

Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte

## → Wert und Relevanz der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Von Christa-Maria Ridder\* und Karl-Heinz Hofstätter\*\*

**Alte Debatte um Werbung bei ARD und ZDF neu aufgeflammt**

Nach der – inzwischen heftig umstrittenen – Ankündigung des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, die Werbung im dortigen öffentlich-rechtlichen Fernsehen abschaffen zu wollen (1), ist in Deutschland die medienpolitische Debatte um einen „Werbeverzicht“ bei ARD und ZDF wieder aufgeflammt. In dieser bekanntlich schon Jahrzehnte alten Diskussion, in der oft interessengeleitete Positionen wirtschaftlicher oder wettbewerbspolitischer Natur mit allgemeinen kulturkritischen Auffassungen vermischt werden, kommen empirische Fakten zur Relevanz und Bedeutung dieser Finanzierungsquelle für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk regelmäßig zu kurz. Werbung passe nicht zum Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sie würde von den Zuschauern nicht akzeptiert, sie verzerre den Wettbewerb im Werbemarkt, so und ähnlich lauten die Begründungen.

Nicht zum ersten Mal wird die Forderung nach einem Werbeverbot auch in einen Zusammenhang mit der Gebührendiskussion gestellt, so wie gerade jetzt im Nachgang zur aktuellen Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zur Erhöhung der Rundfunkgebühr. (2) In einer nicht mehr nachvollziehbaren „Logik“ wird hierzu in einer großen deutschen Tageszeitung „argumentiert“, vor dem Hintergrund der ohnehin schon deutlich gekürzten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten könne man den Einnahmeausfall durch Werbeverzicht gleich auch noch einsparen. (3) Die nachfolgenden Anmerkungen sollen hier zu mehr Sachlichkeit beitragen.

### Verfassungsrechtliche Bewertung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

**Werbung als Finanzierungsquelle des ö.-r. Rundfunks verfassungsrechtlich anerkannt**

Werbung ist neben der Gebühr eine legitime Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Rundfunkfreiheit erfordert eine funktionsgerechte Finanzierung. (4) Wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont hat, ist die Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbung geeignet, einseitige Abhängigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu vermeiden. (5) Einzige Bedingung: Werbung darf die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen – eine Gefahr, die seit (Wieder-)Einführung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1949 (6) noch nie bestanden hat.

An dieser Rechtsauffassung hat sich bis zum heutigen Tage nichts geändert. Im aktuellen Gebührenteil wird die Zulässigkeit der Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erneut bestätigt. Erwartungsgemäß wird auch der Hinweis, dass sie die Gebührenfinanzierung nicht verdrängen darf, erneuert. (7) Wenn der Gesetzgeber dabei jetzt dazu aufgerufen wird, darüber zu wachen, dass von dieser Werbung keine schädlichen Wirkungen ausgehen, so ist das die Formulierung einer bisher unausgesprochenen Selbstverständlichkeit, die sich schon aus dem Hinweis auf die Vorrangigkeit der Gebührenfinanzierung ergibt und natürlich auch schon immer galt.

Auf eine generelle Ablehnung der Werbung durch das Bundesverfassungsgericht lässt sich daraus nicht schließen. Dies hat der kürzlich ausgeschiedene Richter am Bundesverfassungsgericht, Udo Steiner, der am Urteil mitgewirkt hat, auf einer Veranstaltung des Kölner Instituts für Rundfunkrecht im November vergangenen Jahres in aller Deutlichkeit klargestellt: „Zur Werbung möchte ich sagen: Wir haben uns in einem Punkt korrigiert gegenüber dem Urteil von 1994. Wir haben nicht noch einmal wiederholt, dass Werbung die Unabhängigkeit stärkt. Sonst muss ich im Übrigen sagen: Werbung ist für mich ein integrierter Bestandteil auch des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Sie ist Unterhaltung, sie ist Information und lässt sich heute aus der Kommunikation überhaupt nicht mehr wegdenken. Was die Werbung heute an Slogans produziert! Wenn die aus dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen verschwindet, ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen bei vielen auch dann nicht mehr präsent. Dass wir uns da nicht missverstehen: Es geht nicht darum, das öffentlich-rechtliche Fernsehen, schon gar nicht wegen der Verfassung, werbefrei zu halten.“ (8) Von einer Unvereinbarkeit der Werbefinanzierung mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag bzw. Programmprofil kann also keine Rede sein.

### Programmliche und gesellschaftspolitische Aspekte

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von programmlichen und gesellschaftspolitischen Gründen dafür, dass Werbung und Sponsoring zumindest in Teilen des öffentlich-rechtlichen Programmangebots ausgestrahlt werden dürfen und sollen. Als Erstes ist hier der Finanzierungsaspekt für das Programm zu nennen. Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist nie Selbstzweck, sondern hat immer eine dienende Funktion, sie ist dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag untergeordnet.

1. Gerade beim Rechteerwerb von Sportereignissen, aber auch bei wichtigen Filmpaketen oder massenattraktiven Fernsehereignissen, sind hohe Geldsummen und eine hohe Flexibilität erforderlich, damit die öffentlich-rechtlichen Sender auch in diesem Bereich Programmangebote machen können. Werbung ermöglicht mindestens kurzfristig eine solche finanzielle Flexibilität, auch bei unvorhergesehenen Entwicklungen am Rechtemarkt. Heutzutage können Sportrechte schon an Veranstaltungen von mittlerer Bedeutung, ganz zu schwei-

**Auch das jüngste BVerfG-Urteil stellt Werbung nicht in Frage**

**Dienende Funktion der Werbung im ö.-r. Rundfunk**

**Werbung und Sponsoring unverzichtbar für Erwerb von wichtigen Programmrechten**

\* Media Perspektiven;

\*\* ARD-Werbung SALES & SERVICES, Frankfurt am Main.

gen von Olympischen Spielen, Welt- und Europa-meisterschaften, ohne die Möglichkeit von Werbung und Sponsoring praktisch überhaupt nicht mehr erworben werden. Kann ein Sendesystem dies nicht bieten, so drängen die Sponsoren meist auf den Verkauf an andere Sender. Oder die Preise steigen entsprechend in für gebührenfinanzierte Sender untragbare Höhen. An dieser Stelle legen übrigens die Befürworter einer „reinen“ Gebührenfinanzierung eine erstaunliche Inkonsequenz an den Tag, denn auch in ihrem Modell soll es Ausnahmen vom Werbeverbot geben können für Sport und kulturelle (!) Großereignisse. (9)

**Besondere Bedeutung des Sports für ein Vollprogramm**

Sport, um bei diesem Beispiel zu bleiben, ist ein wichtiger Bestandteil jeden Vollprogramms, der Zuschauerakzeptanz begründet. Die Resonanz auf die Fußball-WM in Deutschland hat gezeigt, welche große gesellschaftliche Bedeutung solche Ereignisse haben können. Ganz nüchtern betrachtet dienen Werbung und Sponsoring hier dazu, die Ausstrahlung solcher Programme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk überhaupt erst möglich zu machen, und nicht irgendwelchen Renditeerwartungen privater Anteilseigner. Nur am Rande sei erwähnt, dass die Sportberichterstattung bei ARD und ZDF lediglich einen Anteil von rund 8 Prozent am gesamten Programmangebot ausmacht und dieser Anteil auch im WM-Jahr 2006 nicht gestiegen ist, wohl aber seine Nutzung. (10) Eine ausufernde Sportberichterstattung, wie sie manchmal im Zusammenhang mit der Werbediskussion beklagt oder befürchtet wird, ist empirisch nicht nachweisbar.

**Werbeverzicht führt zu Attraktivitätsverlust des ö.-r. Programmangebots**

Folge eines Werbe- und Sponsoringverbots bei ARD und ZDF wäre also die Verbannung von Sport und anderen attraktiven zuschauerbindenden Bestandteilen aus dem öffentlich-rechtlichen Programm. Im Sinne der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Programme gegenüber denen der Privaten auch auf dem Zuschauermarkt, die im Übrigen auch vom Bundesverfassungsgericht gefordert wird (11), kann ein Werbe- und Sponsoringverzicht hier also nicht in Frage kommen.

**Werbung heute für viele selbstverständlicher Teil des Fernsehens**

2. Wie auch im Zitat von Verfassungsrichter Steiner zum Ausdruck kommt, ist Werbung heute tatsächlich schon für viele Menschen ein selbstverständlicher Teil des Fernsehens geworden. Insbesondere für junge Leute ist sie auch ein Ausdruck von Modernität. Wir leben heute in einer Konsumwelt, in der es auch viel um Glanz und Glamour geht, mit dem um Aufmerksamkeit geworben wird. Man mag das bedauern oder kritisieren. Tatsache ist aber, dass sich gerade auch viele junge Menschen in bestimmten Phasen ihres Lebens für solche Stars oder vermeintliche Stars interessieren, die in einer Verschmelzung von Werbung, Sponsoring, Marken- und Selbstdarstellung von den Medien präsentiert werden.

**Ö.-r. Rundfunk muss in Teilen seines Programms auch kommerziell wettbewerbsfähig bleiben**

Ein Vollprogramm, das sich an alle Schichten der Bevölkerung wendet, steht also vor der Aufgabe, auch solche Programmangebote zu machen, will es nicht bestimmte Zuschauergruppen ganz verlieren. Im Segment des werbefinanzierten Vorabendpro-

gramms, wo ARD und ZDF sich der unmittelbaren Reichweitenkonkurrenz der Privatsender um die Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen stellen, sind sie gezwungen, jüngere Zuschauer anzusprechen und an sich zu binden. Ein durchaus heilsamer Zwang, lautet eine Binsenweisheit der Programmarbeit doch, dass man den Zuschauer dort abholen muss, wo er steht – und die jüngeren Zuschauergruppen stehen mehrheitlich im Lager der Privatsender. Es macht daher auch aus medienpolitischer Sicht sehr wohl Sinn, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Teilbereichen des Programmangebots auch kommerziell konkurrenzfähig bleibt und die jungen Zuschauer über solche – aus bildungspädagogischer Sicht vielleicht weniger wertvollen, aber für sie sehr attraktiven – Angebote einem Gesamtprogramm zuführt, das ihnen dann im Rahmen seines Programmauftrags auch Anderes zu bieten hat.

**Wettbewerbspolitische Aspekte**

Ein zentrales wirtschaftspolitisches Argument für den Erhalt der Werbung bei öffentlich-rechtlichen Sendern ist ihre Funktion als belebendes Element und Korrekturfaktor im Werbemarkt. Diese wird oft unterschätzt: Im Fernsehwerbemarkt beispielsweise liegt der Umsatzmarktanteil von ARD und ZDF im Jahr 2007 insgesamt zwar nur bei 5 Prozent. Im Zeitraum von 17.00 Uhr bis 20.00 Uhr, also zu der Zeit, zu der ARD und ZDF Werbung ausstrahlen dürfen, macht ihr Marktanteil mit fast 21 Prozent jedoch ein gutes Fünftel aus. Dem stehen auf der anderen Seite die beiden marktbeherrschenden Anbieter ProSiebenSat.1 und RTL mit ihren Vermarktungsgesellschaften SevenOne Media (SOM) und IP gegenüber, auf die 81 Prozent aller Fernsehwerbeumsätze entfallen, zwischen 17.00 und 20.00 Uhr sind es aber „nur“ 67 Prozent (der Rest entfällt auf andere kleine private Anbieter). (12)

Kein Wunder, dass die Privatsender über die Konkurrenz von ARD und ZDF nicht erfreut sind. Dass sie ihre marktbeherrschende Stellung ausnützen, haben gerade erst die Bußgeldbescheide des Kartellamts gegen SOM und IP wegen unerlaubter Rabattpolitik gezeigt. (13) Dass sie dies aber nicht immer so können, wie sie wollen, belegt ein Blick auf ihre Preispolitik am Vor- und Hauptabend. Zwar wird ARD und ZDF immer wieder vorgeworfen, sie verzerrten den Wettbewerb am Werbemarkt durch „gebührensубventionierte“ Dumpingpreise. Sie könnten niedrigere Werbepreise als die private Konkurrenz verlangen, da sie über gesicherte Einnahmen aus der Rundfunkgebühr verfügten. Das Gegenteil ist jedoch der Fall, denn tatsächlich sind die Werbepreise der Privaten am Vorabend erheblich niedriger als die der öffentlich-rechtlichen Anbieter. Es sind die Privatsender, die mit einer Dumpingpreispolitik die öffentlich-rechtliche Konkurrenz in die Knie zwingen wollen.

In Tabelle 1 sind als Bezugsgröße beispielhaft die Reichweiten und Tausendkontaktpreise (TKP =

**Werbung bei ARD/ZDF belebt den Wettbewerb im Werbemarkt**

**Dumping-Preispolitik der Privatsender am Vorabend**

① Tausendkontaktpreise öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender 2007

Januar–Dezember 2007, Mo–Sa, Tarifart: 1–30 (Standardtarife + Eventtarife), Erw. 14–49 J.

Zeitschiene	ARD				ZDF				RTL			
	Zuschauer in Mio	TKP in €	Index Zuschauer	Index TKP	Zuschauer in Mio	TKP in €	Index Zuschauer	Index TKP	Zuschauer in Mio	TKP in €	Index Zuschauer	Index TKP
17–20 Uhr	0,46	40,03	100	100	0,37	38,45	82	96	0,76	22,42	166	56
20–23 Uhr	-	-	-	-	-	-	-	-	1,57	28,17	-	-
17–23 Uhr	0,46	40,03	100	100	0,37	38,45	82	96	1,17	26,32	256	66

  

Zeitschiene	SAT.1				ProSieben			
	Zuschauer in Mio	TKP in €	Index Zuschauer	Index TKP	Zuschauer in Mio	TKP in €	Index Zuschauer	Index TKP
17–20 Uhr	0,57	23,61	125	59	0,59	23,43	129	59
20–23 Uhr	0,80	29,00	-	-	0,86	28,49	-	-
17–23 Uhr	0,70	27,14	154	68	0,73	26,44	159	66

Quelle: AGF/GfK, pc#tv, Fernsehpanel (D+EU); ARD-Werbung SALES&SERVICES.

Kosten pro Tausend erreichter Werbekontakte) der ARD im Jahr 2007 zwischen 17.00 und 20.00 Uhr für die bei der Abrechnung von Werbung relevante Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen gleich 100 gesetzt. Die Aufstellung zeigt, dass die drei großen Privatsender in dieser Zeitschiene um über 40 Prozent niedrigere TKPs haben, Spitzenreiter ist RTL mit einem „Wettbewerbsabschlag“ von 44 Prozent. Die Preispolitik der Privaten sieht offenbar so aus, dass sie trotz durchgängig höherer Reichweiten in dem Zeitabschnitt, in dem auch ARD und ZDF werben dürfen, weit unter dem TKP-Niveau der Öffentlich-rechtlichen bleiben. Die TKPs des öffentlich-rechtlichen Konkurrenten ZDF liegen dagegen auf ähnlichem Niveau wie bei der ARD (-4%).

**Am Hauptabend überproportional höhere Werbepreise der Privaten**

In der Zeit ohne öffentlich-rechtliche Werbekonkurrenz können dann offenbar überproportional höhere Einschaltpreise durchgesetzt werden. Ein Blick auf die absoluten Zahlen in der reichweitenstarken Zeit nach 20.00 Uhr zeigt, dass bei oder trotz höheren Reichweiten die TKPs der Privaten deutlich steigen (bei RTL beispielsweise um 26%).

Dehnt man den Vergleich auf die gesamte Zeit zwischen 17.00 und 23.00 Uhr aus und bezieht öffentlich-rechtliche und Privatsender mit ein, so liegen die Tausendkontaktpreise der Privaten immer noch um rund ein Drittel unter denen von ARD und ZDF, wenn auch die Unterschiede gegenüber dem reinen Vorabendvergleich natürlich etwas geringer ausfallen. Zu Recht warnt also die Werbewirtschaft vor den Folgen eines Werbeverbots bei ARD und ZDF: „Eine vollständige Monopolisierung von Werbung und Sponsoring bei den privaten Anbietern führt zu Wettbewerbsverzerrung und Preis-erhöhungen“, heißt es in einer aktuellen Pressemitteilung der Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM) zu den Forderungen nach Werbeverzicht. (14) Deutliche Verteuerungen der Werbepreise erwarten auch die französischen Werbungtreibenden, falls es zu einem öffentlich-rechtlichen Werbeverbot in Frankreich käme. (15)

Auch der deutsche Hörfunkwerbemarkt wird heute von einem Vermarkter dominiert, der RMS, auf die im Jahr 2007 ein Umsatzmarktanteil von zwei Drittel entfiel. (16) Ohne die Werbung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk hätte die RMS eine Monopolstellung mit entsprechenden Folgen für die Hörfunkwerbepreise. Aber nicht nur das: Eine BLM-Studie zur Verzichtbarkeit der Werbung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk belegt gerade deren Unverzichtbarkeit für den Hörfunkwerbemarkt. (17) Danach würde ohne die Werbung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk die Medialeistung des Werbeträgers Radio so geschwächt, dass Radio als Werbeträger in vielen Regionen keine relevante Alternative mehr wäre, da nicht genügend Hörer erreicht werden könnten.

**Das Zielgruppenargument**

Für die werbungtreibende Wirtschaft würde der Wegfall von Werbung und Sponsoring bei ARD und ZDF den Verlust von wichtigen Zielgruppen bedeuten. Trotz der höheren Tausendkontaktpreise bucht die Werbewirtschaft bei ARD und ZDF Werbepplätze, um bestimmte Zielgruppen zu erreichen, die sie bei den Privatsendern nicht erreichen kann. Der Vorsprung der Öffentlich-rechtlichen bei den gehobenen Zielgruppen wurde in der Vergangenheit schon verschiedentlich belegt. (18) Nun hat sich SevenOne Media (SOM) mit der Behauptung in die Debatte eingemischt, die Privaten erreichten diese gehobenen Zielgruppen sogar besser als die Öffentlich-rechtlichen, und eine entsprechende Untersuchung vorgelegt (19), die einer kritischen Betrachtung allerdings nicht standhält.

SOM hat darin nämlich, wie bereits in früheren Untersuchungen, die beiden öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF der sehr viel größeren Gruppe von rund 20 Privatsendern (20) gegenübergestellt. Betrachtet man – auf Basis von Fakten aus dem AGF/GfK-Fernsehpanel (21) – die Marktanteile der einzelnen Sender in den Top-Zielgruppen, sind ARD und ZDF am Vorabend die meist genutzten Sender (vgl. Tabelle 2). Zudem sind die Marktanteile vor allem der großen Privatsender in die-

**Werbung im ARD-Hörfunk sichert Existenz des Werbeträgers Radio**

**Wichtige Zielgruppen für die Werbewirtschaft ohne Werbung bei ARD/ZDF nicht erreichbar**

**SOM-Studie zur Verzichtbarkeit von ö.-r. Werbung stellt ARD und ZDF einer Gruppe von rund 20 Privatsendern gegenüber**

## ② Marktanteile öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender in gehobenen Zielgruppen 2007

Mo-Sa, 17-20 Uhr, Erw. ab 14 J., in %

Sender	Gesamt	HH-Netto- einkommen ab 2 500 €	Lt. Angest./ Beamte/ Selbständige	Entscheider	Selektivseher	Abitur/ Hochschule/ Studium
ARD	13,6	14,3	13,3	14,9	13,8	14,7
ZDF	15,8	15,1	13,4	14,8	12,6	17,0
RTL	12,0	11,3	11,0	11,4	10,6	9,2
SAT.1	10,4	7,7	8,9	8,3	7,6	7,0
ProSieben	5,3	7,0	7,2	6,0	8,9	6,4
RTL II	2,9	2,9	3,4	2,6	3,0	3,0
kabel eins	2,8	3,3	3,0	3,3	3,5	3,1
VOX	8,0	8,7	7,5	6,6	6,6	7,3

Quelle: AGF/GfK, pc#tv, Fernsehpanel (D+EU); ARD-Werbung SALES&amp;SERVICES.

## ③ Werbeblockreichweiten öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender 2007

Mo-Sa, 17-20 Uhr, klassische Werbung (Tarifart 1-30), Erw. ab 14 J., Sehbeteiligung in Mio

Sender	Abitur/ Hochschule/ Studium	HH-Netto- einkommen ab 2 500 €	Lt. Angest./ Beamte/ Selbständige	Entscheider	Selektivseher
ARD	0,25	0,45	0,06	0,06	0,17
ZDF	0,31	0,49	0,06	0,05	0,14
Summe ARD/ZDF	0,57	0,95	0,11	0,11	0,32
RTL	0,12	0,28	0,03	0,03	0,10
SAT.1	0,11	0,22	0,03	0,03	0,08
ProSieben	0,10	0,19	0,03	0,02	0,09
RTL II	0,04	0,07	0,01	0,01	0,03
kabel eins	0,04	0,07	0,01	0,01	0,03
VOX	0,10	0,23	0,02	0,02	0,07
Summe große Privatsender	0,51	1,06	0,14	0,11	0,39

Quelle: AGF/GfK, pc#tv, Fernsehpanel (D+EU); ARD-Werbung SALES&amp;SERVICES.

sen Zielgruppen meist unterdurchschnittlich im Vergleich zur Grundgesamtheit ab 14 Jahre. Dies gilt auch für die Selektivseher, welche ARD und ZDF am Vorabend am liebsten sehen.

Folgt man aber einmal dieser Vorgehensweise von SOM, die Privatsender zu einer Gruppe zusammenzufassen, sollte man auch darauf hinweisen, dass der Marktanteil der Zuschauer mit gehobener beruflicher Stellung bei dieser Sendergruppe zwar bei 50,2 Prozent liegt, aber die Arbeitslosen sogar einen Marktanteil von 66,7 Prozent erreichen. Ein weiterer Hinweis sei an dieser Stelle erlaubt: Den Öffentlich-rechtlichen wird oft die Relevanz bei jüngeren bzw. bei der Bevölkerungsgruppe der 14- bis 49-Jährigen abgesprochen. Aber: Das Erste Programm der ARD ist mit 7,3 Prozent Marktanteil (3.00-3.00 Uhr) in diesem Zuschauersegment relevanter, als es ProSieben bei „allen“ Zuschauern mit 6,5 Prozent ist. (22)

**SOM-Studie operiert mit in Deutschland unüblichem Nutzungskriterium**

Um zu zeigen, dass die Gruppe der Privatsender mit ihren Werbeblöcken einen höheren Anteil der Selektivseher erreicht als ARD und ZDF, wählte SOM das in Deutschland eher unübliche Nutzungskriterium „mindestens einmal pro Woche durch Werbung erreicht“. Dabei zeigt bereits eine einfa-

che Übersicht der durchschnittlichen Werbeblockreichweiten der Sender am Vorabend, dass Werbung bei ARD und ZDF in allen Top-Zielgruppen die meisten Zuschauer erreicht (vgl. Tabelle 3). ARD und ZDF erreichen zusammen mindestens bzw. fast genauso viele Zuschauer wie die größeren Privatsender RTL, SAT.1, ProSieben, RTL II, kabel eins oder VOX zusammen. Es würde für die Werbewirtschaft somit wesentlich teurer werden, dieselbe Zahl von Bruttokontakten bei den gehobenen Zielgruppen allein mit Privatsendern zu generieren.

Untersucht man schließlich auch noch, wie viele Zuschauer aus den gehobenen Segmenten an einem durchschnittlichen Werktag am Vorabend durch Werbung bei ARD und ZDF exklusiv zu erreichen sind, so zeigt sich, dass beispielsweise 37 Prozent der Zuschauer mit höherer Bildung, die am Vorabend Werbung sehen, nur durch Werbung bei ARD oder ZDF, nicht aber durch irgendeinen Privatsender angesprochen werden (vgl. Tabelle 4). Ähnliches gilt für Zuschauer aus den anderen gehobenen Segmenten.

**Etwa ein Drittel der gehobenen Zielgruppen am Vorabend durch Werbung nur bei ARD und ZDF zu erreichen**

④ **Seher von Fernsehwerbung 2007**

Mo-Sa, 17-20 Uhr, klassische Werbung (Tarifart 1-30), mind. 1 Minute konsekutiv gesehen, Erw. ab 14 J., in Mio

Sender	Abitur/ Hochschule/ Studium	HH-Netto- einkommen ab 2 500 €	Lt. Angest/ Beamte/ Selbständige	Entscheider	Selektivseher
Zuschauer, die am Vorabend Werbung sehen <sup>1)</sup> , gesamt	2,65	4,88	0,65	0,60	2,30
Zuschauer, die am Vorabend Werbung nur bei ARD/ZDF sehen	0,97	1,58	0,19	0,21	0,74
Anteil in %	36,60	32,40	29,30	35,10	32,40

1) Berücksichtigte Sender: ARD, ZDF, RTL, SAT.1, ProSieben, kabel eins, VOX, RTL II, Super RTL, n-tv, N24, 9live, VIVA, MTV, Nick, Comedy Central, Eurosport, DSF, Tele 5, Das Vierte, DMAX.

Quelle: AGF/GfK, pc#tv, Fernsehpanel (D+EU); ARD-Werbung SALES&SERVICES.

⑤ **Akzeptanz von Werbung 2007**

Top-2-Boxen (4-stufige Skala), in %

Stimme voll und ganz/weitgehend zu ...	Gesamt	Senderpräferenz ARD/ZDF	Abitur/ Studium
Werbung ist etwas ganz Normales	74,1	72,8	75,8
Werbung sichert auch Arbeitsplätze	72,9	73,1	79,8
Werbung ist nützlich für unsere Wirtschaft	72,3	73,4	76,6
Werbung ist Teil des modernen Lebens	70,4	67,3	77,6
Werbung sichert die Existenz vieler Medien und damit auch die Meinungsvielfalt	65,6	62,4	61,5
Werbung provoziert manchmal und regt dadurch Diskussionen an	59,0	56,1	55,9
Werbung hält mich auf dem Laufenden, was es Neues gibt	51,9	44,1	41,7
Werbung ist eigentlich ganz hilfreich für den Verbraucher	44,5	40,5	35,8

Basis: 2 002 Personen ab 14 Jahren, Befragungszeitraum: 12.-16. November 2007.

Quelle: TNS Emnid.

**Von Wegfall der Werbung bei ARD/ZDF würden Privatsender nicht automatisch profitieren**

Die Werbewirtschaft befürchtet deshalb zu Recht, wichtige Zielgruppen zu verlieren (23), und diese Befürchtung teilt sie derzeit mit der französischen Werbeindustrie. (24) Es wird daher auch nicht zu der von vielen erhofften Wanderung der bei ARD und ZDF „freiwerdenden“ Werbegelder hin zu den Privatsendern kommen, die die notwendige Leistungssteigerung für die Werbewirtschaft gar nicht erbringen können. (25) Nicht von ungefähr weist die Markenartikelindustrie immer wieder darauf hin, dass die Distributionsmöglichkeiten der Werbung keineswegs ein komplementäres System sind, bei dem der Ausschluss eines Schaltungssystems automatisch zu mehr Investitionen in einem anderen Schaltungssystem führt. Im Gegenteil: Da Werbeträger eben nicht einfach austauschbar sind, werden durch solche Werbebeschränkungen vielmehr wirtschaftliche Wachstumspotenziale blockiert

und Preissteigerungen vorprogrammiert. Dies kann weder im Interesse der Politik noch im Interesse der werbungstreibenden Unternehmen sein.

**Akzeptanz der Werbung bei ARD und ZDF**

Ein immer wieder bemühtes Argument für den Werbeverzicht ist die Behauptung, Zuschauer würden die Werbung bei öffentlich-rechtlichen Sendern nicht akzeptieren. Tatsache ist aber, dass sich die Akzeptanz von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nur bei den Werbekunden, sondern auch bei den Zuschauern auf hohem Niveau bewegt. Im November 2007 hat die ARD-Werbung SALES & SERVICES durch das Institut TNS Emnid eine repräsentative Befragung bei 2 000 Zuschauern ab 14 Jahren durchführen lassen. Demnach wird Werbung von über 74 Prozent der Befragten als etwas ganz Normales eingeschätzt (vgl. Tabelle 5). Dies gilt auch für öffentlich-rechtlich orientierte und für höher gebildete Zuschauer. Mehr als

**Repräsentative AS&S-Umfrage: Hohe Akzeptanz der Werbung, auch bei ARD/ZDF-Anhängern**

## ⑥ Akzeptanz von Fernsehwerbung 2007

Top-2-Boxen (4-stufige Skala), in %

Stimme voll und ganz/weitgehend zu ...	Gesamt	Senderpräferenz ARD/ZDF	Abitur/ Studium
Werbung zwischen den Sendungen ist weniger störend als mitten in einer Sendung	76,9	73,1	85,7
Wenn Fernsehwerbung gut gemacht ist, habe ich nichts dagegen	70,2	64,4	65,5
Werbung gehört heutzutage einfach zum Fernsehen dazu	57,6	49,9	52,1
Werbung im Fernsehen ist im Allgemeinen lebendiger und kreativer als in anderen Medien	54,1	49,8	49,6
Ich bin grundsätzlich gegen Werbung im Fernsehen	43,4	43,2	44,1
Fernsehwerbung kann sehr unterhaltsam sein	41,2	33,3	39,4

Basis: 2 002 Personen ab 14 Jahren, Befragungszeitraum: 12.-16. November 2007.

Quelle: TNS Emnid.

## ⑦ Akzeptanz von Fernsehwerbung bei ARD und ZDF 2007

Top-2-Boxen (4-stufige Skala), in %

Stimme voll und ganz/weitgehend zu ...	Gesamt	Senderpräferenz ARD/ZDF	Abitur/ Studium
Ich finde es gut, dass bei ARD und ZDF das Programm nur selten von Werbung unterbrochen wird	89,9	93,9	91,3
Fernsehwerbung bei ARD und ZDF ist notwendig, da sie zur Finanzierung des immer teurer werdenden Programms beiträgt, z.B. Sportübertragungen	57,2	64,4	53,8
Fernsehwerbung gehört seit eh und je zu ARD und ZDF, es hat sie dort schon immer gegeben	55,6	58,0	48,8
Fernsehwerbung bei ARD und ZDF stört mich nicht	53,3	54,9	46,9

Basis: 2 002 Personen ab 14 Jahren, Befragungszeitraum: 12.-16. November 2007.

Quelle: TNS Emnid.

70 Prozent der Befragten sind auch der Meinung, dass Werbung heute Teil des modernen Lebens ist und anerkennen damit auch ihre soziokulturelle Bedeutung. Auch diese Meinung wird von den Zuschauern mit öffentlich-rechtlicher Senderpräferenz in nahezu gleichem Maße geteilt.

**Fernsehwerbung auch bei ARD und ZDF akzeptiert, keine Werbefindlichkeit erkennbar**

Die Untersuchung unterstreicht, dass Werbung damit tatsächlich für viele Menschen zum Fernsehen dazugehört: Die Mehrheit der Befragten bejaht dies, auch die Anhänger des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (vgl. Tabelle 6). Vor allem die von ARD und ZDF eingesetzten Werbeformen werden akzeptiert: Drei Viertel der Zuschauer finden die Werbespots zwischen den Programmen weniger störend als Unterbrecherwerbung, und sie finden es einhellig gut, dass ARD und ZDF dies so praktizieren (vgl. Tabelle 7). Eine ablehnende Haltung gegenüber der Werbung bei ARD und ZDF oder gar eine Werbefindlichkeit lässt sich nicht belegen, auch nicht bei den höher Gebildeten oder den Anhängern dieser Sender.

Die Finanzierungsfunktion der Werbung für das Programm wird von den öffentlich-rechtlich affinen Zuschauern noch deutlicher gesehen als von allen Befragten. Die KEF hatte in ihrem 15. Bericht errechnet, dass der Verzicht auf Werbung und Sponsoring bei ARD und ZDF den Gebührenzahler 1,42 Euro im Monat mehr kosten würde. (26) Eine Aussage, ob und wie viel die Zuschauer tatsächlich bereit wären, für werbefreies Programm bei ARD und ZDF zusätzlich zu bezahlen, ist schwer zu treffen, da sich die Ergebnisse verschiedener Umfragen widersprechen. Eine Umfrage im Auftrag der Bild am Sonntag vom 16.9.2007 bei 500 Personen ergab, dass 57 Prozent der Befragten für ein werbefreies öffentlich-rechtliches Programm mehr (ohne genaue Summen) zahlen würden. (27) Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa im Auftrag der Zeitschrift Gong vom 21.9.2007 (Fallzahl nicht bekannt) wiederum sind 71 Prozent der Befragten keineswegs bereit, höhere Rundfunkgebühren für Werbefreiheit zu zahlen. (28)

**Zahlungsbereitschaft der Zuschauer bei Wegfall der ö.-r. Werbeeinnahmen unklar**

**Allgemeiner Befund:  
Werbefinanzierung  
wird dem Entgelt-  
modell vorgezogen**

Die Frage, wie viel die Zuschauer tatsächlich bereit wären, für werbefreies Programm bei ARD und ZDF zusätzlich zu bezahlen, wurde in der von AS&S in Auftrag gegebenen repräsentativen Umfrage nicht gestellt. Die Umfrage ermittelte dagegen die generelle Bereitschaft, für Film- und Fernsehangebote – auf Video oder DVD, im Internet, als Pay-TV- oder zusätzliche digitale Programme – Entgelte zu zahlen. Sie stellte also ganz allgemein dem Entgeltmodell für die Nutzung von Content ein Werbefinanzierungsmodell (mit Werbung vor und nach den Inhalten) gegenüber, mit klarem Ergebnis: Über drei Viertel der Befragten präferierten das werbefinanzierte Modell, nur 7 Prozent waren bereit, für Medieninhalte zusätzliche Entgelte zu zahlen.

**Fazit**

Werbung ist neben der Rundfunkgebühr auch heute noch eine wichtige und eine verfassungsrechtlich anerkannte Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dennoch wird immer wieder von interessierter Seite ein Verbot oder ein Werbeverzicht gefordert. Eine Abschaffung der Werbefinanzierung würde ARD und ZDF von wichtigen Programmangeboten abschneiden und damit ihre Attraktivität für viele mindern. Mehr noch, es gibt keinerlei Beweis dafür, dass „Werbefreiheit“ an sich für die Zuschauer tatsächlich ein zusätzliches Qualitätsmerkmal darstellt, das den Verlust an programmlicher Attraktivität kompensieren würde. Das Hauptprogramm der ARD, das Erste, war 2007 weiterhin und zum wiederholten Male das beliebteste, glaubwürdigste und qualitativ beste Programm. (29) Man kann daraus schließen, dass die Teilfinanzierung aus Werbung seiner Glaubwürdigkeit und Wertschätzung bislang keinen Abbruch getan hat. Zumindest scheint sie in der Wahrnehmung der Zuschauer offenbar keine so große Rolle zu spielen, wie oft behauptet wird.

**Werbung  
bei ARD/ZDF sorgt  
für ein Stück  
„Bodenhaftung“ im  
Programm**

Das viel beschworene Akzeptanzproblem der Fernsehwerbung ist keines, das ARD und ZDF mit ihrem sehr begrenzten Werbeangebot zu vertreten haben. Wenn es eine Klage gibt, dann die über die zahlreichen Werbeunterbrechungen in den privaten Fernsehprogrammen. Nach allen bisherigen Umfragen wird Werbung in begrenztem Umfang vor und nach den Programmen keineswegs als besonders störend empfunden. Für nicht unbeträchtliche Teile der Zuschauer sind Werbung und Fernsehwerbung sogar unterhaltsam und bringen nützliche Hinweise und Informationen. Vieles weist darauf hin, dass Werbung heute als selbstverständlicher Bestandteil eines Fernsehprogramms angesehen wird – auf jeden Fall in den jüngeren Zielgruppen, an die sich die Öffentlich-rechtlichen in ihrem werbefinanzierten Vorabendprogramm bevorzugt wenden. Der frühere SWR-Intendant Peter Voß hat in diesem Zusammenhang von einem Stück „Bodenhaftung“ gesprochen, die der unmit-

telbare kommerzielle Konkurrenzdruck mit den privaten Programmen hier bewirke. Jedenfalls liefert der Vorabend dem Hauptprogramm im Ersten jüngere Zuschauer zu.

Empirisch nachgewiesen und sogar kartellamtlich bestätigt im Fusionsverbotsbeschluss Axel Springer/ProSiebenSat.1 (30) ist auch die belebende Funktion der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für den Fernsehwerbemarkt. Trotz ihres vergleichsweise kleinen Anteils übt die Werbung bei ARD und ZDF einen – wettbewerbspolitisch erwünschten – Wettbewerbsdruck auf die beiden großen Privatsender aus. Und als Finanzierungsquelle entlastet die Werbung auch weiterhin die Gebührenzahler um deutlich mehr als die Summe, die die KEF aktuell als Gebührenerhöhung empfohlen hat. In Zeiten, in denen über jeden Cent einer Gebührenerhöhung gestritten wird, sollte dies nicht unbeachtet bleiben. Nicht von ungefähr widerspricht daher auch der Deutsche Journalisten-Verband in einer aktuellen Pressemitteilung der Forderung nach Werbeverzicht mit den Worten: „Rundfunkgebühren plus Werbeeinnahmen sind für die Beibehaltung des Qualitätsjournalismus im öffentlich-rechtlichen Rundfunk unbedingt notwendig.“ (31)

**Journalistenverband:  
Werbeeinnahmen  
für Beibehaltung  
des Qualitätsjournalismus  
im ö.-r.  
Rundfunk notwendig**

Anmerkungen:

- 1) Sehr kritisch zu diesen Plänen äußert sich z. B. die frühere Kulturministerin Catherine Tasca, die vor einem Machtzuwachs des Privatfernsehens warnt. In: *Le Monde* v. 6.2.2008.
- 2) Vgl. 16. KEF-Bericht, Dezember 2007, S. 198f.
- 3) Vgl. FAZ vom 19.1.2008.
- 4) Vgl. hierzu ausführlich Loeb, Michael: Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: *Media Perspektiven* 12/2005, S. 549–557.
- 5) BVerfGE 90, 60, 101.
- 6) Am 3. Oktober 1949 wurde der Werbefunk beim Bayerischen Rundfunk offiziell (wieder) eingeführt. Vgl. Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.): *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen*. Baden-Baden, Hamburg 1994, S. 10f.
- 7) BVerfG: Urteil vom 11.9.2007 (1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06), Rz. 127. In: *Media Perspektiven Dokumentation II/2007*, S. 1–47.
- 8) Steiner, Udo: Diskussionsbeitrag. In: *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007*. Round-Table-Gespräch des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 8. November 2007. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 100. München 2008, S. 38f. (Erscheint demnächst.)
- 9) Vgl. zum Beispiel das Interview mit Marc Jan Eumann in SPIEGEL ONLINE v. 4.2.2008.
- 10) Vgl. Gerhards, Maria/Walter Klingler: Programmangebote und Spartennutzung im Fernsehen 2006. Spartennutzung in Zeiten des Medienwandels. In: *Media Perspektiven* 12/2007, S. 610.
- 11) BVerfGE 90,60, 101; BVerfGE 87, 181, 203.
- 12) Quelle für alle vorgenannten Zahlen: Nielsen Media Research.
- 13) Vgl. Pressemitteilung des Bundeskartellamts v. 30.11.2007.
- 14) Pressemitteilung der Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM) v. 31.1.2008.
- 15) Vgl. dpa v. 16.1.2008.
- 16) Quelle: Nielsen Media Research.
- 17) Vgl. Von zur Mühlen, Bernd: Auswirkungen einer Werbereduzierung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk in Deutschland auf das Buchungsverhalten der werbetreibenden Wirtschaft und die Gattung Hörfunk. Studie im Auftrag von: DVB Multimedia Bayern GmbH, ARD-Werbung Sales & Services GmbH (AS&S), Studio Gong München GmbH & Co. Studiobetriebs KG. In: *DVB Multimedia Bayern (Hrsg.): Vertrauen gewinnen – Kreativität stärken. Dokumentation der MEDIENTAGE MÜNCHEN 2005*. Berlin 2004, S. 119–137.
- 18) Vgl. zum Beispiel ARD-Werbung SALES & SERVICES (Hrsg.): *Die Entscheider. Mediennutzung und Konsumverhalten*. Frank-

- furt, Februar 2007. Ders.: Die Konsumaktiven. Motor der Wirtschaft. Frankfurt, September 2006.
- 19) Vgl. Pressemitteilung der SevenOne Media GmbH v. 28.1.2008.
  - 20) Genaue Angaben von SOM fehlen. In die Auswertung gingen mutmaßlich folgende Sender ein: RTL, SAT.1, ProSieben, kabel eins, VOX, RTL II, Super RTL, n-tv, N24, 9live, VIVA, MTV, Nick, Comedy Central, Eurosport, DSF, Tele 5, Das Vierte, DMAX.
  - 21) Da nicht alle Auswertungsparameter von SOM bekannt sind, kommt es in den hier vorgelegten Auswertungen teilweise zu Abweichungen gegenüber den Ergebnissen von SOM.
  - 22) Quelle: AGF/GfK, pc#tv, Fernsehpanel (D+EU); ARD-Werbung SALES & SERVICES.
  - 23) Vgl. OWM-Pressemitteilung v. 30.1.2008 (Anm. 14).
  - 24) Vgl. Frankreich: Werbeverbot für Öffentlich-Rechtliche sorgt für heftigen Wirbel. Quelle: [www.heise.de/newsticker/meldung/101543](http://www.heise.de/newsticker/meldung/101543), v. 9.1.2008; dpa v. 16.1.2008.
  - 25) Diese Meinung wird nicht nur von der Werbewirtschaft vertreten, sondern auch in der AgenturSzene geteilt; vgl. Horizont Nr. 4/2008 v. 24.1.2008.
  - 26) Vgl. 15. KEF-Bericht, Band 2, Dezember 2005, S. 17.
  - 27) Vgl. Bild.TOnline.de v. 16.9.2007; dpa Nr. 38, 2007 v. 19.9.2007.
  - 28) Vgl. Gong Nr. 39 v. 21.9.2007.
  - 29) Vgl. ARD-Trend, repräsentative Umfrage bei 3 055 Personen ab 14 Jahren (deutschsprachige Bevölkerung), TNS Emnid, Befragungszeitraum: 31.10.–3.12.2007.
  - 30) Vgl. Bundeskartellamt, 6. Beschlussabteilung: Beschluss in dem Verwaltungsverfahren Axel Springer AG/ProSiebenSat.1 Media AG (B6-92202-Fa-103/05), v. 19.1.2006, S. 33f.
  - 31) Pressemitteilung des Deutschen Journalisten-Verbandes v. 4.2.2008.

