

## Dokumentation

→ **Frankfurter Thesen zur Werbung im Rundfunk\***

1. Werbung ist in der modernen Marktwirtschaft eine unentbehrliche Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Gesellschaft: Sie dient der Vermittlung von Information über das Wirtschaftsgeschehen, der Schaffung von Markttransparenz und dem Aufzeigen von Zusammenhängen, um differenzierte Marktentscheidungen treffen zu können. Sie ermöglicht den Transfer zwischen Produktion und Nachfrage und ist der Motor zur Durchsetzung von Innovationen.

In der modernen Marktwirtschaft ist Werbung unumstritten notwendige Voraussetzung für das Funktionieren wirtschaftlicher Prozesse. Werbung sorgt für Marktinformation und Markttransparenz und schafft damit die Voraussetzungen für den Marktüberblick. Sie stellt Produkte und Dienstleistungen vor, zeigt und demonstriert die Vielfalt der Angebote. Sie informiert den Konsumenten über das Besondere in der immer intensiver werdenden Produktkonkurrenz. Information und Transparenz sind unabdingbar für einen funktionierenden Wettbewerb: Wer ja zum Wettbewerb sagt, muß ja zur Werbung sagen.

In einer Informationsgesellschaft, in der es zugleich immer notwendiger, aber auch immer schwieriger wird, einen Überblick zu erhalten, in der Spezialprodukte immer zahlreicher werden, Bedürfnisse und damit Zielgruppen sich immer mehr differenzieren, ermöglicht Werbung die differenzierte Ansprache und Information der Konsumenten, den Transfer zwischen Produktion und Nachfrage. Ohne Werbung können neue Produkte, Problemlösungen, Technologien kaum noch bekannt werden, sie ist der Motor, um Innovationen durchzusetzen. Werbung ist so zugleich Faktor und Indikator sozialen Wandels, sie spiegelt und fördert Ausdifferenzierungs- und Modernisierungsprozesse der Gesellschaft.

2. Werbung hat eine zweifache wirtschaftliche Funktion: Als bedeutender Wirtschaftsfaktor sorgt sie für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, als Finanzier von Medien fördert sie publizistische Vielfalt.

Mit einem Volumen von fast 60 Mrd DM stellt die Werbung selbst einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Sie beschäftigt direkt und unmittelbar allein in ihrem Kernbereich rund 350 000 Menschen, Multiplikatorwirkungen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Ihre wirtschaftliche Bedeutung reicht

jedoch weit darüber hinaus. Sie zielt auf die Steigerung des Absatzes von Gütern und Dienstleistungen, sie sorgt für die Stimulierung neuer Nachfrage und die Erschließung neuer Märkte, schafft so Produktion und Beschäftigung.

Bei der Umsetzung dieser ihrer Hauptaufgabe hat sie gleichzeitig die wichtige „Nebenwirkung“ der freiheitlichen Finanzierung von Medien. „Wenn wir uns Werbung wegdenken,“ so hat es der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf auf den Punkt gebracht, „hätten wir keine Medienvielfalt in unserem Lande mehr. Wir hätten auch keine Möglichkeit mehr, diese Medienvielfalt ohne ständig wachsende öffentliche oder gesellschaftliche Einflüsse zu erhalten.“ Nur wo Medienvielfalt ist, ist Meinungsvielfalt als unverzichtbarer Teil unserer Demokratie möglich. Die Interdependenz zwischen dem Hauptzweck der Werbung, der Marktinformation und ihrer „Nebenwirkung“, der Medienfinanzierung, ist entscheidend für die Erhaltung der Meinungsfreiheit und macht Werbung – unabhängig von ihrer Rolle für die Marktinformation – heute unverzichtbarer denn je. Die Auseinandersetzung über Werbung ist also immer auch eine Auseinandersetzung, die die Medien- und Meinungsfreiheit berührt.

3. Werbung ist Teil der Meinungsfreiheit und verfassungsrechtlich geschützt. Beschränkungen müssen deshalb gut begründet und sorgfältig abgewogen sein. Werbeverbote oder der Ausschluß eines ganzen Mediensystems von der Werbung stößt an Grenzen des Verfassungsrechts.

Werbung ist wie Meinungsäußerung Teil der nach Artikel 5 GG wie nach Artikel 10 MRKV garantierten Kommunikationsfreiheit. Als Instrument der wirtschaftsorientierten Meinungsbildung gehört sie zur verfassungsrechtlich gewollten und geschützten öffentlichen Meinung. Dies schließt eine gesetzliche Ausgestaltung ihrer Rahmenbedingungen nicht aus, jede Beschränkung eines durch die Meinungsfreiheit geschützten Gutes muß jedoch gut begründet und sorgfältig abgewogen sein. Dies gilt um so mehr im Hinblick auf die Funktion der Werbung als Finanzierungsinstrument der Medien und ihren Beitrag zu einem breiten Spektrum von Meinungen. Schon von daher stoßen Werbeverbote oder der Ausschluß eines ganzen Medien- bzw. Schaltungssystems von der Werbung an Grenzen des Verfassungsrechts.

Die gesellschaftspolitische Diskussion über Werbeverbote und -beschränkungen offenbart nur allzuoft ein tieferliegendes Grundmotiv, Werbung generell als ein „sozial störendes“ oder „suspektes“ Phänomen zu betrachten, dem es entgegenzutreten gilt. Hier wird in geradezu klassischer Weise eine Stellvertreterdebatte geführt, in der sich Werbung als populistischer Sündenbock für ein allgemeines Unbehagen an gesellschaftlichen Entwicklungen, aber auch zur Durchsetzung kulturkritischer Einstellungen und Vorurteile eignet. Solche Diskussionen und Forderungen, die den Bereich der verfassungsrechtlich zulässigen Schrankenziehung oft

\* Vorgestellt am 19. August 1998 auf der Telemesse in Düsseldorf von der Arbeitsgruppe Werbung, bestehend aus Vertretern der ARD-Werbung und der Redaktion Media Perspektiven.

sprengen, demonstrieren nicht nur die in manchen Kreisen heute noch bestehenden Berührungängste mit der Werbung, sie sprechen dem Bürger auch Vernunft und Mündigkeit im Umgang mit den Medien ab. Natürlich haben Beschränkungen der Werbung beispielsweise mit Blick auf Kinder ebenso ihren Sinn wie die seit mehr als 25 Jahren vom Deutschen Werberat praktizierte Selbstkontrolle, denn um grenzenlose Werbung geht es nicht. Die Entscheidung, ob er Werbung sehen will, trifft der Fernsehzuschauer heute jedoch selber – mit seiner Fernbedienung.

4. Ihre doppelte Wirkung entfaltet die Werbung auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Sie trägt mit Wirtschaftsinformationen zur Meinungsbildung bei, ihre Finanzierungsfunktion dient der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags.

Informationsvermittlung ist unbestritten die zentrale Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das schließt auch die Vermittlung von Informationen über das Marktgeschehen ein. Angesichts der hohen Bedeutung, die Werbung in der modernen Marktwirtschaft für die Information der Konsumenten hat, muß es daher auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich sein, werbliche Informationen – selbstverständlich klar gekennzeichnet – zu verbreiten.

Hinzu kommt die Finanzierungsfunktion der Werbung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der seine Aufgaben nur mit einer gesicherten Finanzausstattung erfüllen kann. Insofern besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Sicherung von Meinungs- und Informationsfreiheit und seiner Teilfinanzierung aus Werbung. Werbung ist, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem 8. Rundfunkurteil vom 22. Februar 1994 ausdrücklich betont hat, neben der Gebühr nicht nur eine legitime, sondern auch eine sinnvolle und geeignete Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, um dessen politische Unabhängigkeit und Programmfreiheit zu stärken. Behauptungen, Werbung sei mit dem Grundversorgungsauftrag nicht vereinbar, sind deshalb schlicht falsch. Im Gegenteil: Werbung leistet einen wichtigen Beitrag zu dessen Erfüllung.

Auch zur Begrenzung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat das Verfassungsgericht Feststellungen getroffen: Einnahmen aus Werbung dürfen „die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund drängen. Diese Grenze ist freilich derzeit nicht erreicht.“ Das heißt, daß die bestehenden außerordentlich restriktiven Beschränkungen der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk keineswegs verfassungsrechtlich geboten und unabdingbar sind. Maßvolle Lockerungen, die die Gebühr nicht in den Hintergrund drängen, sind angesichts der Entwicklung im Fernsehwerbe- markt sogar sinnvoll und notwendig – zulässig sind sie auf jeden Fall.

5. Große Teile der Verbraucher (insbesondere Premium-Zielgruppen) wären von markt- und entscheidungsrelevanten Informationen abgeschnitten, wenn es keine Werbung in den reichweitenstarken Hauptprogrammen von ARD und ZDF gäbe.

Mehr als zwei Drittel aller Fernsehzuschauer schalten täglich ein öffentlich-rechtliches Programm ein. Rund 45 Prozent des gesamten Fernsehkonsums entfällt auf Angebote von ARD und ZDF, der größte Teil davon auf die beiden werbungstragenden Hauptprogramme. Ihren Informationsbedarf decken die Zuschauer zum größten Teil bei den öffentlich-rechtlichen Sendern. Etwa ein Drittel der Zuschauer informiert sich ausschließlich bei ARD und ZDF. Dabei finden sich unter den öffentlich-rechtlichen Seher verstärkt höher gebildete und einkommensstarke Bevölkerungsguppen wieder. Bei der an Nachrichten, Politik und Wirtschaftsthemen interessierten Infoelite erzielen ARD und ZDF überdurchschnittliche Marktanteile. Über die Hälfte der deutschen Fernsehzuschauer sind sogenannte Selektivseher, die ebenfalls mehrheitlich bei den Öffentlich-rechtlichen zu finden sind.

Ohne Werbung in den reichweitenstarken öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen wären sowohl wichtige Zielgruppenpotentiale für die werbliche Ansprache nicht erreichbar als auch große Konsumentengruppen von markt- und entscheidungsrelevanten Informationen abgeschnitten. Ein Ausschluß von Werbung in öffentlich-rechtlichen Programmen offenbart somit nicht nur eine werbefeindliche, sondern auch eine konsumentenfeindliche Haltung.

6. Werbung in öffentlich-rechtlichen Programmen bietet die Möglichkeit, positive Wechselwirkungen zwischen Produkt- und Werbeträgerimage zu nutzen: Öffentlich-rechtliche Programme genießen hohe Glaubwürdigkeit und Ansehen. Umgekehrt wirken Werbung und Markenimages auf Akzeptanz und Image eines Programms: Werbung gehört als fester Bestandteil zu einem Vollprogramm, das Lebenswelt und Lebenswirklichkeit der Menschen in unserer modernen Gesellschaft widerspiegelt.

Imagetransferargumente untermauern die Bedeutung der Möglichkeit, Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auszustrahlen. Öffentlich-rechtliche Programme haben einen hohen Stellenwert in der Meinung der Zuschauer, in Befragungen wird ihnen regelmäßig Seriosität und hohe Glaubwürdigkeit zuerkannt. Zugleich können die öffentlich-rechtlichen Programme in überdurchschnittlich hohem Maße gehobene Zuschauerzielgruppen an sich binden und verfügen somit über eine hohe „Zielgruppenqualität“. Wie wichtig das Image des Werbeträgers und der Programmqualität mit ent-

sprechenden Zielgruppenqualitäten ist, haben vor ein paar Jahren beispielsweise die Diskussionen über Reality-TV-Sendungen und die Befürchtungen der Werbungtreibenden über negative Imagewirkungen für die zu bewerbenden Produkte gezeigt. Der Erfolg einer Produktinformation hängt also nicht allein von der Glaubwürdigkeit ihres Inhalts ab, Image und Akzeptanz von Werbung profitieren ebenso von einem positiven Werbeträgerimage und der Qualität des Programmumfelds. Die Voraussetzung für ein erfolgreiches Werbeangebot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt somit in der Beibehaltung seines überlegenen Programmprofils.

Umgekehrt zeigen sich Wirkungen von Werbung und Markenimages auf Image und Akzeptanz eines Programms. Werbung gehört als wesentliches Element unserer modernen Gesellschaft zu jedem lebendigen Programm, das sich als Spiegel der gesamten Lebenswirklichkeit versteht und akzeptiert werden will. Von einem Vollprogramm erwarten die Zuschauer, daß sie auch ihre Marken- und Konsumwelten wiederfinden. Werbung ist für immer mehr Zuschauer, vor allem die nachwachsende Generation, zum festen Bestandteil, selbst zum „Markenzeichen“ eines modernen Fernsehprogramms geworden.

7. Werbegelder fließen in verschiedene Bereiche, entsprechend den unterschiedlichen Funktionen der Werbeträger. Werden bestehende Schaltungssysteme für Werbung versperrt, so kommen bisher investierte Gelder daher auch nicht automatisch anderen Bereichen zugute. Da Werbeträger eben nicht einfach austauschbar sind, werden durch solche Werbebeschränkungen vielmehr wirtschaftliche Wachstumspotentiale blockiert und Preissteigerungen vorprogrammiert.

Verschiedene Werbeträger nehmen unterschiedliche Funktionen wahr und sind deshalb nicht austauschbar. Der oben beschriebene enge Zusammenhang zwischen Programmprofil, Zielgruppen- und Werbeträgerqualität impliziert, daß bei einem Ausschluß von Werbung in den öffentlich-rechtlichen Programmen andere Programme diese Funktionen nicht ersetzen können.

Bestimmte Werbegelder würden deshalb, wäre Werbung bei ARD und ZDF nicht mehr möglich, nicht automatisch in nicht ausgebuchte Zeiten bei kleineren privaten Voll- oder Spartensendern fließen, weil die der Werbewirtschaft entzogenen attraktiven Zielgruppenpotentiale dort nicht erreichbar wären. Diese Werbegelder kämen wegen der unterschiedlichen Werbeträgerfunktionen auch nicht anderen Medien, z.B. Print, zugute, dies hat die Erfahrung der Vergangenheit hinlänglich gezeigt. Vor allem die Markenartikler haben immer wieder deutlich gemacht, daß die Distributionsmöglichkeiten der Werbung keineswegs ein kom-

plementäres System sind, wo der Ausschluß eines Schaltungssystems zu mehr Investitionen in einem anderen Schaltungssystem führt. Solche Werbebeschränkungen haben somit immer eine Einschränkung von Wachstumspotentialen und einen Investitionsstau mit entsprechend steigenden Werbe-preisen zur Folge.

8. Werbefreiheit eines Programms bedeutet nicht automatisch einen Wert an sich, weder für den einzelnen Zuschauer noch für die Gesellschaft. Gefahren eines negativen Einflusses der Werbung sind mit den bestehenden Vorschriften (Trennungsgebot, Erkennbarkeit, Schutz von Kindern und Jugendlichen) bereits grundsätzlich geregelt.

In der öffentlichen Diskussion wird oft behauptet, ein werbefreies Fernsehprogramm sei per se ein qualitativ besseres Programm, Werbefreiheit sei ein Wettbewerbsvorteil für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, passe besser zu seinem anspruchsvollen Programmprofil. Die gemessenen Einschaltquoten belegen, daß kein Zuschauer ein Programm anschaut, nur weil es werbefrei ist. Sonst müßten alle werbefreien Programme Marktführer sein, werbefreie Pay-TV-Sender müßten sich vor Abonnenten kaum retten können. Führend ist aber ein Sender, der in knapp 20 Prozent seiner Sendezeit Werbung ausstrahlt. Die oft und gerne kolportierte breite Ablehnung von Werbung steht offensichtlich im Widerspruch zum tatsächlichen Nutzungsverhalten. Untersuchungen zu Programmvorlieben auf der Basis von Nutzungsdaten haben im übrigen auch keinen Beleg erbracht, daß speziell die öffentlich-rechtlichen Fernsehzuschauer der Werbung überdurchschnittlich ausweichen.

Im übrigen ist festzuhalten, daß sich öffentlich-rechtlicher Rundfunk mit und ohne Werbung durch hohe Programmqualität und Publikumsakzeptanz legitimieren muß. Nicht die Werbefreiheit, sondern der Programmauftrag garantiert ein öffentlich-rechtliches Profil. Ferner stehen mit dem Gebot der Trennung von Werbung und Programm, der Pflicht zur klaren Kennzeichnung von Werbung und den Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen seit jeher Regelungen zur Verfügung, um verbotene oder negative Einflüsse zurückzudrängen. Daß Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbstverständlich Umfangsbegrenzungen unterliegen muß, wurde oben schon dargelegt.

Die Forderung, öffentlich-rechtliche Programme wegen seines kulturellen Anspruchs von kommerzieller Werbung „freizuhalten“, erscheint um so widersprüchlicher, als derzeit gerade die öffentlichen Kultureinrichtungen verstärkt von der Politik ermuntert werden, sich private Finanziere aus der Wirtschaft zu suchen, um knapper werdende öffentliche Gelder einzusparen. Ein Hamburger Theater begann seine Vorstellung kürzlich mit einem gespielten Werbespot auf der Bühne. Offenbar gibt es bei den Betroffenen weniger Berührungsängste zwischen Kultur und Kommerz, als in der politischen Forderung nach einem wer-

befreien öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum Ausdruck kommt bzw. der Öffentlichkeit unterstellt wird. So erklärte bereits 1989 der Direktor des Frankfurter Museums für Moderne Kunst Jean-Christophe Ammann: „Das Geben und Nehmen zwischen Kulturszene und Wirtschaft/Banken ist etwas, das unsere Gesellschaft immer mehr auszeichnen wird.“

9. Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist ein Wettbewerbskorrektiv in einem Fernsehwerbungsmarkt, der zu 90 Prozent von zwei privaten Anbieterfamilien dominiert wird. Die Ausschaltung dieses Faktors würde zur weiteren Verschärfung dieser duopolistischen Marktstruktur führen und die Marktzutrittsbarrieren für neue private Anbieter weiter erhöhen. Es gäbe weniger Wettbewerb und langfristig weniger Medienvielfalt.

Den öffentlich-rechtlichen werbungstragenden Programmen kommt inzwischen die Funktion eines Wettbewerbskorrektivs im Fernsehwerbungsmarkt zu. Ohne Werbung bei ARD und ZDF würde die ohnehin schon hohe Konzentration in diesem Markt, der von den zwei privaten Anbieterfamilien dominiert wird, noch weiter steigen. Von seiten der werbungstreibenden Wirtschaft werden bereits jetzt die im internationalen Vergleich besonders hohen Werbepreise in der Zeit nach 20 Uhr, in der ARD und ZDF im Fernsehen nicht mehr werben dürfen, beklagt. Schieden die öffentlich-rechtlichen ganz aus dem Fernsehwerbungsmarkt aus, entstünde im Werbemarkt selbst im Vorabend eine duopolistische Struktur, in der die Anbieter von Werbezeit einseitig Tarife und Bedingungen festlegen könnten. Dies würde Preissteigerungen bei gleichzeitig verminderter Werbeleistung bedeuten.

Da Werbeträger nicht austauschbar sind und „freiwerdende“ Werbegelder nicht automatisch in nicht ausgebuchte Zeiten bei kleineren kommerziellen Wettbewerbern fließen, könnten diese von einer solchen Entwicklung nicht profitieren. Im Gegenteil: Aufgrund der noch stärkeren Position der Big Player würden die Marktzutrittsbarrieren für neue Anbieter noch höher und damit die Gefahr einer Reduzierung von Anbieter- und Meinungsvielfalt eher größer als kleiner.

10. Werbung im öffentlich-rechtlichen Hörfunk sichert die Existenz des Werbeträgers Radio. Ohne sie wäre Radio keine relevante Alternative mehr im Wettbewerb mit anderen Werbemedien: Große Teile der Hörerschaft – insbesondere Premium-Zielgruppen – wären nicht mehr erreichbar. Der Niedergang des Radios als Werbemedium bedeutete schlußendlich auch einen Kahlschlag in der privaten Radio-landschaft.

Mehr als die Hälfte der Hörfunknutzung in Deutschland entfällt auf die öffentlich-rechtlichen ARD-Programme, im Westen der Republik sind es sogar gut 60 Prozent. Dabei ist gerade der Hörfunk das Medium, das sich trotz wachsender Zahl der Angebote durch eine große Senderbindung auszeichnet. Im Durchschnitt werden von den rund 250 in Deutschland ausgestrahlten Radioprogrammen pro Hörer 1,3 gehört.

Ohne die ARD ist die Hälfte der Radiohörer und Verbraucher mit Radiowerbung nicht mehr erreichbar. Insbesondere die attraktiven Premium-Zielgruppen, die sich stärker bei den ARD-Programmen wiederfinden, könnten nicht mehr mit werblicher Ansprache über das Medium Radio versorgt werden. Selbst bei vollständiger Belegung aller privaten Sender wäre die maximale Netto-reichweite wegen der intensiven Senderbindung schnell ausgeschöpft. Und aufgrund der nach Bundesländern unterschiedlichen Ausgestaltung der dualen Hörfunklandschaften wären nationale Radiokampagnen ohne die Möglichkeit der Belegung von ARD-Sendern (z.B. in NRW) überhaupt nicht mehr möglich.

Damit würde die Medialeistung des Werbeträgers Radio, der im Konzert der Werbemedien ohnehin noch immer einen vergleichsweise geringen Stellenwert hat, so gravierend geschwächt, daß Radio im Wettbewerb zu den anderen Werbemedien keine relevante Alternative mehr darstellte. Die Folgen einer solchen Marginalisierung des Werbemediums Radio in Form eines drastischen Rückzugs von Werbeinvestitionen aus der Hörfunkwerbung würden auch die Privatradios sehr rasch zu spüren bekommen.

