

Simone Kuhlmann

Mediaagenturen und Werbevermarkter

Der Einfluss des Werbemarktes auf die Finanzierung
und Beschaffenheit von Rundfunkprogrammen



Nomos

Hamburger Schriften zum Medien-,
Urheber- und Telekommunikationsrecht

herausgegeben von:

Prof. Dr. Wolfgang Schulz
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg
Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg

Band 16

Simone Kuhlmann

Mediaagenturen und Werbevermarkter

Der Einfluss des Werbemarktes auf die Finanzierung
und Beschaffenheit von Rundfunkprogrammen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-6744-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0816-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/2020 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Sie ist während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute entstanden und berücksichtigt die Sach- und Rechtslage bis einschließlich Dezember 2019.

Besonders aufrichtiger Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, der das Thema angeregt und den Fortgang der Arbeit mit stetigen Impulsen unterstützt und gefördert hat. Dafür bin ich ihm ebenso dankbar wie für die umsichtige und wohlwollende Betreuung – besonders in der Endphase der Arbeit – sowie für die Förderung, die ich stets von ihm erhalten habe. Herrn Prof. Dr. Wolfgang Schulz sei gedankt für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens sowie die Aufnahme in die von ihm verantwortete Schriftenreihe zum Medien-, Urheber- und Telekommunikationsrecht. Darüber hinaus danke ich dem Nomos Verlag, insbesondere Frau Gisela Krausnick, für die Ermöglichung der zügigen Veröffentlichung dieses Buches.

Viele Freund:innen und Kolleg:innen haben zudem zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Für die allzeit offenen Ohren, den stetigen wissenschaftlichen Austausch, die kritische Durchsicht sowie die Vielzahl an wertvollen Anregungen danke ich besonders Herrn Prof. Dr. Roland Broemel, Frau Dr. Sophie V. Knebel, Herrn Sönke Knickmeier, Frau Sezgi Sözen sowie dem gesamten Team Trute. Zudem sei Frau Anika Krystin Beverburg für die Erstellung der Abbildungen und Frau Julia Kunze für die Unterstützung bei der Literaturbeschaffung gedankt.

Mein ganz besonderer Dank gilt jedoch meinen Eltern, die mich in jeder Hinsicht stets vorbehaltlos unterstützt haben und ohne deren andauernde Ermutigungen ich diese Arbeit nicht hätte fertigstellen können. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Hamburg, im März 2020

Simone Kuhlmann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	19
Erster Teil: Ökonomische und Kommunikationswissenschaftliche Analyse	23
A. Werbung als Finanzierungsquelle des Rundfunks	24
I. Der Begriff der Werbung	24
II. Funktion und wirtschaftliche Bedeutung von Werbung	26
III. Werbung als (Haupt-)Finanzierungsquelle der Rundfunkbetätigung	29
1. Geschichte der Rundfunkwerbung	30
2. Netzwerkeffekte zwischen Werbe- und Publikumsmarkt und daraus resultierende Abhängigkeiten	32
IV. Akteure auf dem Hörfunk- und Fernsehwerbemarkt	34
1. Werbungtreibende Unternehmen	34
2. Mediaagenturen	36
3. Kreativagenturen	38
4. Werbevermarkter	38
5. (Werbungsdurchführende) Medien	39
V. Allgemeine Probleme und Entwicklungen auf dem Werbemarkt: Die Werbefinanzierung unter Druck	41
B. Der Werbemarkt als Determinante der Programmgestaltung	46
I. Anforderungen an das Programm als Werbeträger aus Nachfragesicht	47
1. Festlegung der Mediastrategie als Grundlage für die Mediaplanung	47
2. Intermediaselektion: Wahl der geeigneten Mediagattung	48
a) Werbeträgereigenschaften der Gattung Fernsehen	50
b) Werbeträgereigenschaften der Gattung Radio	52
3. Intramediaselektion: Auswahl des konkreten Werbeträgers	54
a) Zielgruppe des Senders	54

b)	Reichweite des Senders	56
c)	Schaltkosten im Verhältnis zur Reichweite	57
d)	Return of Investment (ROI)	58
e)	Image und Glaubwürdigkeit	60
4.	Auswahl des konkreten Programmumfelds	60
a)	thematisch passender Kontext	61
b)	Positiv emotionalisierender Kontext	62
c)	(nicht) stark emotionalisierende bzw. erregende Umfelder	63
5.	Weitere Erwartungen und Anforderungen an die Werbeträger	64
6.	Zwischenergebnis	65
II.	Determinanten der Programmgestaltung aus Angebotsperspektive	66
1.	Strategische Planung	66
2.	Operative Planung	69
a)	Auswahl und Beschaffung von zielgruppenaffinem und werbefreundlichem Sendematerial	70
b)	Erschaffung eines kontinuierlichen zuschauer- und werbefreundlichen Programmschemas	72
c)	Fortlaufende Korrektur und Optimierung des Programms anhand von Marktforschungsdaten	73
3.	Mediaforschung als notwendige Basis der Vermarktung	74
III.	Zwischenergebnis	75
C.	Das Zustandekommen von Werbeschaltungen (unter Beteiligung von Mediaagenturen und Werbevermarktern)	76
I.	Ablauf der Werbebuchungen	76
II.	Funktion und Bedeutung der Mediaagenturen und Werbevermarkter im Werbeprozess	79
1.	Mediaagenturen	80
a)	Rolle und wirtschaftliche Stellung der Agenturen im Werbemarkt	81
b)	Der Markt der Agenturleistungen	82
c)	Leistungen im Einzelnen	83
aa)	Leistungen im Verhältnis Mediaagentur – Werbetreibende	83
bb)	Funktionen im Verhältnis Agentur – werbedurchführende Medien	87
2.	Werbevermarkter	89
a)	Rolle und wirtschaftliche Stellung im Werbemarkt	90

b) Der Markt der Werbevermarktung	90
c) Aufgaben und Funktionen	92
3. Zwischenergebnis	95
D. Das Vergütungssystem im Beziehungsgeflecht zwischen werbungsdurchführenden Medien, Werbevermarktern und Mediaagenturen	96
I. Vergütung des werbungsdurchführenden Mediums	96
II. Vergütung der Werbevermarkter	98
III. Vergütung der Mediaagentur	99
1. Vergütung durch die werbungstreibenden Kunden	99
2. Vergütung auf Kosten der werbungsdurchführenden Medien	101
a) AE-Provision/Mediaprovision	101
b) Rabatte und sonstige Vergünstigungen	103
aa) außertarifliche Rabatte und Vergünstigungen	103
bb) tarifliche Rabatte	105
c) Sondervergütungen nach Servicevereinbarungen	106
3. Sonderfall Trading: Der Handel mit Werbeinventar	107
IV. Zwischenergebnis	109
E. Auswirkungen auf Ebene der Medialeistungen	110
I. Monetärer Einfluss auf die Medien	110
1. allgemein ungünstige Strukturbedingungen (für reichweitenschwache Sender)	111
2. Problem: exponierte Gatekeeper-Stellung der Intermediäre	114
3. Problem: Vergütungsmodalitäten	119
II. Einfluss auf das Programm und seine Inhalte	125
1. indirekter Einfluss	125
a) Platz für Werbebotschaften und Werbung in eigener Sache	126
b) Bias für am Massengeschmack orientierten Zielgruppenjournalismus	127
c) Bias für Unterhaltung	128
d) Bias für eine Verschmelzung von Werbung und Programm	131
e) Bias gegen teure Qualitätsprogramme	132
2. direkter Einfluss	133
a) Gefälligkeitsjournalismus	134

b) Kooperationen zwischen Medien und Werbewirtschaft	136
3. Zwischenergebnis	138
III. Einfluss auf die Vielfalt des Programmangebots	139
1. Strukturelle Vielfalt (Programmsparten und -formen)	139
2. Publizistische Vielfalt	142
a) Verengung auf Ebene der strategischen Programmplanung	142
b) Verengung auf Ebene der operativen Programmgestaltung	144
3. Zwischenergebnis	148
Zweiter Teil: Rechtliche Analyse	151
F. Gewährleistung der Finanzierbarkeit privater Rundfunkveranstaltung	151
I. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Programmfinanzierung und ihre Grenzen	152
1. Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	152
2. Unternehmer- und Wettbewerbsfreiheit, Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG	161
3. Zwischenergebnis	162
II. Sicherung der Programmfinanzierung aus Werbung	163
III. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Programmfinanzierung	167
1. Verfassungsrechtlicher Auftrag zur Ausgestaltung der Rundfunkfinanzierung (durch den Gesetzgeber)?	167
2. Inhalt und (prozedurale) Grenzen gesetzlicher Ausgestaltung (der Rundfunkfinanzierung)	170
3. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Programmfinanzierung (durch Werbung)	175
a) Medienrechtliche Regelungen	175
b) Lücken der medienrechtlichen Ausgestaltung der Programmfinanzierung	179
c) Wettbewerbsregelungen zur Absicherung der Finanzierungschance (auf dem Werbemarkt)	181
4. Zwischenergebnis	183

IV. Die Geschäftsmodelle der Mediaagenturen und Werbevermarkter als Eingriff in die Finanzierungsgewährleistung	184
1. Beschränkung des Zugangs zum Werbemarkt	184
a) Marktbeherrschende Stellung der Mediaagenturen und Werbevermarkter	185
(aa) Marktbeherrschende Stellung der Mediaagenturen	186
(bb) Marktbeherrschende Stellung der Werbevermarkter	190
b) Missbräuchliches Ausnutzen der marktbeherrschenden Stellung durch Errichtung von Zugangshürden zum Werbemarkt	193
(aa) Missbrauch durch die Mediaagenturen	193
(bb) Missbrauch durch die Werbevermarkter	195
2. Schmälerung der Einnahmen	199
a) Gewährung von AT-Vergünstigungen	200
b) Abschluss von Servicevereinbarungen	202
3. Zwischenergebnis	203
V. Konsequenzen und Forderungen	204
1. Schutzmaßnahmen gegen die Geschäftspraktiken der Marktakteure zur Absicherung der Finanzierungsgrundlagen privater Rundfunkanbieter?	205
a) Übernahme des französischen „Loi Sapin“	207
b) Erweiterung (des Loi Sapin) um Zugangspflichten	210
2. Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsbedingungen	212
a) Deregulierung der (für linearen Rundfunk geltenden) Werbebeschränkungen	212
b) Aufhebung der (staatlich geschaffenen) Wettbewerbsverzerrung zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	214
(aa) Werbe- und Sponsoringverbot	215
(bb) Quantitative Begrenzung des (Programm-)Angebots	217

G. (Das Verhältnis von) Werbung und Programm	218
I. Verfassungsrechtliche Determinanten der Programmgestaltung	219
1. Die Programmfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und ihre Grenzen	219
a) Autonomie der Gestaltung	219
b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Programm(gestaltungs-)freiheit	223
(aa) Der verfassungsrechtliche Programmauftrag als Grenze der Programmautonomie	223
(1) Ausrichtung an publizistischen Kriterien	224
(2) Pflicht zu umfassender und ausgewogener Berichterstattung	226
(3) Pflicht zur Wahrheit	231
(4) Verpflichtung zu Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung	233
(bb) Schranken aus Art. 5 Abs. 2 GG	235
(cc) Verfassungsimmanente Schranken	236
(1) Persönlichkeitsrechte der Rezipienten, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	237
(2) Informationsfreiheit der Rezipienten, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	239
c) Werbung als Teil des verfassungsrechtlich geschützten Programms	240
2. Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	250
3. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	253
4. Zwischenergebnis	255
II. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Programmgestaltung	256
1. Programmvorgaben	257
a) Programmbezogene Vielfalts- und Ausgewogenheitsanforderungen	257
b) Sonstige (qualitative) Programmvorgaben	261
c) Beeinflussungsverbot, § 7 Abs. 2 S. 2 RStV (i.V.m. Ziffer 2 Abs. 2 WerbRL)	264
2. Werbebeschränkungen	268
a) Allgemeine Vorgaben, die Einfügung von Werbespots in das Programm betreffend	269
b) Werbeverbote	272
c) Inhaltlich-gestalterische Anforderungen Werbung betreffend	274

III. Das werbefinanzierte Programm im Lichte der verfassungsrechtlich- und einfachgesetzlichen Programmvorgaben	276
1. Ökonomisierung der Programmgestaltung	276
2. Schaffung eines den Bedürfnissen des Werbemarktes entsprechenden Programms	279
3. Gefälligkeitsjournalismus	283
4. Programming: Kooperation von Werbewirtschaft und Programmveranstaltern bei der Produktion von Inhalten	286
5. Inhalteproduktion durch Werbetreibende und Mediaagenturen	290
6. Sender als ihr eigener Werbekunde: Das Geschäftsmodell von ProSiebenSat.1	293
7. Zwischenergebnis	296
IV. Lösungsansätze und Handlungsoptionen des Gesetzgebers	297
1. Regulierung hybrider Programmformen	297
2. Schutzmaßnahmen gegen programmliche Einflussnahmen Dritter	298
3. Öffnung des Rundfunkwerberechts für hybride Programmformen (für Programme mit geringer Meinungsbildungsrelevanz)	301
H. Werbung und mediale Vielfalt	305
I. Die verfassungsrechtliche Verbürgung von Vielfalt	306
1. Dimensionen von Vielfalt nach der Rspr. des BVerfG	308
2. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Vielfaltssicherung	309
II. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Vielfaltssicherung	312
1. Rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle	313
2. Wettbewerbsrechtliche Regelungen zur Absicherung medialer Vielfalt	316
3. Qualitative Vielfaltsvorgaben für das private Programm	319
4. Zwischenergebnis	321
III. Vom Werbemarkt ausgehende vielfaltsverengende Tendenzen im Lichte der derzeit bestehenden Rechtslage	322
1. Strukturelle Vielfaltsverengungen	323
2. Publizistische Vielfaltsverengungen	327
3. Zwischenergebnis	328

IV. Forderungen und Handlungsoptionen zur Sicherung von Vielfalt im Rundfunk	330
1. Verbesserung der Finanzierungs- und Wettbewerbsbedingungen privater Anbieter zur Förderung struktureller Anbietervielfalt	330
2. Reduktion der Abhängigkeit von den Entscheidungsrationalitäten des Werbemarkts zur Förderung publizistischer Vielfalt	332
3. Beschränkung vielfaltsverengender Vermarktungskonzepte zur Förderung publizistischer Vielfalt	335
Dritter Teil: Ausblick auf die Zukunft der Werbung als Einnahmequelle – Die Werbung in einer digitalen Welt	337
I. Die Digitalisierung der Medienlandschaft	337
I. Vervielfältigung und Ausdifferenzierung des medialen Angebots	337
II. Bedeutungsverlust traditioneller Medienangebote	338
J. Die Digitalisierung der Werbung und der Werbevermarktung	340
I. Veränderte Werbelogik	340
II. Ausdifferenzierung der Werbeformen	342
III. Automatisierung der Vermarktung von Werbekontaktchancen	343
IV. Ausdifferenzierung der (digitalen) Werbewertschöpfungskette	345
K. Auswirkungen der veränderten Werbelogik für werbefinanzierte Medienangebote	347
I. Erschwerte Refinanzierungsbedingungen	347
II. Ähnliche inhaltliche Beschaffenheit	349
Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit	353
Literaturverzeichnis	367
Register	391

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
AE	Annoncen-Expedition
a.F.	alte Fassung
AGF	Arbeitsgemeinschaft Videoforschung GmbH
agma	Arbeitsgemeinschaft Mediaanalyse e.V.
AS&S	ARD-Werbung Sales&Services
AT	außertariflich
AVMD-RL	Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BayVGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Berlin-Brandenburg
BGH	Bundesgerichtshof
BKartA	Bundeskartellamt
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR	Bayerischer Rundfunk
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ders./dies.	derselbe/dieselbe
d.h.	das heißt
DLM	Die Landesmedienanstalten
DM	Deutsche Mark
DMP	Data-Management-Plattform
Drs.	Drucksache
DSP	Demand-Side-Plattform
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GRP	Gross Rating Point
h.A.	herrschende Auffassung
h.L.	herrschende Literatur
h.M.	herrschende Meinung
HPRG	Hessisches Privatrundfunkgesetz
HSH	Hamburg-Schleswig-Holstein
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.d.S.	in diesem Sinne
i.e.S.	im engeren Sinne
IFEM	Institut für empirische Medienforschung
i.H.v.	in Höhe von
insb.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.S.e.	im Sinne einer
i.V.m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JMStV	Jugendmedienschutzstaatsvertrag
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
LG	Landgericht
LMG	Landesmediengesetz
LT	Landtag
max.	maximal
MedienG LSA	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
MStV	Medienstaatsvertrag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
obj.	objektiv
OLG	Oberlandesgericht
OMG	Organisation der Mediaagenturen
o.V.	ohne Verfasser/Verfasserin
OWM	Organisation Werbungtreibende im Markenverband
RP	Rheinland-Pfalz
RMS	Radio Marketing Service
ROI	Return of Investment
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RundfG MV	Rundfunkgesetz Mecklenburg-Vorpommern

SächsPRG	Sächsisches Privatrundfunkgesetz
SMG	Saarländisches Mediengesetz
sog.	sogenannte
SSP	Sell-Side-Plattform
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
ThürLMG	Thüringer Landesmediengesetz
TKP	Tausendkontaktpreis
u.a.	unter anderem
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

