

Eine Analyse am Beispiel des österreichischen Werbemarktes und Medienstandortes

Crowding-in-Effekte der öffentlich-rechtlichen Werbevermarktung

Von Christian Zabel* und Frank Lobigs**

Medienpolitische Diskussion über Werbebeschränkungen beim ORF

Im Zuge der Verhandlungen und Beratungen über die Novellierung des ORF-Gesetzes (ORF-Digitalnovelle) wird in Österreich eine medienpolitische Diskussion über die weitere Ausrichtung und die Entwicklungsperspektiven des öffentlich-rechtlichen Medienunternehmens geführt. Eine im Zusammenhang mit vielen anderen Aspekten diskutierte Option ist eine Beschränkung der Refinanzierungspotenziale des ORF über den Werbemarkt. Zwar betonen sowohl der Privatsenderverband VÖP als auch der ORF in der Gesamtdenbte einträchtig an erster Stelle, dass der Medienstandort Österreich angesichts der digitalen Transformation der Medien und der Dominanz internationaler Plattform- und Streamingkonzerne im Internet künftig dringend mehr wechselseitig stärkende innovative Kooperationsmodelle zwischen dem ORF und den Privatsendern brauche, doch sind die Positionen zum ORF-Wettbewerb auf dem Werbemarkt nach wie vor eher kontrovers: Während der VÖP unterstellt, dass die Werbefinanzierung des ORF ein wettbewerbsschädliches Crowding-out (Verdrängungseffekte) von Wertschöpfung im österreichischen Mediensektor bewirke, sieht sich der ORF selbst als Garant eines wirksamen Wettbewerbs auf dem Werbemarkt sowie als Schöpfer beträchtlicher Crowding-in-Effekte (Verstärkungseffekte) für den gesamten Medienstandort. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Bewertungen stellt sich somit die bedeutsame Frage, inwieweit der ORF als öffentlich-rechtlicher Sender durch die Werbevermarktung seiner Inhalte der inländischen Medienwertschöpfung tatsächlich nützt, bzw. ein Werbeverbot in dieser Hinsicht schaden würde.

Da Argumente über angebliche Crowding-out- bzw. Crowding-in-Effekte öffentlich-rechtlicher Medienangebote länderübergreifend immer wieder nationale medienpolitische Debatten entfachen, ist es verwunderlich, dass die medienökonomische Forschung zu den tatsächlichen Markteffekten öffentlich-rechtlicher Medien noch überschaubar ist. Doch spricht die bisherige Evidenz dafür, dass öffentlich-rechtliche Anbieter durchaus ein Crowding-in für einzelne Medienmärkte oder sogar den gesamten Medien-sektor bewirken können.

Kurz und knapp

- In Österreich wird im Zuge einer Gesetzesnovelle über Werbebeschränkungen beim öffentlich-rechtlichen ORF diskutiert.
- Wie ein Gutachten zeigt, würde der Medienstandort Österreich von Einschränkungen der Werbevermarktung nicht profitieren.
- Es wäre mit hohen Wertschöpfungsverlusten zu rechnen, und Werbebudgets würden ins Ausland abfließen.
- Neben Auswirkungen auf Medienproduzenten und Arbeitsplätze würde die Vielfalt des Medienangebots abnehmen.
- Der ORF wird benötigt, um einen funktionsfähigen Anbieterwettbewerb für die werbetreibende Wirtschaft zu garantieren.

Besonders plausibel sind Crowding-in-Effekte einer Werbefinanzierung öffentlich-rechtlicher Angebote dabei für „kleine Länder“, die Nachbarn von sehr großen Medienmärkten eines gemeinsam geteilten Sprachraums sind („Small-Country/Next-Door-Giant“-Problematik). In diesen Fällen sorgt der öffentlich-rechtliche Rundfunk für gewünschte, hochwertige Programmproduktionen im Inland, die ansonsten in diesen Märkten nicht zustande kämen. Wo es ihm in solchen Märkten erlaubt ist, hilft er auch, die heimische Werbewirtschaft zu stabilisieren, indem er entscheidend dazu beiträgt, dass inländische Werbenachfrage auch durch inländische Anbieter befriedigt werden kann und nicht von den Werbefinanzern großer ausländischer Privatsender abhängig wird. All diese Aspekte gewinnen angesichts der zunehmenden Konkurrenz durch internationale Digitalplattformen an Bedeutung: Denn auch eine Verschiebung zugunsten dieser internationalen Player führt immer zum Abfluss von Wertschöpfung aus dem Inland.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangssituation wurden die Autoren durch die ORF Enterprise mit einer wissenschaftlichen Studie beauftragt, die auf Grundlage allgemein nachvollziehbarer und argumentativ fundierter Simulations-Modellkalkulationen unter Nutzung neutraler öffentlicher Marktdaten methodisch fundiert untersuchen sollte, welche Effekte die Werbefinanzierung des ORF im TV-Markt auf den Medienstandort Österreich hat. (1)

Crowding-in-Effekte in kleinen Ländern mit „großen Nachbarn“ besonders plausibel

Medienökonomische Einordnung

Die medienökonomische Markt- und Wettbewerbslogik eines Crowding-in hat jüngst die besonders aufschlussreiche Forschungsstudie von Sehl und

* Technische Hochschule Köln.

** Technische Universität Dortmund.

anderen deutlich gemacht, die die Markteffekte der Präsenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen sehr allgemein empirisch adressiert hat. (2) Mittels einer international komparativen Regressionsanalyse zu den Fernsehmärkten in 28 europäischen Ländern stellt diese Studie sogar einen markant signifikant-positiven Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Sender und der Pro-Kopf-Wertschöpfung der jeweiligen privaten TV-Sektoren fest. Wie das Autorenteam anmerkt, stehen die Studienergebnisse dabei in Einklang mit jenen zweier gründlicher Einzelstudien am Beispiel der BBC. (3)

Ö.-r. Anbieter können positiven Einfluss auf Wettbewerb in TV-Märkten ausüben

Demnach können öffentlich-rechtliche Anbieter durchaus auch als Marktverstärker für den Gesamtsektor – und hier sogar selbst für den Privatsektor – wirken, indem sie die Marktformen und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den Fernsehmärkten offenbar positiv-dynamisch beeinflussen – die Autorin und Autoren selbst sprechen hier von einem „race to the top“. (4) Wie Mazzucato und andere überzeugend argumentieren, blenden die üblichen einfachen Crowding-out-Argumente solche dynamischen Effekte auf den gesamten Marktwettbewerb und die resultierenden Wertschöpfungsergebnisse gänzlich aus, womit dann natürlich auch positive dynamische Effekte, die die gesamte quantitative und qualitative Markt- und Wettbewerbsleistung stärken können, gänzlich unbeachtet bleiben. (5) Vereinfachte Crowding-out-Argumente bilden in solchen Fällen ein Beispiel für irrtümliches Nullsummendenken bzw. für eine „Fixed-Pie-Fallacy“, wie sie in politischen Debatten zu ökonomischen Themen häufig anzutreffen ist. (6)

Werbeverbot der Öffentlich-Rechtlichen in Frankreich nutzte Privat-TV nicht

Zu welchen unerwarteten Ergebnissen das Ausblenden von Crowding-in-Effekten durch die Medienpolitik führen kann, haben Filistrucchi und andere anhand eines „natürlichen Experiments“ zu den Markteffekten der TV-Werbefinanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkunternehmen beschrieben. (7) Sie untersuchten die Marktauswirkungen der Einführung des Primetime- und Nacht-Werbeverbotes für die öffentlich-rechtlichen Fernsehangebote in Frankreich. Vor der handstreichartigen Einführung dieses „Werbemanns“ durch Präsident Sarkozy im Jahr 2009 wurde im Sinne eines simplen Nullsummen-Crowding-out-Arguments allgemein erwartet, dass die französischen Privatsender enorm von diesem Werbeverbot profitieren würden, indem Einnahmen von rund 800 Mio Euro zu ihnen hinüberwechseln sollten. Wie die Autoren differenziert aufzeigen, wurde diese Erwartung indes spektakulär enttäuscht: Obschon die Reichweitenstrukturen der Sender gleichblieben, ergaben sich bei den Privatsendern keine der erwarteten positiven Effekte. Weder Nachfrage noch Preise stiegen, die Werbeeinnahmen der Privaten gingen sogar teils zurück. Insgesamt kam es zu

einem erheblichen Wertschöpfungsverlust für den TV-Werbemarkt in Frankreich. (8)

Ein freilich sehr viel kleineres „natürliches Experiment“ im Hörfunkmarkt des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (NRW) hat das Beratungsunternehmen BRAIN 2019 in einem unabhängigen Gutachten für die Landesregierung ausgewertet: (9) Demnach hat auch der im Jahr 2017 ausgesprochene Werbebann für das öffentlich-rechtliche Radio-Programm WDR4 den Privatsendern im größten deutschen Landes-Radiomarkt nichts eingebracht: Mindestens sieht das Gutachten trotz umfassender Einblicke in die Zahlen dafür „keine Anzeichen“ (10) und kalkuliert stattdessen erhebliche Crowding-in-Effekte auch für die WDR-Programme 1LIVE und WDR2. Politisch bereits fest geplante weitere Werbebeschränkungen bei 1LIVE oder WDR2 nahm die NRW-Landesregierung aufgrund der Gutachtenergebnisse zurück.

Aus Sicht medienökonomischer Standardtheorie ist auf Grundlage der strukturellen Marktbedingungen des österreichischen Mediensystems davon auszugehen, dass im Falle eines TV-Werbeverbots für den ORF besonders hohe, positive Crowding-in-Effekte entfallen würden. Dies folgt aus der strukturanalytischen Einordnung des österreichischen Mediensystems als ein „Small-Country“-System mit einem „Next-Door-Giant“-Medienmarkt in einem gemeinsamen Sprachraum (Deutschland). (11) Dies führt zu drei, sich gegenseitig verstärkenden Effektklassen im Falle eines ORF-Werbevermarktungsverbots:

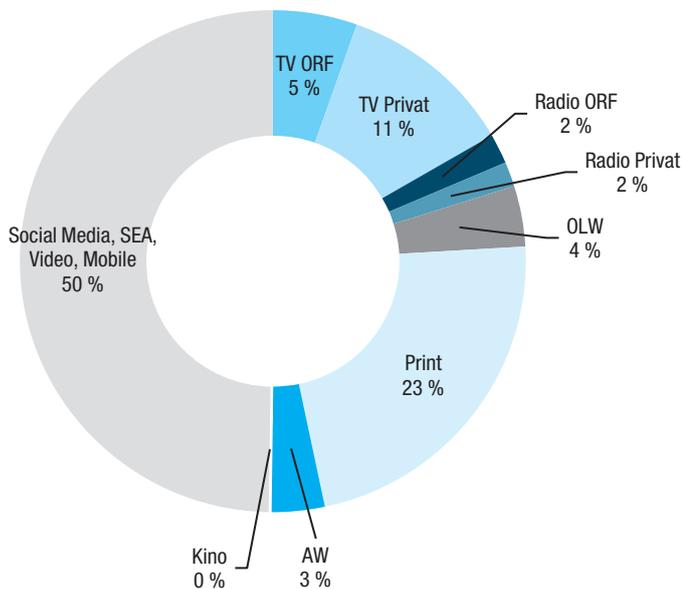
– „Giant-Next-Door“-Effekte: Die privaten Fernsehsender des „Giant-Marktes“ können aufgrund erheblicher Skalenvorteile hochwertigere Programme anbieten als private Kanäle des „kleinen Marktes“. Dementsprechend entfällt ein Großteil der Nutzung und der Werbebudgets im „kleinen Markt“ auf die Sender des „Giant-Next-Door“-Marktes. Dies bedeutet allerdings, dass Mehreinnahmen der Privatsender aufgrund von Konkurrenzmindernungen ganz überwiegend direkt ins Ausland abfließen, ohne nennenswerte Ersatzeffekte für den österreichischen Medienstandort. Die „Spill-over“-Effekte vom „Giant-Next-Door“-Markt können sich schließlich auch zu Marktmachteffekten auswachsen, wie unten näher argumentiert wird.

– „Small-Country“-Effekte: Die Reichweiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im „Small Country“ beruhen auf hochwertig und zumeist im eigenen Land produzierten Programminhalten. Diese können aufgrund der strukturellen „Kleinheit“ des Marktes, die durch die ausländische „Skalenvorteils-Konkurrenz“ noch erheblich akzentuiert wird, selbst bei einer Komplettabschaffung des ORF-Angebots nicht von Privatanbietern ersetzt werden. Es liegen in dem Fall prohibitiv hohe Markteintrittsbarrieren vor: In der

Nach WDR-Werbereduzierung keine positiven Auswirkungen für Privatradios in NRW

Drei Effektklassen im Falle eines Werbeverbots beim ORF

Abbildung 1
Anteile am österreichischen Werbemarkt 2021



Quelle: Focus Standard-Werbemarktreport, Schätzung Social Media, SEA, Video, Mobile auf Basis der Digitalsteuerabgaben sowie kalkulatorisch anhand üblicher Rabattierungsgrößenordnungen angepasst an das Bruttowerbemarkt-Reporting von Focus Media Research.

sich ergebenden Gesamtsituation mit reichweitenstarken Angeboten der ausländischen Sender auf der einen und der öffentlich-rechtlichen Sender auf der anderen Seite, können Investitionskalküle für verstärkte inländische Originalproduktionen en gros kaum aufgehen. Selbst das notwendige Minimum einer „schwarzen Null“ in den Deckungsbeitragsrechnungen erscheint unter realistischen Bedingungen nur in Ausnahmefällen überhaupt erreichbar. Diese Argumentation wendet das in der Theorie der „Small-Country & Giant-Next-Door“-Mediensysteme generell beschriebene Problem des publizistischen Wettbewerbs mit inländisch produzierten Qualitätsproduktionen auf die hier interessierende Crowding-in-Thematik einer teilweisen Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen TV-Angebote an.

– „Digital-Giants“-Effekte: Wie bereits an vielen Stellen medienökonomisch analysiert worden ist, geraten die Rundfunkmärkte durch die Plattform- und Streaming-Revolution der audiovisuellen Märkte unter enormen Anpassungsdruck. (12) Wie die Autoren an anderer Stelle gezeigt haben, wird auch der hiermit verbundene Substitutionswettbewerb für die Rundfunk-Werbemärkte rasant und in erheblichem Umfang weiter zunehmen. (13) Immer größere Werbebudgetanteile wechseln ins Digitale und fließen dort weitgehend an die global marktbeherrschenden Internetriesen. (14) Es ist einleuchtend, dass auch dieser Media-Substitutionsdruck in „Small-Country & Giant-Next-Door“-Mediensystemen besonders stark

und herausfordernd ausfällt, wie in der jüngeren Forschung zu diesem Mediensystem-Typus auch näher ausgeführt wird. (15)

Abschätzung der Effekte eines ORF-Werbeverbots auf Wertschöpfung und Wettbewerb

Der ORF ist ein zentraler Player in der österreichischen Medien- und Werbebranche. Im TV-Gesamtpublikum erreicht er einen Nutzungsdauer-Marktanteil von gut 35 Prozent, und auch in der werberelevanten Zielgruppe der 12- bis 49-Jährigen liegt der Marktanteil bei gut 25 Prozent. Auffällig ist die starke Stellung der deutschen (privaten und öffentlich-rechtlichen) Sender im Markt, auf die knapp 50 Prozent der Nutzung (Seher ab 12 Jahren) bzw. 57 Prozent (Seher 12 bis 49 Jahre) entfällt. Etwa 25 Prozent seines TV-Budgets erlässt der ORF derzeit über die Werbevermarktung von Sendezeiten (2021 ca. 140,1 Mio Euro netto). Wird nun der gesamte Werbemarkt Österreichs betrachtet, so zeigt sich, dass der ORF mit einem für 2021 ausgewiesenem Marktanteil von rund 8 Prozent (vgl. Abbildung 1) kein dominierender Player ist. Starkes Wachstum verzeichnen die Digitalplattformen (Wachstum Q1/2021 bis Q1/2022: +53%), auf die etwa die Hälfte aller Erlöse entfallen. Davon fließen 90 Prozent an die internationalen Digitalkonzerne.

Die Crowding-in-Effekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beruhen auf einer ineinandergreifenden Kaskade von sich wechselseitig verstärkenden Markteffekten, die als Negativeffekte auftreten würden, wenn die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Anbieter einem Werbeverbot unterworfen würden. Im Einzelnen sind folgende Effekte zu berücksichtigen, die nachfolgend untersucht werden: (16)

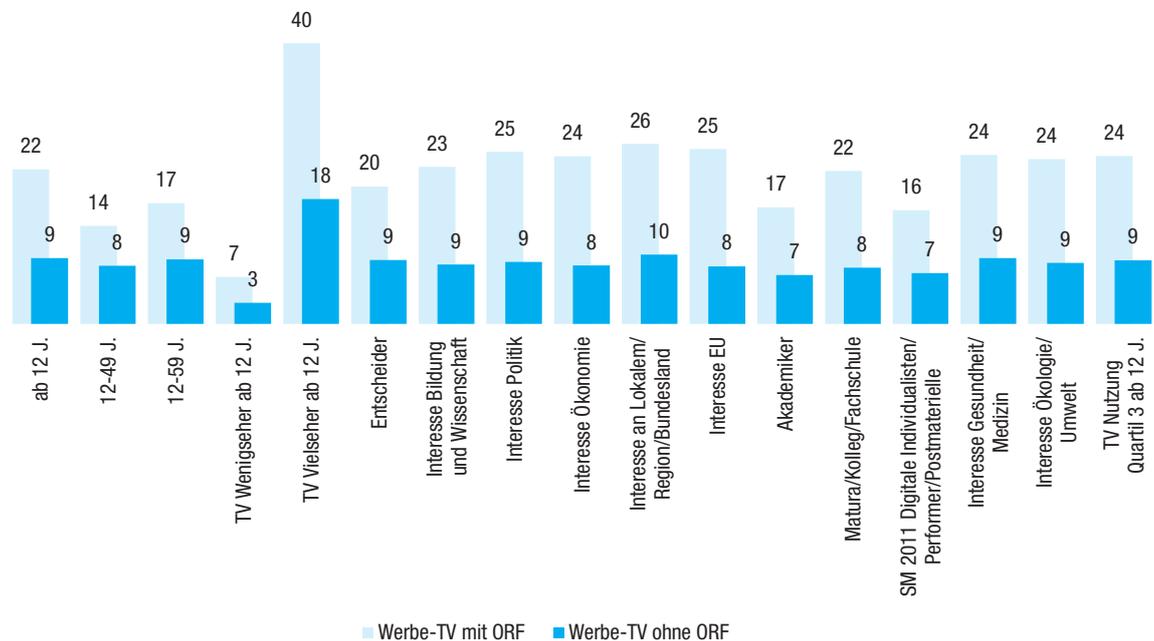
1. Angebots-/Inventar-Verknappungseffekte: Verschlechterung der Leistung der Werbegattung TV durch deutliche Reichweitenverluste und erhebliche, notwendige Zusatzinvestments der Werbetreibenden zur Kompensation dieser Rückgänge.
2. Preissteigerungs- und Nachfragerreaktionseffekte der Werbewirtschaft: Nicht ausreichende Werbeinventare und die Bildung eines potenziell kollusiv-monopolistischen Duopols auf dem Werbemarkt führen zu erheblichen Preissteigerungen und zu Nachfrageverlusten auf dem TV-Werbemarkt.
3. Einnahmenumverteilungseffekte an die heimischen Privatsender, vor allem aber an ausländische TV- und Digitalkonzerne: Aufwandslose zusätzliche Umsätze fließen an ausländische Privat-TV-Sender (Auslastung der Kapazitätsreserven bei gleichzeitigen Preisaufschlägen) sowie daneben hauptsächlich an ausländische Digitalplattformen (Nachfrageverlagerung aufgrund des intramedialen Substitutionswettbewerbs).

Negativeffekte im Falle eines Werbeverbots

Abbildung 2

Ausschöpfung von Premium-Zielgruppen 2021

Durchschnittsreichweiten, in %, 17.00 bis 23.00 Uhr



Quelle: AGTT/GfK TELETEST; Evogenius Reporting; 1.1. bis 31.12.2021; personengewichtet; inklusive VOSDAL/Timeshift.

Sinkende Netto-Reichweiten in relevanten Zielgruppen

Im Falle eines ORF-Werbeverbots werden bestimmte Zielgruppen durch Fernsehwerbung nur noch in eingeschränktem Maße erreichbar sein. Dies zeigt sich, wenn die Reichweiten in bestimmten, werblich und gesellschaftlich relevanten Segmenten und in der wichtigsten Zeitschiene für TV-Werbung (17.00-23.00 Uhr) betrachtet werden (vgl. Abbildung 2). Mit dem ORF liegt die Reichweite der werbetragenden Fernsehsender dabei mindestens um das Zweifache, in einigen Fällen sogar um das Dreifache höher als dies in einem TV-Werbeangebot der Fall wäre, in dem die ORF-Programme nicht werbetragend wären. (17) Das heißt, dass die Möglichkeit, bestimmte Zielgruppen zu erreichen, in einem Markt ohne Werbemöglichkeiten im Umfeld von ORF-Angeboten für die Werbungtreibenden erheblich eingeschränkt würde.

Verlust bestimmter Zielgruppen

Gegebenenfalls ist es damit sogar gar nicht mehr möglich, bestimmte Teile der Bevölkerung überhaupt noch wirksam anzusprechen. Neben der verringerten Werbeinventare würde sich nämlich das Problem der Duplizierung in verschärfter Form stellen: Das heißt, es ist zwar möglich, Kontakte in einer Zielgruppe zu buchen, aber es werden verstärkt die gleichen Personen immer wieder mit derselben Werbebotschaft erreicht. Dies resultiert natürlich in einer abnehmenden kommunikativen und werblichen Wir-

kung, wenn nicht gar in einer kontraproduktiven direkten Werbereaktanz.

Ein plötzliches Wegbrechen von ORF-Reichweiten für den Werbemarkt wäre ferner insbesondere auch vor dem Hintergrund problematisch, dass TV aufgrund der Nutzungsverschiebung hin zu digitalen Videoformaten ohnehin unter dem Druck kontinuierlich fallender Reichweiten steht. Ein Wegfall der Vermarktbarkeit der ORF-Reichweiten würde aus Marktsicht den Attraktivitätsverlust des klassischen Fernsehens als Reichweitenmedium erheblich beschleunigen und somit TV als Reichweiten-Mediengattung teilweise jetzt schon in Frage stellen.

Zusatzaufwände für werbetreibende Unternehmen, um Reichweitenverluste zu kompensieren

Die hier vorgenommenen Kampagnensimulationen lehnen sich methodisch an eine Studie der deutschen Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM) an, die Auswirkungen von Werbeverbots bzw. Werbereduzierungen bei ARD und ZDF untersucht hat. (18) Die Simulation stellt dar, wie sich der Wegfall der Werbeflächen des ORF auf die Erreichbarkeit verschiedener, werberelevanter Zielgruppen auswirken und wie sich die Kontaktkosten für die entsprechenden TV-Kampagnen dadurch entwickeln würden. Hierbei wird zunächst analytisch völlig ausgeblendet, dass es aufgrund des Wegbre-

TV würde im Werbemarkt als Reichweiten-Mediengattung in Frage gestellt

chens der ORF-Inventare für die Vermarktung zudem auch zu einer beträchtlichen Inventarknappheit kommen würde.

Zwei Mediaplan-Szenarien

Basis für die Analyse sind diverse, in der Planungspraxis übliche Mediaplan-Szenarien. Die Mediapläne berücksichtigen zunächst die ORF- sowie alle Privatsender, die in Österreich Werbung anbieten. Methodisch werden aber immer zwei Varianten miteinander verglichen:

1. Ein typischer, realistisch optimierter Mediaplan, der Buchungen auf ORF- und Privatsendern enthält: Dieser zielt wie der Vergleichsplan auf eine 80-Prozent-Werbepplatzierungsquote in der Primetime (17.00 bis 23.00 Uhr) ab. (19)

2. Der realistische Referenzplan wird dann mit einer Planvariante verglichen, in der das Budget für den ORF komplett auf die buchbaren Privatsender umverteilt und seine Verwendung dann nur auf Basis deren Preis-Leistungsangebote optimiert wird.

Allen Planvergleichen liegt dabei stets der gleiche Kostenansatz zugrunde: Im ersten Kampagnenvergleich ein Budget von 300 000 Euro, das für einen gängigen Kampagnenumfang steht, im zweiten Kampagnenvergleich ein Budget von 600 000 Euro für umfangreichere Kampagnen, wie sie eher für größere Markenartikler von Relevanz sind. (20)

Erhebliche Reichweitenverluste ohne ORF-Buchungsmöglichkeiten

In den Simulationsergebnissen zeigt sich zunächst, dass sich sowohl bei den relevanten, großen Kampagnen, aber auch bei kleineren Kampagnengrößen erhebliche Reichweitenverluste in den Plänen ohne ORF-Buchungsmöglichkeiten ergeben. Es ist für die Werbetreibenden nicht möglich, bei den privaten Sendern mit ihren vorgegebenen Budgets die gleiche Netto-Reichweiten-Durchdringung in typischen Zielgruppen zu erreichen wie in kombiniert optimierten Buchungsplänen mit dem ORF. Die Reichweitenverluste sind mit durchschnittlichen 3,9 Prozent signifikant. Im Gesamtpublikum ab 12 Jahren sind sogar Reichweitenverluste bis annähernd 8 Prozent in Kauf zu nehmen.

Diese Reichweitenverluste führen für Werbetreibende auch zu stark steigenden durchschnittlichen Kampagnenkosten (kalkuliert als „Cost-per-Rating-Point“, also die Aufwendung pro Prozentpunkt Reichweite in der Zielgruppe in Euro). So wären etwa für Kampagnen, die auf die allgemeine Bevölkerung zielen, pro Prozentpunkt Netto-Reichweite 6,5 bzw. 8,6 Prozent mehr zu bezahlen (vgl. Abbildung 3).

Werbetreibende müssten deutlich höheres Budget investieren

Wollten die Werbetreibenden also ihre Kampagnenziele im Hinblick auf die Nettoreichweite bei Werbuchungen ohne ORF in gleicher Weise erreichen, wie dies derzeit möglich ist, müssten sie deutlich

mehr Budget investieren. Dies zeigt Abbildung 4: Gerade bei Kampagnen, die auf die allgemeine Bevölkerung zielen, wären hier erhebliche Budgetaufschläge vonnöten. In der Zuschauerschaft ab 12 Jahren müssten Werbetreibende statt 600 000 Euro über 881 000 Euro investieren (ein Plus von 46,8 %). Auch bei kleineren Kampagnen wären umfangreiche Zusatzinvestments nötig (382 000 statt 300 000 Euro, ein Plus von 27,4 %). Auch in der jüngeren Zuschauerschicht müssten für größere Kampagnen deutlich mehr Mittel in die Hand genommen werden: Mit 667 000 statt 600 000 Euro wäre es um 11,2 Prozent teurer, die identischen Werbeziele zu erreichen.

Preissteigerungen infolge der Verknappung des Werbeinventar-Angebots

Die im vorigen Abschnitt ausgewiesenen Preissteigerungen sind nach den Gesetzen der Marktlogik indes noch weit unterschätzt, da die privaten Fernsehsender bereits heute nah an der Vollausslastung operieren. Die zum Teil erheblichen ORF-Werbeinventare (21) können dann im Angebot gar nicht mehr kompensiert werden. Gemäß der zwingenden ökonomischen Preismechanik im Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist zu erwarten, dass in diesem Fall die Nachfrageüberhänge nach dem dann bei weitem nicht mehr ausreichend vorhandenen Gut „Werbeinventar“ durch zusätzliche Preissteigerungen verringert werden – bis es zu einem neuen Marktausgleich kommt, bei dem trotz des höheren Preisniveaus die Marktleistung und das Marktvolumen deutlich fallen. (22)

Eine solche „Preismechanik“ war Ende 2021 bereits im deutschen Fernsehmarkt zu beobachten. So beklagten die werbetreibenden Unternehmen in der OWM-Umfrage 2021 eine Preisinflation: 77 Prozent der befragten Firmen gaben in der Erhebung an, dass die positive Entwicklung des Pandemieverlaufs Mitte des Jahres und die einsetzende wirtschaftliche Erholung die Nachfrage in TV und Digital stark gesteigert hätten, was zu einer immensen Zunahme der Mediakosten geführt habe (OWM 2021). (23)

Wie hoch die Inventarauslastung insgesamt bereits ist, zeigt sich, wenn man derzeit vermarktete Werbeaufmerksamkeit zum theoretisch denkbaren Vermarktungsmaximum in Beziehung setzt. Das maximal vermarktbar Inventar wird durch die Medienregulierung begrenzt, nach der nicht mehr als 12 Minuten Werbung pro Stunde ausgestrahlt werden dürfen (§ 45 Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz).

Diese Methode überschätzt voraussichtlich die verfügbaren Inventare, da die Fernsehsender ihre Inventare nicht vollständig langfristig auslasten können. Dies hängt damit zusammen, dass viele Buchungen mit anderen Kriterien gekoppelt werden;

Zusätzliche Preissteigerungen aufgrund der Verknappung des Werbeinventars zu erwarten

Privatsender sind bei Werbeauslastung bereits nahe an Kapazitätsgrenze

Abbildung 3
Kostensteigerung in Kampagnen ohne ORF
in Mio Euro

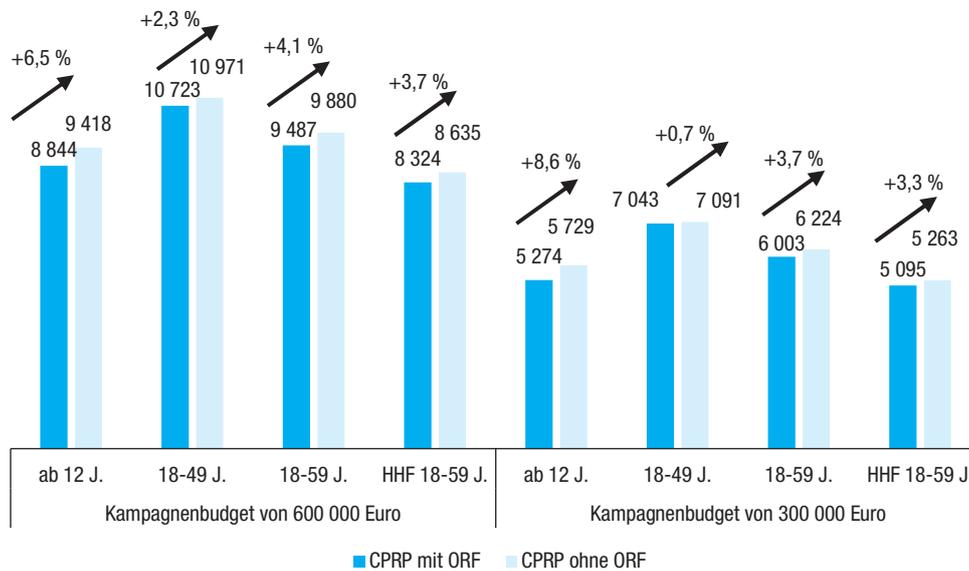
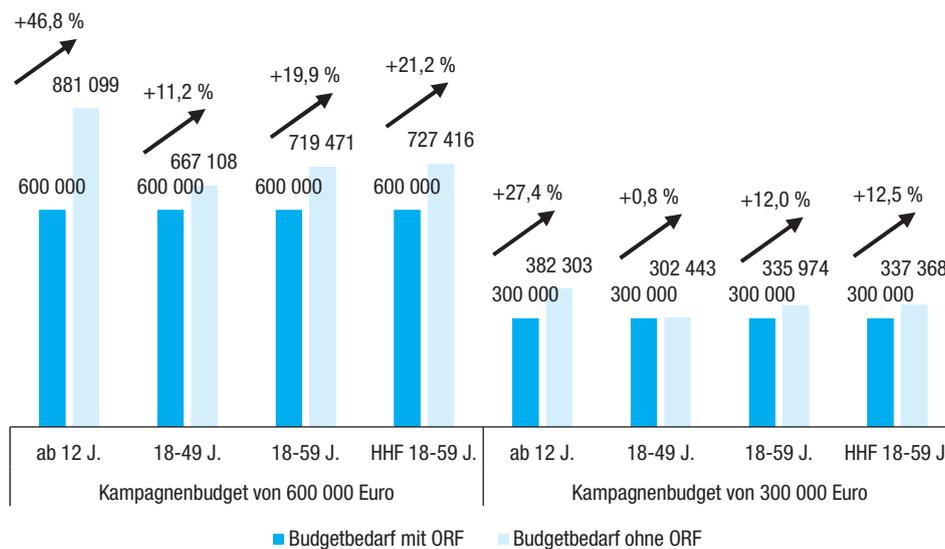


Abbildung 4
Zusätzliche Budgetbedarfe bei Kampagnen ohne ORF
in Mio Euro



Quelle: AGTT/GfK Fernsehforschung, Evogenius Advertising; Fernsehpanel.

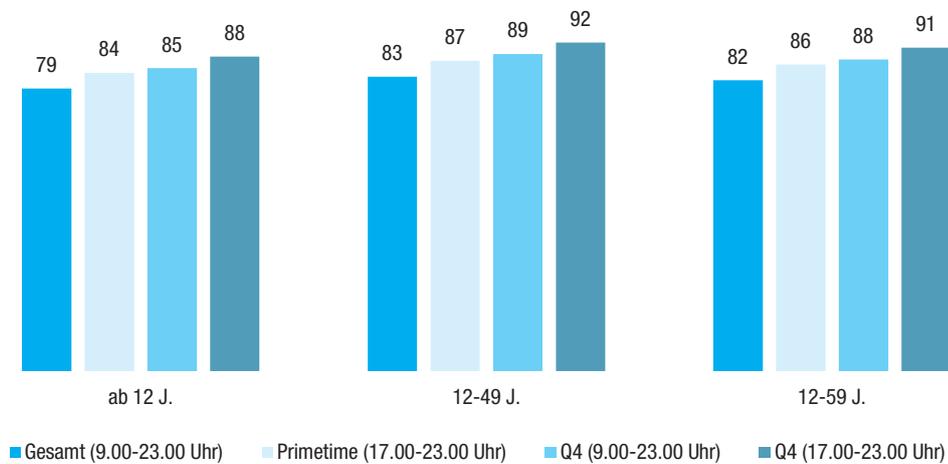
zudem sind im TV-Markt saisonale Effekte zu berücksichtigen. Zu Jahresbeginn ist die Marktnachfrage verhalten und die Werbeblöcke sind nicht ausgelastet, wohingegen im letzten Quartal (Weihnachtsgeschäft) die Inventare voll ausgeschöpft werden. (24) Wird daher angenommen, dass im langfristigen Schnitt maximal 95 Prozent der Inventare verkauft werden können (dies ist voraussichtlich noch sehr optimistisch), zeigt sich, dass die aktuellen Auslastungsgrade der privaten Fernsehprogramme sehr nah an der Kapazitätsgrenze liegen (vgl. Abbildung

5). (25) Dies gilt insbesondere für das vierte Quartal. Hier können die Privatsender kaum zusätzliche Nachfrage aufnehmen, bevor sie an die gesetzlichen Vermarktungsgrenzen stoßen.

Würden die Werbeinventare des ORF nun entfallen, so entstünden unüberbrückbare Lücken bzw. Nachfrageüberhänge. Dies gilt insbesondere in der Primetime, in der viele verschiedene Zuschauer erreicht werden und die daher für die Werbewirkung unverzichtbar ist. So wäre der Bedarf an Werbeinventaren

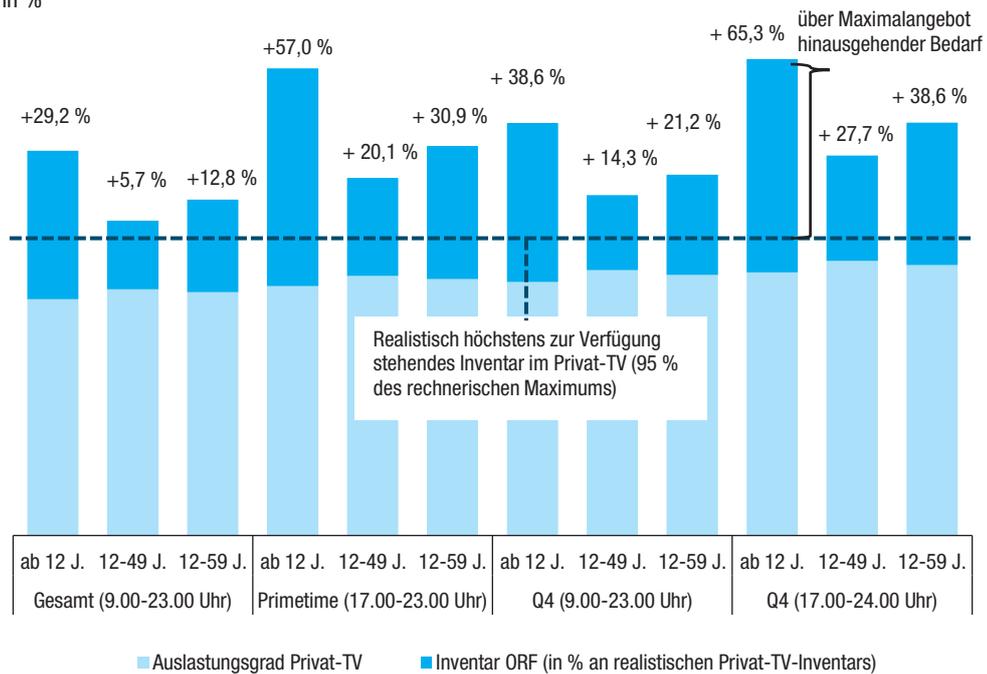
Vor allem in Primetime käme es zu einer „Übernachfrage“ bei Privatsendern

Abbildung 5
Auslastungsgrade der privaten TV-Sender 2021
in %



Quelle: AGTT/GfK TELETEST; Evogenius Reporting; 1.1. bis 31.12.2021; personengewichtet; inclusive VOSDAL/Timeshift.

Abbildung 6
Werbeinventare und Auslastung im Privatfernsehen, 17.00 bis 23.00 Uhr
in %



Quelle: AGTT/GfK TELETEST; Evogenius Reporting; 1.1. bis 31.12.2021; personengewichtet; inclusive VOSDAL/ Timeshift; Standard, inklusive Sonderwerbformen.

für die Zielgruppe ab 12 Jahren gut 1,5-mal so hoch wie das Angebot, auch in der Zielgruppe der 12- bis 59-Jährigen würde eine „Übernachfrage“ von 130,9 Prozent des vermarktbar Inventars entstehen (vgl. Abbildung 6). Nur bei einer Betrachtung anderer, unattraktiver Zeitschnitte ist die Überauslastung etwas geringer, aber auch hier für die relevanten Zielgruppen (Zuschauer ab 12 Jahren, Zuschauer 12 bis 59 Jahre und 12 bis 49 Jahre) signifikant.

Diese Nachfrageüberhänge treten dann verschärft im vierten Quartal zu Tage. Selbst in der jungen Zielgruppe der 12- bis 49-Jährigen läge der Bedarf bei 127,7 Prozent des vermarktbar Inventars, bei der Zielgruppe ab 12 Jahren sogar bei 165,3 Prozent. Für Werbekunden bedeutet dies, dass diese bei einem Wegfall der ORF-Werbeinventare verstärkt in unattraktiven Zeiträumen buchen müssten und einen Großteil ihrer Werbeaktivitäten aufgrund des

Tabelle 1
Inventarauslastung und Nachfrageüberhang im vierten Quartal
in %

	Gesamt (9.00-23.00 Uhr)			Primetime (17.00-23.00 Uhr)		
	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.
Vermarktungsreserve (als Teil des realistisch höchstens vermarktbar Inventars)	14,9	10,9	12,5	11,7	7,7	9,2
Überschüssige Vermarktungsnachfrage (als Teil des realistisch höchstens vermarktbar Inventars)	38,6	14,3	21,2	65,3	27,7	38,6
Notwendige Reduktion der Gesamtnachfrage, um Angebot und Nachfrage auszugleichen	-27,9	-12,5	-17,5	-39,5	-21,7	-27,9

Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung.

Rationierungseffektes nicht mehr im Fernsehen abbilden könnten, oder allenfalls nur bei Inkaufnahme einer erheblichen Preisinflation. Dadurch würde in Summe die Effektivität des Mediums TV bereits stark eingeschränkt.

Erhebliche Preissteigerungen wären die Folge

Die abnehmende Werbeeffectivität (durch fehlende Reichweiten) und das nicht ausreichende Inventar verstärken sich nun gegenseitig und würden zu erheblichen Preissteigerungen im Markt führen. Dies kann vereinfacht nachvollzogen werden. Zunächst wären von allen Werbekunden die höheren Kampagnenkosten zu entrichten, damit diese ihre vorgesehenen Kampagnenziele erreichen. Dieser Preisaufschlag berücksichtigt jedoch nicht die Knappheit der Inventare. Die hieraus resultierende überschüssige Nachfrage kann dann „nur noch“ durch weitere Preissteigerungen reduziert werden, um Angebot und Nachfrage in Ausgleich zu bringen. Besonders stark fallen die Effekte wiederum im vierten Quartal aus, wie Tabelle 1 zeigt. Hier kann die Werbenachfrage perspektivisch in keinem der Segmente annähernd ausreichend bedient werden. Selbst wenn die Werbetreibenden bereit wären, auf unattraktive Timeslots auszuweichen (außerhalb der Primetime), wäre das maximal zur Verfügung stehende Inventar zu knapp. In der Primetime müsste die Nachfrage auch für die junge Zielgruppe der 12- bis 49-Jährigen erheblich um über 20 Prozent vermindert werden, um Angebot und Nachfrage in den Ausgleich zu bringen.

Szenario-Ansatz mit verschiedenen Preiselastizitäten

Die resultierenden Anpassungseffekte können in einem Szenario-Ansatz geschätzt werden. (26) Dabei werden verschiedene Preiselastizitäten zugrunde gelegt. Im ersten Ansatz wird eine Preiselastizität von -1 angenommen, das heißt bei jeder prozentualen Preissteigerung geht die Nachfrage annahmegemäß im gleichen prozentualen Umfang zurück. In diesem Fall nähmen viele Werbungtreibende sogar größere Preissteigerungen noch in Kauf.

Die allermeisten Werbetreibenden haben indes Alternativen in der Marktkommunikation, wobei hier insbesondere die Verlagerung der Budgets zu den großen Internetplattformen in Frage kommt. Daher ist davon auszugehen, dass die werbetreibenden Unternehmen deutlich sensibler auf Preissteigerungen reagieren könnten. Wir haben daher noch drei Szenarien eingefügt, in der die Preiselastizitäten $-1,5$ bzw. -2 betragen (d. h. eine Preiserhöhung um 1 % führt zu einem Rückgang der Nachfrage von 1,5 oder 2 %). Die Elastizitäten könnten natürlich theoretisch auch noch höher ausfallen, daher wurde als Extremfall sogar eine unendliche Elastizität modelliert. (27)

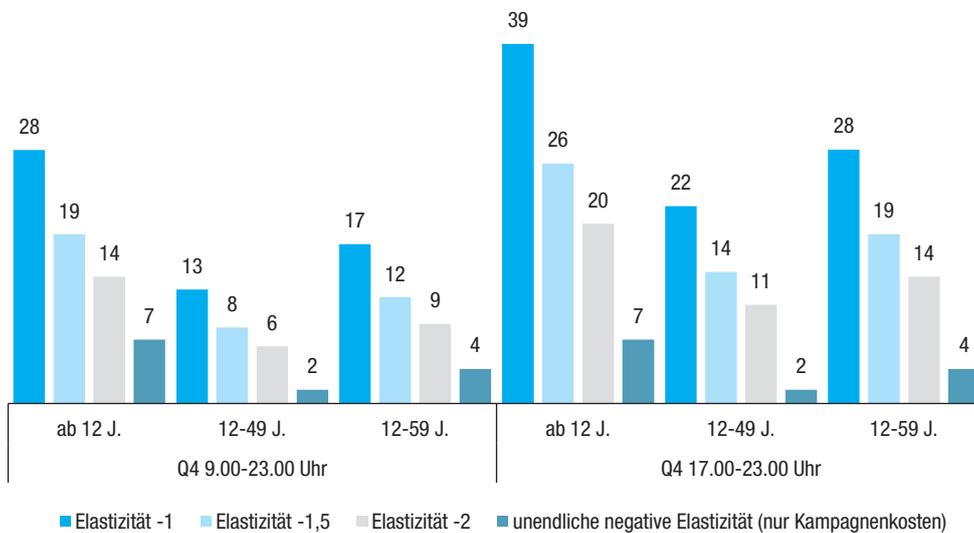
Die Szenarien-Modellierung zeigt, dass erhebliche Preissteigerungen zu erwarten sind. Dies gilt auch in den Segmenten, in denen die privaten Sender besonders stark sind (Zuschauer 12 bis 49 Jahre), wo für Buchungen in der Primetime mit Aufschlägen von 8,4 bis 16,8 Prozent zu rechnen wäre. Selbst wenn die Werbetreibenden bereit wären, auf unattraktivere Zeitschienen (9.00 bis 23.00 Uhr) auszuweichen, bliebe ein Preisplus bestehen.

Diese Effekte würden nun wiederum deutlich prononcierter ausfallen, wenn das vierte Quartal betrachtet wird. Die erheblichen Nachfrageüberhänge würden sich in einem Modell mit auch großen Preiselastizitäten in deutlichen Preisaufschlägen (und damit Mehrkosten) für die Werbetreibenden niederschlagen (vgl. Abbildung 7). Besonders hoch würden diese in der Primetime ausfallen, für die in den Simulationen überall zweistellige Prozentzuwächse zu erwarten wären.

Entstehen eines Duopols im TV-Werbemarkt

Es ist bei der Bewertung der Wettbewerbs-, Markt- und Standorteffekte von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern essenziell, sich keinen wettbewerblich hypothetisch perfekt funktionierenden Vergleichsmarkt vorzustellen, der aber keinen wirklichen Realitätsbezug hat. Die Ökonomie spricht in solchen Fällen gerne von der Gefahr eines „Nirwana-Fehlschlusses“

Abbildung 7
Preisaufschläge zur Nachfrageanpassung im vierten Quartal
in %



Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung; Kampagnenkosten = Mittelwert aus Simulationen.

bzw. eines „Nirwana-Vergleichs“. Statt auf eine wettbewerbliche Nirwana-Alternative muss indes in faktenbasierten Untersuchungen auf eine belegbar realistische Vergleichsperspektive geschaut werden.

Nach Marktaustritt des ORF käme es zu Duopol der deutschen TV-Konzerne

Für den österreichischen TV-Werbemarkt heißt dies, sich vor Augen zu führen, dass nach einem erzwungenen Marktaustritt des ORF nicht etwa ein vielfältiger Anbieterwettbewerb verbliebe, sondern stattdessen ein nahezu reines Duopol der beiden deutschen TV-Konzerne: ProSiebenSat.1 Puls 4 und IP Österreich verfügten in diesem Szenario über einen Marktanteil von 89,9 Prozent (2021). Was hieße das mit Blick auf zu erwartende Wettbewerbseffekte?

Hinsichtlich des intramediären Wettbewerbs auf dem TV-Werbemarkt selbst kann sich die Antwort wettbewerbsökonomisch stringent weiterhin auf die älteren Untersuchungen des deutschen Bundeskartellamtes beziehen (28): Ein wirksamer Binnenwettbewerb ist zwischen den beiden Unternehmen demnach nicht zu erwarten, und mit dem ORF fiel gegebenenfalls auch noch die einzige intramediäre Konkurrenzdisziplinierung weg.

Strittig kann allenfalls sein, ob das im Binnenverhältnis wettbewerbslose Duopol inzwischen bereits wirksam durch den intermediären Wettbewerb durch die großen Internet-Plattformkonzerne diszipliniert wird (Deutschland) oder gegebenenfalls würde (Österreich).

Anlässlich einer jüngeren Entscheidung im Jahr 2021 hat das deutsche Kartellamt diese Frage zwar nicht in einer formalen Untersuchung behandelt, aber doch bereits Marktermittlungen hierzu vorgenommen. Die diesbezüglichen Anmerkungen des Amtes tendieren dabei nach wie vor dazu, den ökonomischen Ort eines denkbaren relevanten Wettbewerbs weiterhin vor allem auf dem TV-Markt selbst zu sehen. (29) Damit kann eine tatsächliche wirksame Konditionen-Disziplinierung auch durch den Außenwettbewerb noch nicht konstatiert werden, wenngleich hier die Substitutionsattraktivität zweifellos zunimmt.

Die aussagekräftigen und klaren Hauptergebnisse der durchgeführten aufwändigen Modellkalkulationen hängen dabei allenfalls in vernachlässigbarer Weise von der strittigen Frage nach dem tatsächlichen Grad des intermediären Wettbewerbs ab. Gerade auch um hier generell gültige Resultate zu fundieren, die von dieser Frage nicht abhängig sind, wurde im vorausgehenden Abschnitt eigens eine Szenarioanalyse vorgenommen. Die unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrage nach TV-Werbung bilden in der ökonomischen Betrachtung ja letztlich das relevante Spektrum der denkbaren Grade an erreichter intermediärer Substitutionalität ab.

Je höher die Preiselastizität und damit auch die intermediäre Substitutionalität angenommen wird, desto mehr Umsatzbudgets fließen gegebenenfalls an die US-amerikanischen Internetgiganten ab; die Preissteigerungen auf dem TV-Werbemarkt und die zusätzlichen Budgetabflüsse an die deutschen Werbefenster fielen in diesem Fall maßvoller aus – und

Deutsches Bundeskartellamt betrachtet TV-Werbemarkt tendenziell als abgegrenzten relevanten Markt

US-amerikanische Internetkonzerne profitieren aufgrund von Budgetabwanderungen

letztlich würde der fehlende Binnenwettbewerb durch die Substitutionskonkurrenz mindestens teilweise kompensiert. Gleichwohl wäre die betreffende Wertschöpfung für den Medienstandort verloren.

Preissteigerungen
und mächtiges
Duopol im TV-Markt
zu erwarten

Je niedriger aber die Preiselastizität, desto höher fielen indes die auf dem TV-Werbemarkt notwendigen Preissteigerungen für die Werbewirtschaft und die Abflüsse zu den deutschen TV-Konzernen aus. In dem Fall käme es nicht nur ohnehin zu hohen Preissteigerungen, wie oben gezeigt wurde, sondern auch zu einem beträchtlichen Marktmachtpotenzial für das dann nicht wirksam wettbewerbskontrollierte Duopol, das vermutlich dann sogar zusätzliche kollusiv-monopolistische Preissteigerungen hervorbrächte, die in den obigen Szenario-Berechnungen noch gänzlich unberücksichtigt bleiben. Dieser Punkt ist hier insofern durchaus wichtig, da die österreichische Werbewirtschaft in diesem Fall noch massiver unter dem Wegfall der ORF-TV-Werbevermarktung leiden würde.

Wertschöpfungsverluste am Medienstandort Österreich

Was sind die ökonomischen Effekte auf den österreichischen Medienstandort? Diese bilanzierende Frage kann beantwortet werden, indem die Verlagerungseffekte infolge eines hypothetischen ORF-Vermarktungsverbots analysiert werden.

Werbegeldabflüsse
ins Ausland

Die Werbemarktnachfrage, die die Privatsender unter entsprechenden Knappheits- und gegebenenfalls auch marktmachtbedingten Preisauflagen bedienen können („Vermarktungsreserve“), fließt anteilig deutschen Sendern oder Programmen mit österreichischer Programmproduktion zu. Wird der Werbemarktanteil betrachtet, so zeigt sich, dass gut zwei Drittel der Werbemarktnachfrage auf deutsche Programme (ProSiebenAustria, RTL Austria, usw.) entfallen. Diese Gelder fließen aus dem Markt ab und stehen für die österreichische Medienwirtschaft nicht zur Verfügung. (30) Dieser Abfluss würde in betriebswirtschaftlicher Konzernlogik genauso auch bei den österreichischen „Töchtern“ der deutschen Konzerne beobachtbar sein – dieser Effekt ist in der Modellierung noch gar nicht berücksichtigt. Die unten berechneten Prozentwerte für die auftretenden Auslandsabflüsse sind entsprechend lediglich Mindestwerte; es ist sehr wahrscheinlich, dass die Abflüsse noch höher ausfallen würden.

Verteilung der Werbemarktnachfrage auf (ausländische) Digitalangebote

Die überschüssige Werbemarktnachfrage wird sich auf andere Werbeträger verteilen. Dies werden fast ausschließlich (ausländische) Digitalangebote sein, da diese fast das gesamte Marktwachstum (außer TV) auf sich vereinen können. So konnte im österreichischen Markt zwischen 2019 und 2021 nur die Gattung Radio (vom niedrigen Niveau) ein Wachstum vorweisen, während der Anteil von Onlinewerbung

laut IAB Europe allein von 2019 auf 2020 um 24,3 Prozent zulegen. Berücksichtigt man die Größen der Marktkategorien, so wird deutlich, dass das Wachstum zu fast 100 Prozent in Digitalformate geflossen ist. Müsste nun die TV-Nachfrage anderweitig befriedigt werden, so ist davon auszugehen, dass die Mittel ebenfalls in diese, vom Markt als attraktiv erachteten Kategorien fließen. Am Onlinemarkt halten die ausländischen Digitalplattformen wiederum gut 90 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Die Größe des Markteffekts lässt sich nun in Bezug auf die Benchmark des ursprünglichen ORF-Werbumsatzes ermitteln. Diese Mittel werden von den Werbetreibenden derzeit beim ORF investiert, weil dies als nötig erachtet wird, um die jeweiligen Kommunikationsziele zu erreichen. Die kalkulierten Verschiebungen dieses Benchmark-Budgets im Falle eines Wegfalls der ORF-Vermarktung zeigt – in einer illustrativen, beispielhaften Szenario-Konstellation Abbildung 8. In diesem Beispielsfall wären die Inventare ab zwölf Jahren vermarktungsrelevant (31) und es läge eine hohe Preiselastizität vor, das heißt die Fernsehsender können die Preise nur im begrenzten Rahmen erhöhen, da die Nachfrage sich insgesamt recht schnell verlagert. So könnten hier die heimischen Privatsender Budgets auf sich ziehen, weil sie vom Preiseffekt profitieren (11,1 Mio Euro) und ihr freies Inventar auslasten (ca. 14,5 Mio Euro). Allerdings fließt in dem Szenario circa doppelt so viel an deutsche Privatsender ab (22,6 Mio Euro Preiseffekt plus 29,5 Mio Euro Inventarauslastung). Die im Privatfernsehen durch diese beiden Effekte nicht zu befriedigende Nachfrage würde sich dann auf andere Werbeträger verlagern. Hier könnten andere klassische Mediengattungen (Radio, Außenwerbung, Print) kaum profitieren (ca. 3,1 Mio Euro), ebenso wie österreichische Digitalangebote (ca. 5,9 Mio Euro). Am stärksten gewinnen ausländische Digitalplattformen hinzu (53,4 Mio Euro). Im Ergebnis gingen 76,2 Prozent der vormalig inländischen Wertschöpfung für den Markt verloren.

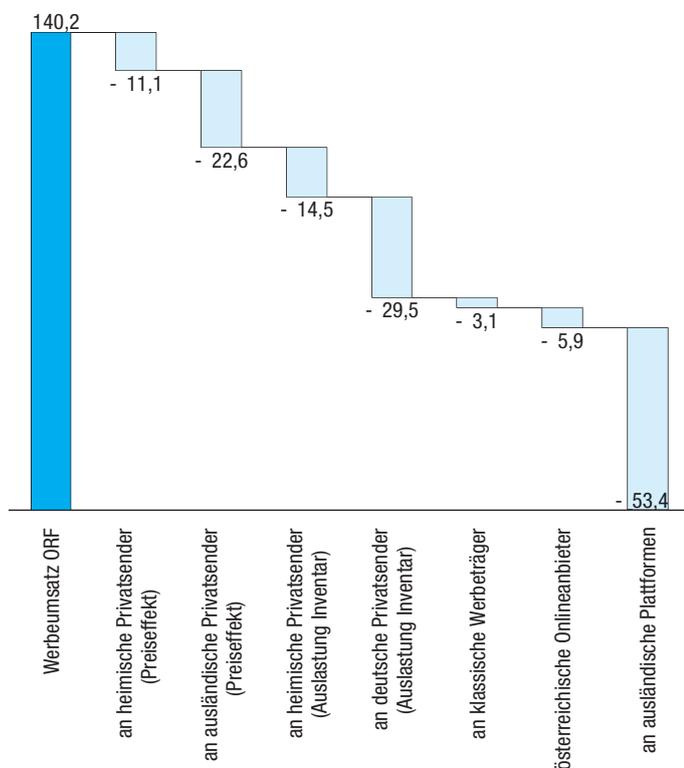
Zentral ist nun folgendes allgemein gültiges Hauptergebnis: Vergleichbare Effekte treten in ähnlicher Größenordnung ein, egal welche Zuschauergruppe als besonders relevant erachtet, ob nur die Primetime oder der ganze Tag von 9.00 bis 23.00 Uhr betrachtet, oder welches Preiselastizitäts-Szenario jeweils kalkuliert wird. Dies zeigt Tabelle 2 in nahezu verblüffender Weise: Zwischen 69,3 und 78,9 Prozent der Wertschöpfung, die der ORF mit der Werbevermarktung im hiesigen Markt generiert, würde für die österreichische Medienwirtschaft jeweils mindestens verloren gehen. (32) Die Effekte dürften hierbei – wie oben angeführt – eher zu konservativ angesetzt sein, da die voraussichtlich zu erwartenden Abflüsse der „anstrengungslosen“ Zusatzprofite der österreichischen Sendertöchter von IP Österreich

Für österreichische Medienwirtschaft gingen mehr als zwei Drittel der Wertschöpfung verloren

Abbildung 8

Abflüsse an ausländische Anbieter - beispielhafte Szenario-Modellrechnung

Personen ab 12 J., 9.00-23.00 Uhr, Preiselastizität -2, in Mio Euro



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Focus-Bruttowerbemarktreportings, Evogenius, Finanzvorschau ORF 2022-2026.

und ProSiebenSat.1 Puls4 nach Deutschland hier nicht berücksichtigt sind. (33) Im Ergebnis bedeutet dies, dass dem österreichischen Medienmarkt zwischen 97,2 und 110,5 Mio Euro durch ein Vermarktungsverbot für den ORF entzogen würden.

Potenzial kompensatorischer Programminvestitionen durch österreichische Anbieter

Theoretisch wäre es nun denkbar, dass die österreichischen Privatsender versuchen könnten, das entfallende Inventar des ORF (und die damit verbundene Zahlungsbereitschaft der Werbekunden) selbst durch eigene, zusätzliche Inhalte aufzubauen und so zusätzliche Zuschauer Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Allerdings zeigt schon ein cursorerischer Blick, dass dies ökonomisch nicht tragfähig ist, da die Markteintrittskosten für einen solchen Versuch prohibitiv hoch sind:

Neuinvestitionen in inländische Programmproduktionen nicht rentabel

Zunächst einmal werden die zu erwartenden Zusatzgewinne der privaten deutschen Programme (durch Preiseffekt und Auslastung der Inventare) direkt aus dem Markt abfließen. Diese Anteile an der Wertschöpfung fallen aufwandslos für die deutschen Anbieter an. Es wäre daher nicht sinnvoll, Geld zu investieren, um diese Budgets zu adressieren: Die Programminhalte, die diese Erfolge ermöglichten,

profitieren in der Finanzierung von ganz erheblichen Größenvorteilen. (34) Neuinvestitionen in inländisch produzierte Programminhalte könnten hier absehbar nicht mithalten. Zugleich könnten auch die heimischen Anbieter die Preiseffekte aufwandslos mitnehmen und ihre Inventare ohne zusätzliche Kosten voll auslasten. Damit können diese Sender bereits einen Großteil des freiwerdenden Budgets adressieren (vgl. Tabelle 3). Das heißt, realistisch wäre im besten Fall nur gut die Hälfte (51,7%) der vormals durch den ORF bedienten Werbeinvestitionen überhaupt durch zusätzliche Programme zu gewinnen (vgl. Tabelle 3).

Diese neuen Formate müssten dabei inhaltlich dem derzeitigen ORF-Angebot entsprechen. Denn um die Werbeaufmerksamkeit, die derzeit vom ORF monetarisiert wird, zu gewinnen, müssten die Zuschauer (-anteile), die sich bislang für den ORF entschieden haben, angesprochen werden. Die Zuschauerinnen und Zuschauer haben sich ja bewusst für die Angebote des ORF entschieden, und sind daher auch nur durch vergleichbare Angebote „abzuwerben“.

Allerdings würde der ORF realistischerweise seine attraktivsten Inhalte (die auch die höchsten vermarktbarsten Reichweiten erzielen – insbesondere nationale Nachrichtenformate („ZIB 1“ und „ZIB 2“), die Regionalfenster-Journale („Bundesland heute“) sowie österreichische Serieninhalte (wie etwa „Vorstadtweiber“) auch nach einem Werbeverbot weiterhin hochwertig anbieten, da diese im Kern seines Auftrags liegen. Demnach müssten die neuen Formate der privaten Sender sich die Nutzenden mit den etablierten ORF-Formaten mindestens teilen. (35) Dies bedeutet, dass sich das Refinanzierungspotenzial gegenüber der ORF-Vermarktung halbiert (da die Nutzerreichweiten „geteilt“ werden müssen). Das heißt, die privaten Fernsehsender müssten um den Faktor zwei effizienter produzieren, um hier entsprechend kostendeckend arbeiten zu können.

Schließlich würde es den privaten Sendern schwerfallen, für die zur Verfügung stehenden Mittel qualitativ gleichwertige Formate zu produzieren. Die zusätzlichen Programminvestitionen der privaten TV-Sender dürften nicht die maximal „gewinnbaren“ Werbebudgets übersteigen – ansonsten würde man einen Verlust machen. Der ORF finanziert seine TV-Aktivitäten nun aber nur zu circa 25 Prozent aus Werbeerlösen und zu 75 Prozent aus Programmagenten und sonstigen Umsätzen. (36) Zu erwarten ist freilich, dass gerade jene Fernsehsendungen, die bislang auch den Großteil der Werbeaufmerksamkeit generierten, weiterhin „voll“ finanziert werden, selbst wenn die Werbeeinnahmen entfallen. Um nun ein qualitativ vergleichbares TV-Format zu produzieren, müssten die privaten TV-Sender – für jeden (potenziell gewinnbaren) Werbe-Euro so viel Qualität

Neue private Angebote stünden im Wettbewerb mit etablierten ORF-Formaten

Tabelle 2
Wertschöpfungsverluste für die österreichische Medienwirtschaft
in %

	Gesamt (9.00-23.00 Uhr)			Primetime (17.00-23.00 Uhr)		
	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.
Elastizität -1	72,7	72,9	73,9	69,3	75,4	74,0
Elastizität -1,5	74,4	73,1	74,5	73,3	76,6	76,0
Elastizität -2	75,3	73,2	74,8	75,2	77,2	77,0
Unendliche Elastizität (nur Kampagnenkosten)	76,3	73,3	75,1	78,9	78,7	79,1

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Focus-Bruttowerbemarktreporting, Evogenius, Finanzvorschau ORF 2022-2026.

Tabelle 3
Aufwandslose Zusatzgewinne der Privat-TV-Anbieter
in %

	Gesamt (9.00-23.00 Uhr)			Primetime (17.00-23.00 Uhr)		
	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.	ab 12 J.	12-49 J.	12-59 J.
Aufwandslose Gewinne der inländischen privaten TV-Anbieter durch Preis- und Auslastungseffekt (in % des ORF-TV-Umsatzes)	18,2	23,5	20,0	17,8	15,5	15,5
Aufwandslose Zuwächse der ausländischen privaten TV-Anbieter durch Preis- und Auslastungseffekt (in % des ORF-TV-Umsatzes)	37,2	53,2	43,8	34,3	34,3	32,8
Summe	55,4	76,6	63,7	52,2	49,8	48,3
Anteil der beim ORF getätigten Werbeinvestitionen, die mit Zusatzinvestitionen gewonnen werden können	44,6	23,4	36,3	47,8	50,2	51,7

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Focus-Bruttowerbemarktreporting, Evogenius, Finanzvorschau ORF 2022-2026; Preiselastizität = -2; für andere Elastizitäten zeigen sich ähnliche Werte.

produzieren können wie der ORF heute mit vier Euro herstellen kann. Das heißt, die privaten TV-Sender müssen um den Faktor vier effizienter produzieren als der ORF.

Aufbau der beim ORF entfallenden Werbereichweiten lohnt sich für Privatsender nicht

Dies bedeutet zusammenfassend, dass:
a) selbst im günstigsten Fall knapp die Hälfte (48,3 %) der Werbeinvestitionen, die der ORF monetarisiert und für die Finanzierung seiner Programme ausgibt, direkt abfließen und für eine Programmproduktion verloren sind.

b) die privaten Fernsehsender erhebliche Kostennachteile bei potenziell denkbaren Zusatzinvestitionen ins Programm hätten. Die Gebührenfinanzierung (Faktor vier) und der zu erwartende Programmwettbewerb (Faktor zwei) bedeuten, dass der private TV-Sektor um den Faktor acht günstiger produzieren müsste, um dieses Restbudget gewinnbringend zu adressieren.

Eine solche Spanne erscheint auch bei Unterstellung von Ineffizienzen im ORF als völlig realitätsfern. In einer kommerziellen Investitionsrechnung ist es für die Privaten somit nicht profitabel, die notwendigen

kostenintensiven Programme zu produzieren, um die beim ORF entfallenden Werbereichweiten selbst aufzubauen. Es mag vereinzelte Formate geben, in denen unter speziellen Situationen ein Investment trotzdem sinnvoll sein kann. Allerdings ist nicht von nennenswert großen, und damit für den Standort relevanten, Investitionen auszugehen, die die entfallenden ORF-Programmbudgets auch nur ansatzweise kompensieren könnten.

Fazit: Rolle des ORF für einen funktionierenden Wettbewerb

Das diesem Artikel zugrunde liegende Gutachten zeigt in aufwändigen evidenzbasierten Analysen, dass der Medienstandort Österreich von Werbeverboten oder spürbaren Einschränkungen der Werbevermarktung des ORF nicht profitieren würde. Vielmehr wäre bei einem Wegfall der Werbemöglichkeiten des ORF in Fernsehen und Hörfunk mit Wertschöpfungsverlusten alleine in der Medienwirtschaft von deutlich mehr als 100 Mio Euro pro Jahr zu rechnen.

Die Verluste kommen hierbei insgesamt insbesondere dadurch zustande, dass Werbebudgets in gro-

Medienstandort Österreich würde von Werbeverbot des ORF nicht profitieren

dem Ausmaß ins Ausland abfließen, ohne dass die negativen Konsequenzen für den Medienproduktionsstandort Österreich auch nur im Ansatz kompensiert würden.

Nachteile für Produzenten, Konsumenten und Werbewirtschaft

Vielmehr würden die Wertschöpfungsverluste sich nahezu vollständig auch in Verlusten für die heimische Medienproduktion niederschlagen. Hierdurch würden nicht nur viele Medienproduzenten in Österreich erhebliche Einkommensrückgänge oder Arbeitsplatzverluste beklagen müssen, auch für die Medienkonsumenten würde die Vielfalt des österreichischen Medienangebots in der Folge vermutlich spürbar abnehmen. Daneben könnten auch in der österreichischen Werbewirtschaft in der Summe etliche Arbeitsplätze verloren gehen. (37)

ORF-Werbefinanzierung stärkt Werbemarkt und Produktionssektor

Wie die Untersuchungen des Gutachtens zeigen, spricht die medienökonomische Logik mithin dafür, dass die Werbefinanzierungsoptionen des ORF letztlich zu „Market-Strengtheners“-Effekten führen: Insbesondere auch aufgrund der besonderen Marktconstellation („Small Country“ mit „Next-Door-Giant“ im gleichen Sprachraum und „Digital-Giants“-Konkurrenz im Internet) führt die ORF-Werbefinanzierung zu erheblichen marktstärkenden und -stabilisierenden Effekten sowohl im Werbemarkt als auch im heimischen TV- und Radio-Produktionssektor.

Der vorliegende Beitrag zeigt somit medienökonomisch stringent begründet, dass es den ORF braucht, um einen funktionsfähigen Anbieterwettbewerb für die werbetreibende Wirtschaft in Österreich zu ermöglichen und zu erhalten. Deshalb ist aus ökonomischer Sicht auch zur Vorsicht zu raten, wenn gefordert wird, die Wettbewerbsinstrumente des ORF einseitig zu beschneiden. Der ORF sollte sich gegen ansonsten übermächtige „Next-Door-Giants“ oder „Global-Digital-Giants“ durchaus behaupten können.

Ö.-r. und private Medien sollten sich kooperationsorientiert weiterentwickeln

Gerade vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist es nicht verwunderlich, dass Medienökonomien in Bezug auf die medienpolitische Gestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien heute eher zu kooperationsorientierten Weiterentwicklungen der Mediensysteme raten als zu einem Denken in Nullsummenkämpfen. Das Kernziel einer innovativen kooperationsorientierten Medienpolitik wäre dabei die Stärkung der Resilienz des nationalen Medienstandorts mittels der Förderung wechselseitig stärkender Win-Win-Coopetition-Modelle wie etwa kooperativer digitaler Medienplattformen. Öffentlich-rechtliche Medien könnten hierbei in verschiedenen Konstellationen die Rolle eines „Market Strengtheners“ übernehmen. (38)

Anmerkungen:

- 1) Das im April 2022 vorgelegte Gutachten „Auswirkungen von möglichen Verboten oder Einschränkungen der Werbung in ORF-Angeboten auf den österreichischen Werbemarkt und Medienstandort“ umfasst auch eine Untersuchung der Bedeutung der ORF-Werbevermarktung für den österreichischen Radio-Werbemarkt auf der Grundlage von Referenzstudien zu deutschen Radiomärkten. Aus Längengründen wurde diese Betrachtung im vorliegenden Artikel nicht aufgenommen. Die Untersuchung kommt hier zum Resultat, dass ein Werbeverbot oder weitreichende Werbeeinschränkungen für den ORF-Hörfunk die gesamte Werbegattung Radio in Österreich in Frage stellen würde.
- 2) Vgl. Sehl, Annika/Richard Fletcher/Robert G. Picard: Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers. In: *European Journal of Communication* 35, 4/2020, S. 389-409.
- 3) PricewaterhouseCoopers (2015) nutzte hierfür eine kontrafaktische Prognosemethodik, KPMG (2015) eine rückblickende ökonomische Analyse. Vgl. PricewaterhouseCoopers: The impact of a change in the BBC's Licence fee revenue, 2015. Online abrufbar unter <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/bbcifpwc2015.pdf> (abgerufen am 10.4.2022) sowie KPMG: An economic review of the extent to which the BBC crowds out private sector activity, 2015. Online abrufbar unter: http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter_review/annex_b_market_impact.pdf (abgerufen am 10.4.2022).
- 4) Vgl. Sehl u. a. (Anm. 2), S. 395.
- 5) Vgl. Mazzucato, Mariana/Rowan Conway/Eleonora Maria Mazzoli/Eva Knoll/Sarah Albala: Creating and measuring dynamic public value at the BBC. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, (IIPP WP 2020-19).
- 6) Ökonomen sprechen von Nullsummen- bzw. Fixed-Pie („gleichbleibender Kuchen“)-Irrtümern, wenn die Gesamtsumme eigentlich hochdynamischer Marktergebnisgrößen fälschlicherweise als unveränderlich fixiert angenommen wird – und damit der Vorteil eines Akteurs immer zum Nachteil eines anderen gereichen muss. Solche Irrtümer sind im ökonomischen Laiendenken nachweislich gang und gäbe und so der Grund für sehr bedeutende Verzerrungen in der allgemeinen Wahrnehmung insbesondere wirtschafts- und sozialpolitischer (Konflikt-)Themen. Vgl. grundlegend etwa Bazerman, Max H./Jonathan Baron/Katherine Shonk: You can't enlarge the Pie. New York 2001. In einer sehr grundsätzlichen Ausarbeitung macht Paul Rubin deutlich, dass die wissenschaftliche ökonomische Forschung oftmals zentral darauf ausgerichtet ist, falsches und dann oftmals schädliches Nullsummendenden zu widerlegen. Vgl. Rubin, Paul H.: *The Capitalism Paradox*. New York/Nashville 2019.
- 7) Vgl. Filistrucchi, Lapo/Luigi Luini/Andrea Mangani: Banning ads from prime-time state television: lessons from France. Technical report, NET Institute, Working Paper #12-23, Tilburg University 2012.
- 8) Vgl. auch Breunig, Christian.: Werbeverbot in Frankreich auf dem Rückzug? Werbung als ergänzende Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. In: *Media Perspektiven* 1/2013, S. 13-20.
- 9) Vgl. BRAIN: Evaluierung der Auswirkungen der Werbezeitenreduzierung beim WDR. Gutachten verfasst von BRAIN Gesellschaft für Marketing & Media mbH im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. München, Oktober 2019. Online abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2548.pdf> (abgerufen am 10.4.2022).
- 10) Ebd., S. 37.
- 11) Vgl. zur allgemeinen ökonomischen Theorie dieses in Europa recht häufigen Mediensystem-Typus grundlegend vor allem die Beiträge im vielzitierten Sammel-

- band von Lowe, Gregory Ferrell/Christian S. Nissen (Hrsg.): Small among giants: Television broadcasting in smaller countries. Göteborg 2011. Aktuell befasst sich die Forschung insbesondere mit den besonderen Problemen, die die Digitalisierung und die Plattformisierung der Medien in solchen Mediensystemen aufwirft.
- 12) Vgl. etwa Evens, Tom/Karen Donders: Platform Power and Policies in Transforming Television Markets. Basingstoke 2018.
 - 13) Vgl. Zabel, Christian/Frank Lobigs: Barbarians at the Gates? Ergebnisse einer Szenario-Analyse der Entwicklung des audiovisuellen Werbemarktes bis 2030. In: Media Perspektiven 6/2020, S. 306-321.
 - 14) Neben den „üblichen Verdächtigen“ wie Google (u. a. via YouTube) und Meta (Facebook, Instagram) werden hier in den nächsten Jahren wohl auch Amazon Prime Video, Netflix und Disney+ zu neuen, starken Substitutionskonkurrenten avancieren. Alle drei bisher ausschließlich abonnementfinanzierte Streaminganbieter haben jüngst angekündigt, nun zügig in die Werbevermarktung einzusteigen, und dies auch im DACH-Raum. Aufgrund der immensen Möglichkeiten, die Werbung personalisiert nach genauen Käuferprofilen auszusteuern und gegebenenfalls auch performanceorientiert zu vermarkten, dürfte insbesondere Amazon Prime Video das Potenzial haben, erhebliche Budgets vom Free-TV wegzulenken. Ein Indiz für die möglichen Größenordnungen der anstehenden Umschichtungen gibt das ohnehin schon enorme Wachstum des Werbeumsatzes bei Amazon. In Deutschland lag es laut Jahresabschluss der Amazon Online Germany GmbH im Jahr 2021 bei 60 Prozent, womit die Umsatzschwelle von 2 Mrd Euro bereits knapp überschritten wurde. Vgl. Janke, Klaus: Gigantisch. Amazon knackt im deutschen Werbegeschäft die 2-Milliarden-Euro-Marke. In: Horizont.net v. 20.4.2022. Online abrufbar unter: <https://www.horizont.net/medien/nachrichten/retail-media-gigantisch-amazon-knackt-im-deutschen-werbe-geschaeft-die-2-milliarden-euro-marke-199343> (abgerufen am 25.4.2022).
 - 15) Vgl. als ein Beispiel etwa Raats, Tim/ Pia Majbritt Jensen: The Role of Public Service Media in Sustaining TV Drama in Small Markets. In: Television & New Media 22, 7/2021, S. 835-855.
 - 16) Eine vergleichbare differenzierte Aufschlüsselung einer ähnlichen Effektkaskade findet sich auch in einer Studie zu den Effekten der TV-Werbemarktfinanzierung beim kanadischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen CBC/Radio-Canada, die das Beratungsunternehmen Nordcity 2011 vorgelegt hat. Auch wenn hier eine in mancher Hinsicht andere Marktsituation abzubilden war und die Modellrechnungen methodisch deutlich weniger elaboriert durchgeführt wurden als jene im hier zugrunde liegenden Gutachten, führen grundsätzliche Strukturähnlichkeiten der Medienstandorte gleichwohl dazu, dass die betrachteten Teileffekte vergleichbar sind. Auch das kanadische Gutachten kam entsprechend zum Resultat, dass eine Aufgabe der partiellen Werbemarktfinanzierung der TV-Sender von CBC/Radio-Canada erhebliche Wertschöpfungseinbußen nach sich gezogen hätte. Die kanadische Medienpolitik hat in der Folge von Einschränkungen der Werbefinanzierungsmöglichkeiten von CBC/Radio-Canada gänzlich abgesehen. Vgl. Nordcity: Why Advertising on CBC/Radio-Canada is Good Public Policy. Prepared for CBC/Radio-Canada. November 2011. Online abrufbar unter: <https://cbc.radio-canada.ca/en/vision/strategy/latest-studies> (abgerufen am 10.4.2022).
 - 17) Hier angegeben in der DRW, das heißt in der durchschnittlichen Reichweite eines Senders in der gesamten Zielgruppe, wobei jede Person nach ihrer Verweildauer gewichtet wird.
 - 18) Vgl. insb. Abschnitt 7 in Bellieno, Uli/Rolf-Dieter Wulf: Fernsehwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Untersuchung zur Auswirkung von Werbeverboten bzw. Werbereduzierungen bei ARD und ZDF. Studie im Auftrag der Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM). Berlin, 2013. Online abrufbar unter: <http://www.markenverband.de/kompetenzen/werb-und-medien/werbung-in-oeffentlich-rechtlichen-sendern-werbung-und-sponsoring-zeitgerecht-und-akzeptiert/fernsehwerbungimoeffentlichrechtlicherundfunk> (abgerufen am 10.4.2022).
 - 19) Dies erscheint angemessen, da 80 Prozent der Werbeaufmerksamkeit in dieser Zeitspanne anfallen. Werbeflächen in der Nacht und am frühen Morgen (23.00-9.00 Uhr) wurden nicht berücksichtigt, da diese keine gute werbliche Wirkung erzielen und oftmals nur als Kompensationen oder für Nischennachfrager eingesetzt werden.
 - 20) Die Simulationen wurden nach den Vorgaben der Gutachter durch die österreichische Mediaagentur Media1 durchgeführt und freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Die Daten basieren auf der AGTT/GfK Fernsehforschung, Evogenius Advertising und dem Fernsehpanel, wobei bei der Planoptimierung Bruttopreise zugrunde liegen.
 - 21) In der Primetime waren 2021 46,6 Prozent des Werbeinventars für die Zielgruppe ab 12 Jahren auf dem ORF zu finden, in der Zeit von 9.00 bis 23.00 Uhr 38,6 Prozent. Auch in der jungen Zielgruppe (12-49 Jahre) stellte der ORF 27,4 Prozent (Primetime) bzw. 21,8 Prozent der vermarkteten Inventare.
 - 22) In wohlfahrtsökonomischer Marktmodell-Logik käme es zu einer massiven Erhöhung der Anbieter-„Renten“ bei den (ausländischen) Privatsendern bei einer zugleich scharfen Reduzierung der Nachfrage-„Renten“ der Werbewirtschaft in Österreich. Zugleich entstünde auch in der gesamten Marktwertschöpfung ein negatives Delta, das ebenfalls nicht nur zulasten des ORF, sondern auch auf Kosten der österreichischen Werbewirtschaft ginge. Alternativ können digitale Werbealternativen den Preissteigerungsspielraum begrenzen; in diesen Fällen wird der Nachfrageüberhang dann durch eine Verschiebung der Budgets zu anderen Werbeträgern befriedigt – in diesem Fall vor allem zu den internationalen Digitalplattformen.
 - 23) Preissteigerungen schwächen aber zugleich die Attraktivität des Mediums TV zusätzlich. Es würde daher zudem zur Abwanderung der Nachfrage auf andere Werbeträger aufgrund von stark verschlechterten Preis-Leistungs-Angeboten kommen. Dieser Effekt wird weiter unten betrachtet.
 - 24) Dies lässt sich an den Brutto-Werbependings im Privatfernsehen illustrieren: Während in den Monaten des ersten Quartals 59,5 Mio Euro (2019), 63,6 Mio Euro (2020) und 63,4 Mio Euro (2021) an Brutto-Werbependings ausgegeben wurden, waren es in den Monaten des vierten Quartals 91,5 Mio Euro (2019), 89 Mio Euro (2020) und 104,2 Mio Euro (2021).
 - 25) Die Auslastung dürfte sogar noch höher sein, da in dieser Aufstellung Sonderwerbformen wegen ihrer schlechten Abgrenzbarkeit nicht erfasst sind, diese aber auch gegen das Werbezeitmaximum zählen. Die Auswertung basiert auf Stundendaten, wobei die 12 Minuten auch auf „fließende“ 60 Minuten angesetzt werden können (sich also nicht an der vollen Stunde orientieren müssen). Dies führt aber nur zu vernachlässigbaren Unschärfen, da die Reichweiten im Stundenvergleich nur ein wenig variieren.
 - 26) Eine genaue Berechnung ist nicht möglich, da die Elastizitäten der Nachfrage (bzw. der Verlauf der Nachfragekurven) nicht bekannt sind, das heißt die Bereitschaft der TV-Werbetreibenden, Preissteigerungen in Kauf zu nehmen (z. B. weil keine Alternativen bestehen) oder zu anderen Werbeträgern (z. B. Digitalwerbung bei ausländischen Plattformkonzernen) zu wechseln. Daher erfolgt eine Modellierung verschiedener Szenarien, die damit selbst Extremwerte und also auch den Alternativenraum abdecken.
 - 27) Eine Preiserhöhung ist in diesem Fall gar nicht möglich, und nur die gestiegenen Kampagnenkosten werden an die Werbetreibenden weitergegeben.
 - 28) Vgl. in besonders gründlichen Prüfungen auch der kontinuierlich gepflegten Preissetzungskollisionen z. B. die Begründungen der Kartellamtsbeschlüsse B6-92202-Fa-103/05 (Springer/ProSiebenSat.1 Media, 2006, S. 29-38) sowie B6-94/10 (ProSiebenSat.1 Media/RTL

- interactive, 2011, S. 14-54). Downloads als PDF möglich unter: B6-92202-Fa-103/05: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2006/B6-103-05.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 10.5.2022); B6-94/10: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Fusionskontrolle/2011/B6-94-10.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 10.5.2022).
- 29) Vgl. ebd. Fallbericht B 6-31/21, insb. S. 2. Download als PDF möglich unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Fusionskontrolle/2022/B6-31-21.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 10.5.2022).
- 30) Dass ein Gesamtabfluss konstatiert wird, mag auf den ersten Blick vielleicht den Einspruch evozieren, hier würden dann vielleicht doch substanzielle Wertschöpfungsbeiträge der beiden deutschen TV-Konzerne auch für die Medienwirtschaft in Österreich schlicht übersehen. Dies ist allerdings nicht der Fall. Zwar stimmt es, dass die Vermarkter der beiden Konzerne in Österreich tätig sind und diese zudem Kommissionen an die inländisch tätigen Mediaagenturen zahlen. Hinsichtlich der Kommissionen ist freilich festzustellen, dass sich die obige Aussage auf die Netto-Wertschöpfung für die Medienwirtschaft bezieht und die Kommissionen hier unerheblich sind. Was die Wertschöpfung der österreichischen Mediaagenturen angeht, so kommt es bei einem Exit des ORF allerdings auf jeden Fall ebenfalls zu – zusätzlichen – Verlusten, da in der Summe Kommissionen für die Agenturen verloren gingen, weil der Markt insgesamt schrumpfen würde. Diese zusätzlichen Verluste fallen hier aber in der Rechnung oben noch gar nicht mitberücksichtigt. Mit Blick auf die österreichische Volkswirtschaft im Ganzen sind auch diese Verluste freilich zusätzlich relevant. Was die in Österreich ansässigen Vermarkter der deutschen Konzerne angeht, so dürfte der Wegfall der wirksamen Konkurrenz durch den ORF wohl eher zu geringeren notwendigen Investitionen führen, wie dies wettbewerbsökonomisch typischerweise der Fall ist. In Gesprächen mit den Gutachtern haben führende Repräsentantinnen und Repräsentanten der österreichischen Media-Agenturen sogar die Überzeugung vertreten, dass beide Konzerne bei einem Wegfall der ORF-Konkurrenz den österreichischen Markt ganz verlassen würden, um das Geschäft dann direkt durch die deutschen Vermarktungstöchter synergetisch abzudecken.
- 31) In der Praxis liegt natürlich eine Mischung an nachgefragten Zielgruppen vor. Daher werden die Effekte zwischen den Extremwerten der einzelnen Simulationen liegen, die auf jeweils eine Zielgruppe und einen relevanten Zeitraum am Tag für die Vermarktung ausgehen. Für diese unterschiedlichen „Schnitte“ wurden daher jeweils eigene Berechnungen erstellt.
- 32) Dies gilt selbst für den Fall einer unendlichen (negativen) Preiselastizität, das heißt für den Fall, dass die privaten TV-Sender die Preise überhaupt nicht erhöhen können, da Werbetreibende dann ihre Nachfrage komplett verlagern würden.
- 33) Unbeachtet bleiben auch die zusätzlich zu erwartenden Wertschöpfungsverluste für die österreichische Werbebranche, die in realistischer Betrachtung ebenfalls erheblich ausfallen können. Vgl. hierzu Anmerkungen 22 und 30.
- 34) Die Werbeeinnahmen, die die deutschen TV-Konzerne in Österreich erzielen, machen selbst bei zurückhaltender Rechnung noch deutlich weniger als 10 Prozent ihres Werbeumsatzes in Deutschland aus. Dieser Rechnung liegen, jeweils für das Jahr 2021, die jeweiligen Bruttowerbeumsätze-Statistiken von Focus Media Research (Österreich) sowie von Nielsen (Deutschland), die Nettowerbeeinnahmen-Statistik nach ZAW (Deutschland), Angaben zu den TV-Nettowerbeeinnahmen des ORF sowie Schätzungen zur Brutto-Netto-Schere im österreichischen TV-Werbemarkt auf Basis verlässlicher öffentlicher Quellen zugrunde. Auch wenn beide Unternehmen traditionell hohe Margen im TV-Geschäft realisieren, zeigen sich alleine hierin schon die Dimensionen der Ressourcenunterschiede für die Produktion attraktiver Fernseh-Unterhaltungsinhalte.
- 35) Dies ist voraussichtlich sogar sehr optimistisch, da der ORF in diesen Kategorien über etablierte Marken und eine Reputation verfügt und dann darüber hinaus auch noch werbefrei wäre. Selbst wenn es privaten Anbietern gelänge, die Formate in gleicher Qualität anzubieten, würde der ORF daher im direkten Wettbewerb voraussichtlich einen größeren Teil der Zuschauer gewinnen. Diese Effekte sollen im Folgenden noch nicht einmal berücksichtigt werden.
- 36) Die Finanzierung der TV-Aktivitäten wird nicht getrennt ausgewiesen, sondern für den gesamten ORF. Die Schätzung erfolgte daher auf Basis des absoluten ORF-Budgetvolumens und der Aufteilung der Radio/Online/TV-Erlöse von ORF Enterprise.
- 37) Diese Arbeitsplatzverluste im Inland würden beim ORF anfallen sowie möglicherweise aber auch bei den beiden großen Vermarktern der deutschen TV-Konzerne, wie in Anm. 30 ausgeführt. Ferner wäre aber auch die österreichische Werbewirtschaft aufgrund der Nachfragerückgänge und der Kostensteigerungen selbst betroffen. Vgl. auch Anm. 22.
- 38) Vgl. etwa Lobigs, Frank: Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung aus medienökonomischer Perspektive. In: Gostomyk, Tobias/Otfried Jarren/Frank Lobigs/Christoph Neuberger: Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung. Unabhängiges Gutachten für die vbw Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft. München 2019, S. 15-22, sowie in spezifischem Bezug auf „small media markets“: Wauters, Dirk/Tim Raats: Public Service Media and Ecosystem Sustainability. Towards Effective Partnerships in Small Media Markets. In: Lowe, Gregory Ferrell/Hilde Van den Bulck/Karen Donders (Hrsg.): Public Service Media in the Networked Society. Göteborg 2018, S. 175-191.