

Sollen Tageszeitungen vor lokaler Hörfunkwerbung geschützt werden?

Zur Abgrenzung von lokalen Werbemärkten und der Einschränkung von Wettbewerb

1. Einleitung

Für die Veranstaltung von privaten Rundfunkprogrammen sind in Deutschland die rechtlichen Grundlagen in den Landesmediengesetzen festgelegt. Diese enthalten Bestimmungen über Lizenzerteilungen, die Vergabe von Frequenzen, inhaltliche Vorgaben, Werbebeschränkungen und anderes. In Sachsen-Anhalt wurde in diesem Jahr ein neues Landesmediengesetz beraten. Anhand eines Sachverhaltes, der bei den Gesetzesanhörungen diskutiert wurde, soll im folgenden exemplarisch dargestellt werden, welche Bedeutung volkswirtschaftliche Politikberatung im Medienbereich hat.

Im bisherigen Gesetz über privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt heißt es: „*Werbung muss im gesamten Verbreitungsgebiet eines zugelassenen Programms zeitgleich verbreitet werden.*“¹ Das heißt, dass die privaten Hörfunkveranstalter in Sachsen-Anhalt (Radio SAW und Hit-Radio Antenne Sachsen-Anhalt) Werbung nur im gesamten Bundesland ausstrahlen dürfen, lokal unterschiedliche Werbung ist ihnen nicht erlaubt. Die Mehrzahl der deutschen Bundesländer hat dies anders geregelt: Die privaten Radiosender in Thüringen strahlen beispielsweise zu bestimmten Zeitpunkten in Jena andere Werbespots aus als in Nordhausen. Damit kann ein Autohaus in Jena Radiowerbung in einem Gebiet ausstrahlen, das seinem räumlich begrenzten Absatzgebiet entspricht. So hat er im Vergleich zu landesweiter Werbung weniger Streuverluste, was zu absolut geringeren Werbekosten führt.

Die Zeitungsverlage in Sachsen-Anhalt hatten in der Vergangenheit ein Verbot lokaler Hörfunkwerbung erreichen können. Auch bei den aktuellen Beratungen wurde von ihnen wieder argumentiert, dass die Ausstrahlung von lokaler Werbung im Hörfunk dazu führen würde,

dass die Werbeeinnahmen der Zeitungen sinken würden. Dadurch müssten Lokalredaktionen geschlossen werden, Arbeitsplätze seien gefährdet und schließlich drohe eine Schwächung der Demokratie im Lande.

Im folgenden wird diesen Argumenten nachgegangen und es erfolgt eine Diskussion des Verbots lokaler Hörfunkwerbung aus ökonomischer Sicht. Die Ausführungen erfolgen in zwei Schritten: Erstens wird untersucht, ob tatsächlich Konkurrenz zwischen Zeitungen und Hörfunk auf dem Werbemarkt besteht, ob also der Autohausbesitzer tatsächlich keine Zeitungswerbung mehr schaltet, wenn er einen lokalen Hörfunkspot buchen kann. Wenn diese Frage positiv zu beantworten ist, ist in einem zweiten Schritt zu klären, ob es dann aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sinnvoll ist, diese Konkurrenz auszuschalten.

2. Abgrenzung von Werbemärkten

Bei der Untersuchung der Frage, ob die Hörfunkveranstalter tatsächlich direkte Konkurrenten von Zeitungsverlagen sind, ob es also gemeinsame lokale Märkte für Hörfunkwerbung und Tageszeitungswerbung gibt, sind verschiedene Gesichtspunkte zu beachten. Zunächst ist die unterschiedliche Nutzung der Medien von Bedeutung: Hörfunk wird überwiegend als Begleitmedium genutzt, zum Beispiel während häuslicher Tätigkeiten und während des Autofahrens. Der Zeitungsleser hingegen widmet sich in der Regel der Lektüre mit voller Aufmerksamkeit. Damit zusammenhängend bestehen Unterschiede in der Wirkung der Werbung²: Radiowerbung wird auditiv wahrgenommen, insbesondere kann durch Werbespots Aufmerksamkeit für Verkaufsaktivitäten oder andere Ereignisse erregt werden und ein Einsatz für Imagewerbung ist möglich. Anzeigen in

Zeitungen hingegen enthalten oft detailliertere Informationen sowie Bilder. Es werden zudem unterschiedliche Zielgruppen mit den beiden Werbeformen erreicht, da die Nutzer der Medien nicht unbedingt identisch sind.³ Ein Großteil der in Tageszeitungen geschalteten Werbung kann aus diesen Gründen nicht durch Hörfunkwerbung ersetzt werden (zum Beispiel Angebote des Einzelhandels, Kinoprogramm). Auch in der Produktionsweise der Werbung sowie in der Höhe der Werbepreise bestehen bedeutende Unterschiede. Es wird ersichtlich, dass diese beiden Werbeformen keine vollständigen Substitute sind, der Markt für Hörfunkwerbung also grundsätzlich von anderen Medienwerbemärkten abzugrenzen ist.⁴

Diese Auffassung wird ebenfalls vom Bundeskartellamt vertreten⁵: Werbung im Radio und in Zeitungen stehen nicht in direkter Konkurrenz zueinander, nur in bestimmten Fällen wird ein Werbetreibender auf Werbung in der lokalen Tageszeitung verzichten, wenn er stattdessen lokale Hörfunkwerbung schalten kann. Solche Fälle liegen insbesondere dann vor, wenn das Verbreitungsgebiet der Zeitungen weitgehend deckungsgleich mit dem Sendegebiet des Rundfunkbetreibers ist und wenn es sich um Markenartikelwerbung handelt. Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass nicht von einem gemeinsamen Werbemarkt ausgegangen werden kann⁶, wenngleich Tageszeitungen in einzelnen Fällen Umsätze durch lokale Radiowerbung einbüßen werden.

3. Einschränkung von Wettbewerb

Sollten nun die Tageszeitungsverlage vor dieser Konkurrenz geschützt werden, um den von diesen befürchteten Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern? Dies ist mit Entschiedenheit zu verneinen. Selbst wenn die Substitutionsmöglichkeiten der

Werbformen sehr groß wären, ist es nicht Aufgabe des Staates, Unternehmen vor Substitutionskonkurrenz zu schützen, vielmehr sollten Märkte offengehalten werden und Alternativen eine Chance erhalten. Wettbewerb zwischen Anbietern führt in der Regel zu höherer Effizienz (Kosten- und Preissenkungen, bessere Anpassung der Produkte an die Wünsche der Nachfrager, Entstehung von Innovationen). Für den betrachteten Sachverhalt sind verschiedene positive Wirkungen der Aufhebung des Verbots lokaler Werbung zu erwarten: Die Werbetreibenden erhalten für ihre lokale Werbung mehr Auswahlmöglichkeiten bezüglich Form, Inhalt, Umfang und Reichweite. Insbesondere treten nicht mehr die hohen Streuverluste landesweit ausgestrahlter Hörfunkwerbung auf. Dies ist speziell für kleine und mittlere Anbieter von Gütern und Dienstleistungen von Bedeutung: Für sie wird es einfacher, auf neue Märkte einzutreten, da sie effizienter Werbung betreiben können. Von Bedeutung ist dies insbesondere in den neuen Bundesländern, wo lokale Anbieter mit bekannten bundesweiten Unternehmen konkurrieren. Darüber hinaus führt Konkurrenz dazu, dass die etablierten Unternehmen (hier die Tageszeitungsverlage) gezwungen sind, stärker auf die Wünsche ihrer Kunden einzugehen, was diesen zugute kommt. Es ist nicht zu erwarten, dass regionale Zeitungen ihr Erscheinen aufgrund der Erlaubnis lokaler Hörfunkwerbung einstellen müssen, zumal Werbung nicht die einzige Einnahmequelle für die Verlage ist. Außerdem ist zu beachten, dass selbst eine mögliche Einbuße von Arbeitsplätzen bei den Verlagen durch das Entstehen neuer Beschäftigungsverhältnisse bei den Radioveranstaltern kompensiert werden würde.

4. Schlussbemerkung

Das Ergebnis der ökonomischen Analyse ist somit eindeutig: Es ist kein Grund ersichtlich, ein Verbot lokaler Hörfunkwerbung aufrechtzuerhalten. Die Durchsetzung eines Verbots wäre zudem ein Einfallstor für die Schutzbedürfnisse anderer Werbeträger. Die Deregulierung anderer Wirtschaftsbereiche in jüngster Zeit (zum Beispiel der Telekommunikation) hat stattdes-

sen die Vorzüge des Wettbewerbs nachhaltig belegt.

Der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt berücksichtigt, wenn auch nur zögerlich, die ökonomischen Argumente: Das voraussichtlich im Herbst 2000 in Kraft tretende neue Landesmediengesetz erlaubt es den Hörfunkveranstaltern, ab Mitte des Jahres 2001 lokale Werbung auszustrahlen.

Anmerkungen und Literatur

- ¹ § 27 Absatz 8 Gesetz über privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt (PRG LSA) vom 03. November 1997, geändert durch G. z. Abbau von Benachteiligungen v. Lesben und Schwulen v. 22. Dezember 1997 (GVBl S. 1072)
- ² Zur Werbewirkung vgl. einführend Steffenhagen (1999).
- ³ Zur Zielgruppendifferenzierung vgl. Korff-Sage (1999).
- ⁴ Vgl. Czygan (1999), S. 10, sowie die dort angegebene Literatur.
- ⁵ Vgl. zusammenfassend und kommentierend Monopolkommission (1988), Tz. 509f, ders. (1990), Tz. 625, ders. (1992), Tz. 685, sowie Parlasca (1994), S. 215.
- ⁶ Vgl. dazu auch Trade Practice Commission (1994), S. 7f.

Czygan, Marco (1999): Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Diskussionspapier Nr. 18, TU Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ilmenau

Korff-Sage, Kirsten (1999), Medienkonkurrenz auf dem Werbemarkt. Zielgruppendifferenzierung in der Angebotsstrategie der Werbeträger Presse, Rundfunk und Fernsehen, Berlin.

Monopolkommission (1988): Die Wettbewerbsordnung erweitern, Siebentes Hauptgutachten 1986/1987, Baden-Baden.

Monopolkommission (1990): Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Achtes Hauptgutachten 1988/1989, Baden-Baden.

Monopolkommission (1992): Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Neuntes Hauptgutachten 1990/91, Baden-Baden.

Parlasca, Susanne (1994): Medienkonzentration und Medienverflechtung - zur Reichweite des kartellrechtlichen Instrumentari-

ums, in: Wirtschaft und Wettbewerb, S. 210-220.

Steffenhagen, Hartwig (1999), Werbewirkungsforschung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 28, Heft 6, S. 292-298.

Trade Practices Commission (1994): Market definition and competition issues in commercial broadcast radio, Canberra.

Kontakt

Dipl.-Vw. Marco Czygan
Technische Universität Ilmenau
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Institut für Volkswirtschaftslehre
Tel.: 0 36 77 / 69 40 35
email: marco.czygan
@wirtschaft.tu-ilmenau.de

Seitengetreuer Nachdruck aus:

Technische Universität Ilmenau (2000), Beiträge aus dem wissenschaftlichen Leben, Heft 4, Oktober 2000, S. 56f.