Belgien*, wo, anders als in Deutschland, aber ähnlich wie in Österreich und der Schweiz, in der Phase der Liberalisierung der Rundfunkordnungen steigende Anteile der Fernsehnutzung auf ausländische kommerzielle Angebote entfielen, erfolgte die Zulassung sprachraumweiter kommerzieller Fernsehprogramme mit dem Ziel, der wachsenden Konkurrenz aus dem Ausland einen starken inländischen Veranstalter gegenüberzustellen. Besonders konsequent wurde diese Zielsetzung in Flandern umgesetzt, wo der betreffende Veranstalter VTM ein Monopol auf Fernsehwerbung eingeräumt bekam und sich rasch zum weitaus stärksten Werbeträger entwickelte. In Wallonien wurden für den ersten kommerziellen Veranstalter ebenfalls günstige Voraussetzungen geschaffen, indem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Obergrenzen für Werbeeinnahmen festgelegt wurden. Hier geriet der öffentlich-rechtliche Veranstalter nach der Einführung privaten Rundfunks mehrmals in ernsthafte Finanzierungsschwierigkeiten, die die Einstellung von Programmen und erhebliche Entlassungswellen mit sich brachten und zudem die Stellung im programmbezogenen Wettbewerb um das Publikum schwächte. Heute liegt der Zuschaueranteil des wallonischen öffentlich-rechtlichen Fernsehens mit rund einem

Fünftel deutlich unter den entsprechenden Werten in anderen europäischen Ländern. Diese Deutung des beobachtbaren Unterschieds hinsichtlich der Stellung des Fernsehens als Werbeträger muss allerdings nicht ausschlaggebend sein. Ein anderer Grund mag darin liegen, dass Belgien im Vergleich zu den anderen hier interessierenden Ländern traditionell eine deutlich geringere Zeitungsdichte und -reichweite aufweist, so dass die Printmedien weniger als in den anderen Ländern geeignet sind, die gesamte Bevölkerung zu erreichen.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen den in Tabelle 4.1 aufgeführten Ländern ist der Anteil öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter am TV-Werbemarkt. In der Schweiz ist, wie in Österreich, wenn auch nicht in diesem Ausmaß, der öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter eindeutiger Marktführer, während die deutschen Werbefenster zwar ansehnliche, aber gemessen am Marktführer doch bescheidene Einnahmen erzielen und inländische kommerzielle Veranstalter kaum ins Gewicht fallen. In beiden Ländern handelt es sich bei den privaten Veranstaltern überwiegend um lokale und regionale Programme, die die bekannten Schwierigkeiten bei der Erschließung lokaler und regionaler Werbemärkte für das Fernsehen haben. Ohne inländische Konkurrenz kann die Werbewirtschaft trotz der verfügbaren und zum Teil auch reichweitenstarken ausländischen Fenster kaum am jeweiligen öffentlich-rechtlichen Veranstalter vorbei. Hier zeigt also die medienpolitische Priorität für regionalen und lokalen Hörfunk, der eine Komplementärfunktion zum landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfüllen soll, die Konsequenz, dass sich das Werbeaufkommen für privaten Rundfunk nur langsam entwickelt.

## **5 Zusammenführung und Schlussfolgerungen**

### *5.1 Zu einzelnen Aspekten der Werbemärkte*

Der Aufbau des dualen Rundfunksystems in Österreich fiel in eine Periode, in der der Werbemarkt eine untypische Entwicklung durchlief. Für die Jahre 1996 bis 2000 verlief die Entwicklung der Werbeerlöse überproportional gut, was auf eine Summe von Sondereffekten zurückzuführen war. Dazu gehörten z.B. große Sportveranstaltungen, der Jahrtausendwechsel und die Entwicklung des Neuen Marktes. Im Ergebnis bedeutete dies zunächst günstige Startbedingungen für kommerziellen Rundfunk, da alle Werbeträger steigende Umsätze erwirtschafteten und zunächst eine positive wirtschaftliche Entwicklung erlebten. Der ab dem Jahr 2001 zu verzeichnende Rückgang der Werbeumsätze als Ergebnis der konjunkturellen Entwicklung und der Ereignisse des 11. September führte zu einem

starken Rückgang der Nachfrage nach Werbung und damit zu einer Intensivierung des Wettbewerbes zwischen den Werbeträgern. Diese besondere Entwicklung des Werbemarktes macht die Beurteilung der Interdependenzen auf der Grundlage der Entwicklung der Umsatzzahlen schwierig: Zunächst entstand eine Phase mit überproportional hoher Nachfrage bei allen Werbeträgern, auf die eine Phase mit sinkenden Umsätzen folgte – wiederum für fast alle Werbeträger. Hinzu kommt, dass das vorliegende Datenmaterial lediglich die Bruttoentwicklung der Umsätze abbildet und damit das tatsächliche Wettbewerbsverhalten der Akteure, die den Werbekunden Rabatte in unterschiedlicher Höhe einräumen, nicht exakt nachvollzogen werden kann.

Insofern sind die wichtigste Quelle für eine Einschätzung der Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf die Entwicklung des Werbemarktes die diversen öffentlichen Äußerungen und Stellungnahmen der beteiligten Akteure sowie die im Rahmen dieser Studie geführten Expertengespräche. Hier hat sich gezeigt, dass der Wettbewerb auf den unterschiedlichen Ebenen der Verbreitungs- und Absatzgebiete nach Einschätzung der Gesprächspartner durch eine Änderung der Vorgaben beeinflusst werden kann.

Auf der Ebene des lokalen und regionalen Hörfunks wird sich voraussichtlich die Entwicklung des Umsatzanteils der kommerziellen Anbieter weiterhin positiv entwickeln. Hinzu kommt, dass durch die Trennung der Vermarktung von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern die kommerzielle Seite gestärkt wurde. Anzumerken ist allerdings, dass im intermediären Wettbewerb der Hörfunk als Werbeträger aus Sicht des ORF an Bedeutung verliert, so dass er ein sinkendes Interesse hat, Gattungsmarketing für dieses Medium bei den Werbung Treibenden zu machen. Ebenfalls negativ für die Stellung des Hörfunks als Werbeträger könnte sich auswirken, dass durch die verschiedenen Werberegulungen bestimmte Zielgruppen, insbesondere Ältere, überhaupt nicht mit Hörfunkwerbung erreicht werden können, weil in den von ihnen bevorzugten Programmen, also insbesondere den Ö2-Landesprogrammen, nur sehr geringer Werberaum vergeben werden kann.

Im Bereich des Fernsehens bedeuten die Einschränkungen des ORF theoretisch eine Verbesserung der Situation der kommerziellen Anbieter. Allerdings spielen hier die deutschen Privatsender mit ihren Werbe- und Programmfenstern eine entscheidende Rolle auf dem nationalen Markt. Bei Einschränkungen der Werbemöglichkeiten des ORF würden die Werbung treibenden Unternehmen zu einem großen Teil aufgrund der Marktanteile auch zu den deutschen Programmen wechseln, so dass entsprechende Regulierungsvorgaben zwiespältig zu sehen sind. Eine weitere

Einschränkung von Sonderwerbformen für den ORF hat vor diesem Hintergrund nur dann positive Auswirkungen, wenn sie die Besonderheiten des österreichischen Fernsehmarktes berücksichtigt und etwa das Umfeld von nationalen Sportveranstaltungen betrifft, die in dieser Form exklusiv in Österreich zu empfangen sind. In einem solchen Fall würden Werbung Treibende möglicherweise zu anderen Medien, die über das Ereignis berichten, ausweichen, wenn die Werbemöglichkeiten beim ORF erschöpft sind.

Ein weiterer Problembereich, der sich aus der Konstellation der Akteure auf dem österreichischen Fernsehmarkt ergibt, ist die Tatsache, dass der Preisbildungsprozess durch die deutschen Anbieter beeinflusst wird. Aufgrund der günstigeren Kostenstrukturen, die sich aus Synergien mit den jeweiligen deutschen Unternehmen ergeben, können diese Anbieter ihre Medialeistung zu günstigeren Preisen anbieten, als dies für die allein in Österreich ausstrahlenden Anbieter der Fall ist. In einer Phase, in der sich das private nationale Fernsehen erst etabliert, wäre zu prüfen, ob in irgend einer Form eine Kompensation dieses Wettbewerbsnachteils z.B. durch ein Aussetzen der Pflicht zur Zahlung der Werbeabgabe bis zu einem bestimmten Schwellenwert beim Marktanteil oder beim Erlös des jeweiligen Veranstalters denkbar wäre. Unter Umständen ist an dieser Stelle auch eine Strategie zur Stärkung der nationalen Werbeträger sinnvoll, indem man crossmediale Kooperationen begünstigt und z.B. die Kooperation von kommerziellem Fernsehen mit nationalem Hörfunk – ganz gleich, ob ORF, Krone Hit oder RMS – in irgendeiner Form gezielt fördert.

Ein Sonderfall ist die Beschränkung der Printmedienwerbung im ORF, die im Ergebnis vor allem bedeutet, dass dem Werbemarkt aufgrund der Praxis der Tauschgeschäfte mit Medialeistung durch die beteiligten Akteure insgesamt Umsatz verloren geht. In jedem Fall beschränkt dies die Möglichkeit für Printmedien, landesweite Aufmerksamkeit für neue Produkte zu erzielen, ohne auf Werbeträger zurück zu greifen, die mit Konkurrenten verbunden sind. Da dies aber für alle Akteure, die auf dem nationalen Markt konkurrieren, in gleicher Weise gilt, bedeutet dies lediglich, dass die entsprechenden Akteure für die Generierung von Aufmerksamkeit auf andere nationale Werbeträger ausweichen müssen.

Ein weiterer Bereich, in dem man die bestehenden Marktstrukturen nutzen kann, um die Entwicklung auf der Ebene des Umsatzes positiv zu beeinflussen ist der Online-Bereich. Hier sollte versucht werden, die herausragende Stellung des ORF zu nutzen, um das Gattungsmarketing für Onlinewerbung zu verbessern. Dies könnte durch die Begünstigung von Vermarktungsk Kooperationen zwischen dem ORF und privatwirtschaftlichen Akteuren geschehen. Durch solche Kooperationen, die z.B. im

Austausch von Werbemitteln zwischen ORF und anderen Onlineanbietern bestehen könnten, könnte der Onlinebereich einerseits im intermediären Wettbewerb gestärkt werden, andererseits könnte so auch der nationale Markt gezielt unterstützt werden. Bei einer weiter wachsenden Bedeutung der Onlinekommunikation ist allerdings die Stärke des ORF als crossmediales Unternehmen zu beachten: Durch die abgestimmte Vernetzung von Online- und Offlineangeboten kommt es zu einer gegenseitigen Stärkung der Kanäle, die auch für Werbekunden besonders attraktiv ist. Bei einer gekoppelten Vermarktung der Werbemöglichkeiten im Online- und Offlinebereich ist der ORF möglicherweise in der Lage, die Preisbildung im Onlinemarkt so zu beeinflussen, dass Anbieter mit anderen Kostenstrukturen nicht konkurrenzfähig sein können. Vor diesem Hintergrund ist eine genaue Beobachtung der Aktivitäten des ORF in diesem Bereich für die Entwicklung des Marktes von besonderer Bedeutung. Einschränkungen des ORF in Bezug auf die Vermarktung des Online-Angebotes sollten jeweils mit Blick auf die unterschiedlichen Typen des Angebots erfolgen, da jeweils die spezielle Konkurrenzsituation der einzelnen Angebote geprüft werden muss. Nationale Nachrichtenangebote sind anders zu bewerten, als dies bei den Begleitseiten zu einer international vermarkteten Serie der Fall ist.

Verstöße gegen die Werberegungen werden unter Wettbewerbsbedingungen auf allen Seiten intensiv beobachtet und werden immer Bestandteil der Diskussion sein. Allerdings sind wirkungsvolle und akzeptierte Mechanismen zur Begrenzung der Verstöße für alle Marktteilnehmer eine wichtige Grundlage für die Funktion der Regulierung. Aus dieser Perspektive erscheinen die bisherigen Sanktionen für Werbeverstöße durch den ORF im Vergleich zu den kommerziellen Veranstaltern eher moderat. Ein wirkungsvoller Sanktionsmechanismus wäre an dieser Stelle möglicherweise mit der Koppelung einer Umverteilung der Erlöse vom betreffenden Akteur in den anderen Teil des dualen Systems denkbar. Ein Verstoß eines kommerziellen Veranstalters könnte so zur Förderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen, ein Verstoß des ORF den kommerziellen Veranstaltern z.B. in Form der Finanzierung von Forschungsaufträgen zu Gute kommen.

## *5.2 Zu übergreifenden Zielsetzungen für die Werberegulierung*

Die Ausgangsfrage dieses Gutachtens entsprach einem denkbar einfachen und naheliegenden Anliegen: Angesichts der immer wieder aufflammenden Diskussionen und gegensätzlichen Argumentationen über die Wirksamkeit von Werberegungen, die den intermediären Wettbewerb der Werbeträger betreffen, sollte erkundet werden, inwieweit es theoretische oder empirische Erfahrungswerte gibt, die diese Diskussion auf eine konstruktive Ebene bringen können. Diese einfache Frage hat sich eindeutig

als zu einfach gestellt erwiesen. Trotz der großen ökonomischen und indirekt auch publizistischen und kulturellen Bedeutung der Werbung ist der Informationsstand über die Funktionsweise der Werbemärkte und ihr Zusammenspiel sehr gering; trotz der auf den ersten Blick überbordenden Datenmengen, die die Reichweiten- und Werbeforschung produzieren, sind stabile und systematische Aussagen über Kernfragen der Werbung nicht möglich. Auch die theoretischen Modelle der Wirtschaftswissenschaft werden konkreten Fragen wie der hier vorliegenden nach den Auswirkungen bestimmter Werberegulungen auf das Wechselverhältnis verschiedener Teilwerbemärkte nicht gerecht. Das heißt: Werberegulungen können nicht als Stellschrauben aufgefasst werden, mit denen sich, je nach politischer Zielsetzung, ganz bestimmte Effekte erzielen lassen. Vielmehr wirken sie indirekter, durch die Art und Weise, wie die beteiligten Akteure mit ihnen umgehen und was sie aus ihnen machen. Dabei spielt der Diskurs der „Szene“, also der beteiligten Werbeträger, der Mediaagenturen, der Werbetreibenden, der Regulierer, der Wissenschaft und der interessierten Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle.

Für diesen Diskurs über angemessene Werberegulungen lässt sich aus den vorstehenden Beobachtungen und Überlegungen zunächst eines lernen: Der oft bemühte Verweis auf „eindeutig bewiesene Zusammenhänge“ zwischen bestimmten Regelungen und den daraus folgenden Effekten auf die Werbemärkte ist zu hinterfragen. Keine Seite hat Daten in den Händen, anhand derer das möglich wäre. Vielmehr greifen alle Beteiligten, ihren jeweiligen Interessen entsprechend, auf durchaus plausible Einzelbeobachtungen zurück, die sich allerdings kaum belegen lassen und überdies oft nur einen Einzelaspekt berühren, der die Gesamtsituation nicht hinreichend abdeckt. Konsequenz für den Diskurs könnte sein, weniger das interessengesteuerte Beharren auf vagen Beobachtungen zu praktizieren als vielmehr die Frage aufzuwerfen, was die Beteiligten – möglicherweise auch gemeinsam – aus den gegebenen Bedingungen auf den österreichischen Medien- und Werbemärkten machen können. Dabei ist an möglicherweise ungewohnt anmutende Koalitionen zu denken, die sich etwa im Zusammenhang mit dem Gattungsmarketing für einzelne Werbeträger anbieten, insbesondere im Bereich der Hörfunk- und der Onlinewerbung. Hier ließen sich vermutlich Zuwächse im Werbeaufkommen erzielen, die allen Beteiligten zugute kommen könnten.

Ein weiteres Diskursmerkmal bezieht sich insbesondere auf die Position des ORF. Dieser den Public Service-Prinzipien besonders verpflichtete Veranstalter, der sich aus unabweisbaren finanziellen Erfordernissen neben der Gebührenfinanzierung auch auf dem Werbemarkt engagieren muss, ist sicherlich aus anderer Perspektive zu betrachten als die kommerziellen Marktteilnehmer. Im Hinblick auf den ORF kann

nicht nur die ökonomisch geprägte Perspektive gelten, die die Werberegulungen aus der Perspektive mehr oder weniger hoher Werbeeinnahmen für den ORF und damit einhergehend mehr oder weniger hoher Werbeeinnahmen für die kommerziellen Veranstalter betrachtet. Vielmehr ist auch und besonders zu beachten, dass der ORF als Gesamtveranstaltung die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen genießt, derer es zur Erfüllung seines Auftrags für die öffentliche Kommunikation in Österreich bedarf. Entscheidungen über Werbung im ORF sollten diese Dimension stets mitreflektieren und sich vor allem an dem Kriterium orientieren, dass durch die praktizierten Werbeformen kein Schaden an dem Gesamtvertrauen gegenüber dem Programm entsteht.

Schlussendlich scheint angesichts der kaum eindeutig nachweisbaren exakten Effekte einzelner Regelungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen die Empfehlung angebracht, dass die jeweiligen Regelungen im Rahmen einer politischen Gesamtvorstellung des österreichischen Mediensystems gut begründet werden können. Probleme der Einhaltung und der allgemeinen Akzeptanz von Regeln ergeben sich insbesondere dort, wo die Betroffenen den Sinn der Regeln nicht nachvollziehen können. In diesem Sinne hat der stete Wandel der Medien immer auch neue Herausforderungen für die Medienregulierung zur Folge, die von neuem überprüfen muss, inwieweit die Prämissen der geltenden Regelungen auch unter den veränderten Bedingungen noch haltbar sind. Das nach unserer Beobachtung derzeit prominenteste Beispiel sind die Regelungen für Unterbrecherwerbung in Sportsendungen des ORF, im Hinblick auf die zahlreiche zum Teil gegensätzliche Rechtsauffassungen bestehen. Eingedenk der oben angesprochenen Glaubwürdigkeitsproblematik wäre durchaus vorstellbar, dass es für die Zuschauer weniger belastend wäre, wenn die eine oder andere zusätzliche Sportsendung unterbrochen würde und dafür in anderen Programmbestandteilen eine eher defensivere Werbepaxis zur Anwendung käme. Regelungen, die im Sinne einer solchen Gesamtbetrachtung verschiedener Zielsetzungen gut begründete und nachvollziehbare Vorgaben machen, hätten besonders gute Chancen, eingehalten zu werden und zudem eine Basis für einen stärker kooperationsorientierten Umgang der Werbeträger zu bieten, der eher darauf setzen würde, Wachstumsmöglichkeiten zu entwickeln, als dem jeweiligen Konkurrenten seine Stellung am Markt zu neiden.

Insgesamt führen die hier angestellten Beobachtungen und Überlegungen zu dem Ergebnis, dass der in der österreichischen Medienpolitik eingeschlagene Weg zur schrittweisen Etablierung eines dualen Rundfunksystems in den letzten Jahren voran gekommen ist. Die bestehenden Regelungen scheinen diese Entwicklungsrichtung zu unterstützen. Aus privater Perspektive mag kritisiert werden, dass sie nicht



gravierender eingreifen und in kürzerer Frist den privaten Veranstaltern eine starke Marktstellung ermöglichen. Umgekehrt wäre aus ORF-Perspektive zu kritisieren, dass es verschiedene aus seiner Sicht schmerzliche Beschränkungen der Werbemöglichkeiten, insbesondere im regionalen Bereich, gibt. Dagegen wäre einzuwenden, dass das sensible System öffentlicher Kommunikation nicht zum Experimentierfeld für medienpolitische Steuerungsversuche gemacht werden sollte, wenn nicht gut begründete Hinweise dafür vorliegen, dass diese Versuche Erfolg versprechen. Die Etablierung privaten Rundfunks, insbesondere privaten Fernsehens, hat erst vor sehr kurzer Zeit begonnen, die bisherigen Erfahrungen weisen in eine erfolgsversprechende Richtung, so dass kaum Anlass besteht, größere Stellschrauben zur Umsteuerung von Werbeeinnahmen zu betätigen.

Allerdings könnte es empfehlenswert sein, angesichts der schwer zu beurteilenden Wirkungen der bestehenden Regelungen und der durch sie beeinflussten Marktentwicklung eine unabhängige Kommission einzurichten, die in regelmäßigen Abständen einen Bericht zur Lage der Werbemärkte vorlegen würde und darin Empfehlungen für Korrekturen an den gesetzlichen Grundlagen formulieren würde. Eine solche Kommission könnte auch im Sinne der oben genannten Zielvorstellungen für den werbebezogenen öffentlichen, politischen und fachlichen Diskurs einen Beitrag leisten.

## **6      Literatur**

- Adlbrecht, Jo (2003): Internetverbreitung und Onlinenutzung in Österreich. ORF ist führender Medieanbieter im Internet. In: MP 1/2003, S. 35 – 43.
- Bens, Els de; Ros, Guido (2005): Medien in Belgien. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden: Nomos, S. 201-217.
- Breyer-Mayländer, Thomas; Werner, Andreas (2003): Handbuch der Medienbetriebslehre. München, Wien: Oldenbourg.
- Busterna, John C. (1987): The Cross-Elasticity of Demand for National Newspapers Advertising. In: Journalism Quarterly 64, S. 346-351.
- Dimmick, John W.; Patterson, Scott; Albarran, Alan B. (1992): Competition between the Cable and Broadcast Industries: A Niche Analysis. In: Journal of Media Economics 5, S. 13-30.
- Dimmick, John W.; Rothenbuhler, Eric (1984): The Theory of the Niche. Quantifying Competition among Media Industries. In: Journal of Communication 34, S. 103-119.
- Domke, Uwe; Wild, Christoph (2002): Fernsehen braucht Radio. In MP 7/2002, S. 294- 307.

- Focus Media (2005): Buch der Werbung 2004. Wien: Focus.
- Geppert, Kurt; Seufert, Wolfgang; Zerdick, Axel (1992): Werbemarkt Berlin und Brandenburg. Berlin: Vistas.
- Gleich, Uli (2003): Crossmedia – Schlüssel zum Erfolg? Verknüpfung von Medien in der Werbekommunikation. In: MP 11/2003, S. 510 – 516.
- Grabenwarter, Christoph (2004): Zur Zukunft des dualen Rundfunks in Österreich. Wien: RTR (Schriftenreihe der RTR, Bd. 3/2004)
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie 2: Hörfunk und Fernsehen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinrich, Jürgen; Pätzold, Ulrich; Röper, Horst (2002): Werbepotenziale für die privaten elektronischen Medien in Nordrhein-Westfalen. Opladen: Leske+Budrich.
- Jarren, Otfried (1988): Tageszeitungen und lokale elektronische Angebote im Wettbewerb. In: Mahle, Walter A. (Hrsg.): Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols. Berlin: Spiess.
- Jongen, François; Voorhoof, Dirk; Braeckman, Ann (2005): Media System of Belgium. Unveröff. Projektbericht, abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/>; zuletzt aufgerufen am 12.10.2005.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)(2003): Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs. Bericht der KEK über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Konzentrationsbericht der KEK nach § 26 Abs. 6 RStV. Potsdam. Online verfügbar unter <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/mk-bericht/index2.html#02>; zuletzt aufgerufen am 12.10.2005.
- Kopper, Gerd G. (1982): Medienökonomie – Mehr als „Ökonomie der Medien“. In: media Perspektiven, Nr. 2, S. 102-115.
- Korff-Sage, Kirsten (1999): Medienkonkurrenz auf dem Werbemarkt. Zielgruppendifferenzierung in der Angebotsstrategie der Werbeträger Presse, Rundfunk und Fernsehen. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Kotler, Philip (1989): Marketing-Management. Analyse, Planung, Kontrolle. Stuttgart: Poeschel.
- Madansky, Michele; Graham, Jeffrey (2004): Measuring the complimentary Effects of Online and Offline Media. Online abrufbar unter [http://www.dynamiclogic.com/measuring\\_complementary\\_effects\\_June2004.pdf](http://www.dynamiclogic.com/measuring_complementary_effects_June2004.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.10.2005.
- Martenson, Rita (1985): Can you Compare International Advertising Statistics? In: International Journal of Advertising 4, S. 37-46.
- McGonagle, Marie, (2005): Media System of Ireland. Unveröffentlichter Projektbericht, abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/>; zuletzt abgerufen am 12. Oktober 2005.

- Mediengesetz (Mediengesetz), Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien, BGBl. Nr. 314/1981 in der Fassung [BGBl I Nr. 49/2005](#).
- Meier, Werner A. (2005): Medien in der Schweiz. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden: Nomos, S. 595-605.
- Melischek, Gabriele; Seethaler, Josef; Skodacsek, Katja (200): Der österreichische Zeitungsmarkt 2004: hochkonzentriert. In: MP 5/2005, S. 243 – 253.
- Meyer-Lucht, Robin (2003): Sinkende Auflagen, Einbrüche im Anzeigengeschäft, Konkurrent Internet. Die Krise auf dem deutschen Tageszeitungsmarkt. Erschienen als: Analysen der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Informationsgesellschaft, Nr. 9/2003.
- NERA (National Economic Research Associates) (1985): The Effects on other Media of the Introduction of Advertising on the BBC. London.
- ORF-Gesetz (ORF-G), Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORFGesetz, ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idF BGBl. I Nr. 97/2004.
- Privatfernsehgesetz (PrTV-G), BGBl. I Nr. 84/2001 idF BGBl. INr. 97/2004.
- Privatradiogesetz (PrR-G), BGBl. I Nr. 20/2001 idF BGBl. I Nr. 97/2004.
- Prognos AG (1991): Entwicklung des Werbemarktes für Fernsehen und Hörfunk in Deutschland unter alternativen Rahmenbedingungen. Gemeinschaftsstudie im Auftrag von ARD Werbung, Bayerische Landeszentrale für neue Medien und RTL plus. München.
- RMS (2005): Easy Planning. Der Planungsablauf im Radion von A – Z. Online verfügbar unter [http://www.rms.de/order\\_check/download/service/Easy-Planning.pdf](http://www.rms.de/order_check/download/service/Easy-Planning.pdf), zuletzt aufgerufen am 5.10.2005..
- RTR GmbH (2005): Kommunikationsbericht 2004. Wien.
- Schmidt, Siegfried J. (Hrsg.)(2004): Handbuch Werbung. Münster: LIT.
- Schrape, Klaus (1993): Print Media in the Advertising Markets of the Future. In: Journal of Media Economics 6, S. 52-72.
- Schweiger, Günther (1975): Mediaselektion – Daten und Modelle. Wiesbaden: Gabler.
- Schweiger, Günther; Schrattenecker, Gertraud (1995): Werbung – Eine Einführung. Stuttgart: 4. völlig neu bearbeitet und erweiterte Auflage. Stuttgart: Fischer.
- Schweiger, Günther; Schrattenecker, Gertraud (2001): Werbung: Eine Einführung. Stuttgart: Lucius + Lucius.
- Steinmann, Matthias F. (1967): Das Werbefernsehen im Konkurrenzkampf der Werbemittel und Werbeträger. Zürich.
- Steinmann, Matthias F. (1971): Massenmedien und Werbung. Freiburg.
- Trappel, Josef (2001a): Fernsehen in Österreich und der Schweiz: Wenig Licht im deutschen Marktschatten. Strukturprobleme dämpfen Expansionserwartungen. In: MP 6/2001, S. 306 – 314.

- Trappel, Josef (2001b): Onlinestrategien von ORF und SRG/SSR: Konträre Konzepte in Österreich und der Schweiz. In: MP 8/2001, S. 422 – 429.
- Trappel, Josef; Hürst, Daniel; Uhrmann, Caroline (2005): Werbemarkt Österreich 2009. Studie des mediareports-Teams der Prognos AG, Basel.
- Trützscher, Wolfgang von (2005): Das Mediensystem in der Republik Irland. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden: Nomos, S. 340-351.
- Verband Österreichischer Zeitungen (Hrsg.)(2001): Pressehandbuch 2001. Medien und Werbung in Österreich. Wien: Manz.
- Verband Österreichischer Zeitungen (Hrsg.)(2003): Pressehandbuch 2003. Medien und Werbung in Österreich. Wien: Manz.
- Verband Österreichischer Zeitungen (Hrsg.)(2005): Pressehandbuch 2005. Medien und Werbung in Österreich. Wien: Manz.
- Werbeabgabegesetz (WerbeAbgG); BGBl I Nr. 29/2000:.

## **Anhang: Liste der Expertengespräche**

Staatssekretär Franz Morak und Mag. Gerald Grünberger, Bundeskanzleramt

Dr. Alexander Wrabetz, kaufmännischer Direktor des ORF

Dr. Walter Schaffelhofer und Dr. Wolfgang Chmelir, Verband Österreichischer Zeitungen

Mag. Christian Stögmüller, Vorsitzender des Verbandes Österreichischer Privatsender und Gf. des regionalen Privatradios Life Radio OÖ

Franz Prenner, Gf. ATV+

Dr. Michael Graf, Gf. RMS-Austria

KR Paul Schauer, Gf. Media Austria

Dr. Elisabeth Ochsner, Gf. Panmedia