

Europäische und internationale Regulierung von Werbung im audiovisuellen Bereich, die von Kindern gesehen werden kann

Konstantinos Stylianou

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

I.	Einführung	2
II.	Internationaler und europäischer Rahmen.....	3
a.	<i>Grundlegende Rechtstexte</i>	3
i.	EÜGF und AVMD-Richtlinie	3
ii.	Andere einschlägige EG-Gesetzgebungsakte	8
b.	<i>Ergänzende Rechtsinstrumente auf europäischer und internationaler Ebene</i>	10
i.	Das Regelwerk der Internationalen Handelskammer	11
ii.	EGTA-Leitlinien über kommerzielle Kommunikation auf neuen interaktiven Diensten	12
iii.	FEDMA-Kodex über E-Commerce und interaktives Marketing	13

I. Einführung

Es mag nach einer Binsenweisheit klingen, doch aus Sicht des Endbenutzers durchdringt nichts den Alltag mehr als die Angebote des Rundfunks. Und trotz aller Vorteile, die der grenzüberschreitende Rundfunk mit sich bringt, führt er auch zu Problemen, gegen die gemeinsam, einheitlich und im weitestmöglichen Umfang vorgegangen werden muss. Dies gilt umso mehr, wenn der Schutz anfälliger Gruppen, zum Beispiel von Kindern, auf dem Spiel steht. Daher gibt es eine lange Liste internationaler Instrumente, von streng verbindlichen Rechtstexten wie der kürzlich verabschiedeten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) bis hin zu rechtlich unverbindlichen Empfehlungen wie den Verhaltenskodizes der Internationalen Handelskammer.

Im audiovisuellen Bereich gelten für Werbung, die von Kindern gesehen werden kann, grundsätzlich das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen¹ (EÜGF), ein Rechtsinstrument des Europarats, sowie im Bereich der Europäischen Union die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste,² mit der die Fernsehrichtlinie³ „aktualisiert“ wurde. Ergänzend hierzu gibt es diverse andere internationale Rechtstexte, die meisten davon in Form einer Selbstkontrolle in Gestalt von Leitlinien oder Verhaltenskodizes.

Vor der Beschäftigung mit dem eigentlichen Inhalt dieser Texte sei darauf hingewiesen, dass die Regulierung auf internationaler Ebene mit Schwierigkeiten behaftet ist, die bei der Formulierung innerstaatlicher Gesetze seit jeher bekannt sind. Die grundsätzlichsste Herausforderung besteht darin, den optimalen Ausgleich zwischen Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EGV) und Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) einerseits und wichtigen öffentlichen Interessen wie dem Jugendschutz andererseits zu finden.⁴ In allen bisherigen Texten war

1 1989, zuletzt geändert am 1. März 2002, SEV-Nr. 132, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=132&CM=7&DF=12/17/2007&CL=GER>

2 Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, abrufbar unter

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_332/l_33220071218de00270045.pdf

3 1989, zuletzt geändert am 30. Juni 1997 durch Richtlinie 97/36/EG, abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:DE:HTML>

4 Erwägung 30-32 AVMD-Richtlinie. Siehe auch die Präambel des EÜGF. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat ausdrücklich den Spielraum der Staaten anerkannt, in

implizit bereits der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthalten, mit dem dieser Konflikt zu lösen ist, doch in der AVMD-Richtlinie heißt es nun ganz explizit, es sei wichtig, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen „objektiv notwendig sind, auf nicht-diskriminierende Weise angewandt werden und verhältnismäßig sind“.⁵

Die (nun durch die AVMD-Richtlinie ersetzte) Fernsehrichtlinie und das EÜGF sind zu Schlüsselinstrumenten für die Regulierung grenzüberschreitender Rundfunkdienste geworden. Ergänzt werden sie von Selbstkontrollmechanismen, die sich speziell im Bereich des Jugendschutzes zunehmender Beliebtheit erfreuen.⁶ Tatsächlich schafft die AVMD-Richtlinie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Förderung von „Regelungen zur Ko- und/oder Selbstregulierung auf nationaler Ebene in den durch diese Richtlinie koordinierten Bereichen in dem nach ihrem jeweiligen Rechtssystem zulässigen Maße. Diese Regelungen müssen derart gestaltet sein, dass sie von den Hauptbeteiligten in den betreffenden Mitgliedstaaten allgemein anerkannt werden und dass eine wirksame Durchsetzung gewährleistet ist.“⁷

II. Internationaler und europäischer Rahmen

a. Grundlegende Rechtstexte

i. EÜGF und AVMD-Richtlinie

1. Überblick

Im Jahr 1989 schufen der Europarat und die Europäische Gemeinschaft zwei gesonderte, aber eng aufeinander abgestimmte Rechtstexte, in denen bestimmte Bedingungen für den Rundfunk

angemessener Weise eigene innerstaatliche Vorschriften zu entwickeln, siehe Rechtssachen C-288/89 *Collectieve Antennevoorziening Gouda gegen Commissariaat voor de Media* [1991] ECR I-4007, C-353/89 *Kommission gegen die Niederlande* [1991] ECR I-4069, C-148/91 *Veronica Omroep Organisatie gegen Commissariaat voor de Media* [1993] ECR I-487.

⁵ Erwägung 32 AVMD-Richtlinie. Siehe auch die Empfehlung 98/560/EG des Rates, Erwägungen 14, 15.

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich, (KOM(2003) 784 endgültig), Kapitel 3.10. Auch die Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24. September 1998 (zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste) bevorzugt Selbst- und Koregulierungssysteme sowie Verhaltenskodizes.

⁷ Art. 3 Abs. 7 AVMD-Richtlinie.

festgelegt wurden. Im jeweiligen geografischen Geltungsbereich sind diese Texte, nämlich das EÜGF und die Fernsehrichtlinie,⁸ für die Europaratsmitglieder, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, beziehungsweise für die EU-Mitgliedstaaten streng verbindlich. Das EÜGF bezieht seine Rechtskraft aus der Ratifizierung durch die Unterzeichner. Die Richtlinie muss im Rahmen des europäischen Rechts innerhalb der in ihr bestimmten Frist in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.

Um den technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurde die Fernsehrichtlinie 1997 geändert. Im Jahr 2002 folgte das EÜGF nach, um seine Bestimmungen an die der Fernsehrichtlinie anzugleichen und potenziell widersprüchliche Ergebnisse für Fernsehveranstalter zu vermeiden, die ihren Sitz in Ländern haben, die sowohl der EG als auch dem Europarat angehören. Das Aufkommen von Breitbandanschlüssen (und digitalen Innovationen ganz generell) fachte die Diskussion über die Ausweitung des Geltungsbereichs beider Rechtsinstrumente auf neue audiovisuelle Mediendienste an. Die Kommission begann daher im Jahr 2005 mit einer Revision der Fernsehrichtlinie, die am 11. Dezember 2007 zur Verabschiedung der neuen AVMD-Richtlinie durch das Europäische Parlament und den Rat führte. Der Ständige Ausschuss des EÜGF des Europarats sondiert ähnliche Möglichkeiten im Hinblick auf Änderungen am Geltungsbereich und Inhalt des Übereinkommens.

Die neue AVMD-Richtlinie behält die Prinzipien bei, die sich als effektiv erwiesen haben (etwa das Ursprungslandprinzip), während sie andere abschafft, die nicht mehr notwendig erschienen (zum Beispiel die Begrenzung der täglichen Werbedauer). Vor allem aber erhebt sie den Anspruch, nicht nur das Fernsehen zu regulieren, sondern auch fernsehartige Dienste, die nicht linear sind (zum Beispiel Video-on-Demand). Die AVMD-Richtlinie unterscheidet klar zwischen linearen und nicht-linearen Diensten, wobei sie anerkennt, dass nicht-lineare Dienste einer weniger strengen Regulierung bedürfen, weil sie den Alltag im Vergleich zum Fernsehen nicht so stark durchdringen.⁹ Die AVMD-Richtlinie schafft somit ein zweistufiges System mit allgemeinen Verpflichtungen für alle Medien und zusätzlichen quantitativen Beschränkungen, die nur für das Fernsehen gelten (siehe unten).

8 Für weitere Informationen über die Rechtsgeschichte von EÜGF und Fernsehrichtlinie siehe Pierre Goerens, *Einschlägige europäische Rechtsinstrumente im Zusammenspiel*, in Susanne Nikoltchev, Hrsg., *IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen - Umsetzung der Regeln* (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2006), S. 1-11; http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/2006_02.html

9 Erwägung 42 AVMD-Richtlinie. Siehe auch Rechtssache C-89/04 Raad van State in Mediakabel BV gegen Commissariaat voor de Media.

Natürlich gilt die AVMD-Richtlinie nur für EU-Mitgliedstaaten, sodass viele europäische Länder nicht betroffen sind. In diesen Ländern gibt das EÜGF den rechtlichen Rahmen für die innerstaatliche Gesetzgebung vor. Das Übereinkommen gilt auch für EU-Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Ländern, die nicht der EU angehören, aber dem EÜGF beigetreten sind (Art. 27 Abs. 1 EÜGF). Da die EU-Staaten kaum zwei verschiedene innerstaatliche Rechtssysteme unterhalten werden (das eine zur Umsetzung der Verpflichtungen der AVMD-Richtlinie in innerstaatliches Recht und das andere zur Umsetzung des EÜGF), muss das EÜGF ebenfalls überarbeitet werden, um die Parallelität zum EG-Recht wiederherzustellen. Anderenfalls könnte die Anwendung der neuen Richtlinie und des Übereinkommens zu widersprüchlichen Ergebnissen führen, zumindest soweit die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie von denen der Fernsehrichtlinie und somit des EÜGF abweichen.

2. Allgemeine Bestimmungen

Da Kinder¹⁰ für eine subtile Beeinflussung von Natur aus empfänglich sind und sich weniger als andere soziale Gruppen davor schützen können, werden sie rechtlich doppelt geschützt: durch ein allgemeines Regelwerk, das für alle Arten von Werbung gilt, und zusätzlich durch kinderspezifische Bestimmungen, die ausführlicher und strenger sind als die allgemeinen Vorschriften. Grundsätzlich darf Werbung nicht unfair, unehrlich oder irreführend sein (Art. 11 Absätze 1,2,3 EÜGF)¹¹. Auch unterschwellige Werbung und Schleichwerbung sind verboten (Art. 13 Absätze 2,3 EÜGF, Art. 3e Abs. 1 Buchstabe a, b AVMD-Richtlinie). Gleichzeitig muss Werbung leicht als solche zu erkennen sein (Art. 13 Abs. 1 EÜGF, Art. 3e Abs. 1 Bst. a AVMD-Richtlinie).¹² Allerdings könnte Werbung die obigen Bedingungen leicht erfüllen und den Minderjährigen oder dem Erziehungsauftrag ihrer Eltern dennoch abträglich sein. Aus diesem Grund muss Werbung, die sich an Kinder richtet, zusätzlichen Kriterien genügen.

10 Die Begriffe „Kinder“ und „Minderjährige“ werden synonym verwendet und richten sich nicht nach einer bestimmten Definition. Die einschlägigen Rechtstexte vermeiden Definitionen bewusst, weil jedes Land am besten selbst beurteilen kann, welche sozialen Bedürfnisse den Begriffen jeweils zugrunde liegen.

11 Die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung ist zwar nicht speziell auf Minderjährige zugeschnitten, ist aber eine nützliche Orientierungshilfe in diesem Bereich.

12 Wie bereits erläutert, arbeitet die AVMD-Richtlinie mit einem zweistufigen System; einige der Verpflichtungen werden daher wiederholt, so zum Beispiel die Verpflichtung, dass Werbung leicht als solche zu erkennen sein muss. Diese Regel ist nicht nur allgemein in Art. 3e Abs. 1a (für die gesamte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation) niedergelegt, sondern auch in Art. 10 für Fernsehwerbung im Besonderen.

Da die Werbewirtschaft als Angelpunkt ihrer Werbebotschaften Objekte verwendet, die eine Anziehungskraft auf Kinder ausüben, versucht die europäische Gesetzgebung, Minderjährige vor Ausnutzung zu schützen. Das EÜGF verlangt daher, dass Werbung solche Anfälligkeiten von Kindern nicht ausnutzt und alles vermeidet, was ihren Interessen schaden könnte (Art. 11 Abs. 3). Ebenso bestimmt die AVMD-Richtlinie, dass Werbung nicht zur seelischen oder körperlichen Beeinträchtigung von Kindern führen darf. Hierzu nennt die Richtlinie verschiedene Kriterien: Audiovisuelle kommerzielle Kommunikation darf „keine direkten Aufrufe zum Kaufen oder Mieten von Waren oder Dienstleistungen an Minderjährige richten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen; Minderjährige nicht unmittelbar dazu auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen; nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben; und Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen“ (Art. 3e Abs. 1 Bst. g). Zu audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf bestimmt die Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden und die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen könnten, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können“ (Art. 3h).

Die Produktplatzierung wurde in der Fernsehrichtlinie nicht explizit behandelt, ist für die Regulierer aber seit langem ein Thema. Die AVMD-Richtlinie bezieht nun wesentlich klarer Stellung und verbietet die Produktplatzierung in Kindersendungen vollständig, während sie sie in anderen Sendungen unter bestimmten Bedingungen erlaubt (Art. 3g Abs. 2). Dieser Ansatz gilt für alle audiovisuellen Mediendienste, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

3. Quantitative und qualitative Einschränkungen

Neben den bereits genannten Regelungen enthalten die AVMD-Richtlinie und das EÜGF umfangreiche Bestimmungen über quantitative Einschränkungen für Werbung, die von den Veranstaltern zu beachten sind. Mit Ausnahme der täglichen Begrenzung wurden alle einschlägigen Bestimmungen aus der Fernsehrichtlinie in die AVMD-Richtlinie übernommen¹³ und sind daher nach wie vor auf jene des EÜGF abgestimmt. Die quantitativen Einschränkungen gelten nur für die Fernsehwerbung, decken innerhalb dieses Bereichs aber alle Werbetechniken

13 Die tägliche Begrenzung war laut Erwägung 59 AVMD-Richtlinie „in der Praxis kaum von Bedeutung“ und wurde daher abgeschafft.

ab. Die Werbung muss in der Regel als Block zwischen den Sendungen ausgestrahlt werden und darf einen Anteil von 20 % innerhalb einer vollen Stunde nicht überschreiten (Artt. 12 Abs. 2, 14 Abs. 1 EÜGF, Artt. 10 Abs. 2, 11 Abs. 1, 18 Abs. 1 AVMD-Richtlinie). Kindersendungen mit einer Dauer von weniger als 30 Minuten dürfen überhaupt nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden (Art. 14 Abs. 5 EÜGF, Art. 11 Abs. 2 AVMD-Richtlinie).

Für verschiedene Produkte, namentlich Tabak, Arzneimittel und alkoholische Getränke, gelten darüber hinaus strenge qualitative Einschränkungen, die in einigen Fällen einem absoluten Verbot gleichkommen. In Art. 3e Abs. 1 Buchstabe d AVMD-Richtlinie heißt es: „Jede Form der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist untersagt.“ Dasselbe Verbot findet sich auch in Art. 15 Abs. 1 EÜGF, wenn auch natürlich nur für das Fernsehen.¹⁴

Werbung für Arzneimittel ist beinahe vollständig verboten. Zulässig ist sie nur bei Mitteln, die ohne ärztliche Verordnung erhältlich sind (Art. 3e Abs. 1 Buchstabe f AVMD-Richtlinie, Art. 15 Abs. 3 EÜGF), und nur unter der Bedingung, dass die Werbung – wie es in der Richtlinie heißt – „leicht als solche zu erkennen“ ist (Art. 3e Abs. 1 Buchstabe a AVMD-Richtlinie) bzw. – wie das Übereinkommen noch strenger formuliert – „klar als solche erkennbar, ehrlich, wahrheitsgemäß und nachprüfbar [ist] und der Forderung [entspricht], dass sie für den Menschen nicht schädlich sind“ (Art. 15 Abs. 4 EÜGF).

Werbung für alkoholische Getränke ist dagegen möglich, solange sie sich nicht eigens an Minderjährige richtet (Art. 15 Abs. 2 Buchstabe a EÜGF, Art. 3e Abs. 1 Buchstabe e AVMD-Richtlinie). Das EÜGF verlangt zusätzlich, dass „niemand, der wie ein Minderjähriger aussieht, [...] im Werbe- oder im Teleshopping-Spot mit dem Konsum alkoholischer Getränke in Zusammenhang gebracht“ wird (Art. 15 Abs. 2 Buchstabe a) und dass Werbung für alkoholische Getränke bestimmte allgemeine Kriterien erfüllt (Art. 15 Abs. 2 EÜGF).

Wenn es um Werbung für Nahrungsmittel geht, ist Alkohol nicht die einzige Gefahr für Kinder. Die EU-Kommission teilte die Sorge der Mitgliedstaaten, folgte den schnelleren Reaktionen von Selbst- und Koregulierungsstellen und führte mit der AVMD-Richtlinie Bestimmungen zum Schutz von Kindern vor ungesunden Lebensmittelerzeugnissen ein. Die Richtlinie bestärkt „die Anbieter von Mediendiensten darin, Verhaltenskodizes für unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation zu entwickeln, die Kindersendungen begleitet oder darin

14 Die AVMD-Richtlinie verbietet außerdem das Sponsoring durch Tabakfirmen (Art. 3f Abs. 2) und die Produktplatzierung von Tabakerzeugnissen (Art. 3g Abs. 3).

enthalten ist und Lebensmittel und Getränke betrifft, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere solche wie Fett, Transfettsäuren, Salz/Natrium und Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird“ (Art. 3e Abs. 2 AVMD-Richtlinie).¹⁵ Im aktuellen Text des EÜGF wird ungesunde Ernährung nicht erwähnt. Die Redaktionsgruppe für die Überarbeitung des Übereinkommens hat das Thema erst 2007 erörtert und es als „noch umstritten“ bezeichnet.¹⁶

ii. Andere einschlägige EG-Gesetzgebungsakte

Eine Reihe von EG-Richtlinien und Verordnungen vervollständigen den Rechtsrahmen in der Europäischen Union. Sie beziehen sich nicht unmittelbar auf den audiovisuellen Bereich oder auf Kinder, können die AVMD-Richtlinie in bestimmten Bereichen aber inhaltlich ergänzen.

Fernsehveranstalter und Werber sollten in diesem Zusammenhang an die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹⁷ denken, nach deren Erwägung 18 es angezeigt ist „in die Liste der Geschäftspraktiken, die unter allen Umständen unlauter sind, eine Bestimmung aufzunehmen, mit der an Kinder gerichtete Werbung zwar nicht völlig untersagt wird, mit der Kinder aber vor unmittelbaren Kaufaufforderungen geschützt werden.“ Laut Erwägung 56 der AVMD-Richtlinie gilt die Richtlinie über **unlautere Geschäftspraktiken** auch für irreführende und aggressive Praktiken in audiovisuellen Mediendiensten.

Hingegen wurde die Richtlinie 98/43/EG über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, die ein vollkommenes Werbeverbot für Tabakerzeugnisse (nicht nur in audiovisuellen, sondern in allen Medien) vorsah, auf Initiative Deutschlands vom Europäischen

15 Erwägung 56 der AVMD-Richtlinie stellt klar, dass die Verordnung 1924/2006 unberührt bleibt. Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel erkennt an, dass es wichtig ist, dass kommerzielle Angaben von einem fiktiven typischen Verbraucher verstanden werden können und dass bei Angaben, die sich an Kinder richten, „die Auswirkung der Angabe aus der Sicht eines Durchschnittsmitglieds dieser Gruppe beurteilt werden“ sollte (Erwägung 16).

16 Drafting Group Report (T-TT-GDR(2007)002), 1. Sitzung, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/2_transfrontier_television/T-TT-GDR\(2007\)002_en.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/2_transfrontier_television/T-TT-GDR(2007)002_en.asp)

17 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, ABI. L 149 vom 11. Juni 2005, S. 22.

Gerichtshof für nichtig erklärt.¹⁸ Doch auch ohne die Richtlinie 98/43/EG haben die Gesetzgeber in fast allen europäischen Ländern bereits ein innerstaatliches Verbot für Tabakwerbung erlassen, da diese „insbesondere für Jugendliche [...] eine wichtige Rolle bei der Förderung des Rauchens spielt“ (Richtlinie 98/43/EG, Erwägung 4). Wie bereits ausgeführt, ergibt sich diese Verpflichtung für die audiovisuellen Medien aus der AVMD-Richtlinie und dem EÜGF (wobei sich letzteres nur auf das Fernsehen bezieht).

Von Bedeutung ist auch die Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel,¹⁹ die Öffentlichkeitswerbung für ein Arzneimittel ausdrücklich verbietet, wenn sie Elemente enthält, die „ausschließlich oder hauptsächlich für Kinder gelten“ (Art. 90 Buchstabe e).²⁰ Laut Art. 88 Abs. 5 galt dieses Verbot unbeschadet des Art. 14 der Fernsehrichtlinie („Fernsehwerbung ist untersagt für Arzneimittel und ärztliche Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind.“) Der Inhalt von Art. 14 der Fernsehrichtlinie ist nun wörtlich in Art. 3e Abs. 1 Buchstabe f der AVMD-Richtlinie enthalten, doch bezieht er sich diesmal auf audiovisuelle kommerzielle Kommunikation in jeglicher Form. Dies weist auf einen horizontalen Ansatz hin, der den Verbrauchern zugute kommt. Mit der Ausweitung des Verbots auf andere Medien wird die AVMD-Richtlinie der Erwägung 44 der Richtlinie 2001/83 gerecht, die lautet: „Die Richtlinie 89/552/EWG [...] verbietet die Fernsehwerbung für Arzneimittel, die [...] nur auf ärztliche Verschreibung erhältlich sind. Dieser Grundsatz ist auch auf die übrigen Medien auszudehnen.“

Ein weiterer horizontaler Ansatz ergibt sich aus der Empfehlung 2001/458/EG des Rates,²¹ hier zum Thema Alkohol. Die Empfehlung spricht sich für Selbstkontrollen aus, die unabhängig vom Medium der Alkoholwerbung funktionieren sollen. Die Empfehlung bezieht sowohl die Hersteller und Vertreiber alkoholischer Erzeugnisse als auch das entsprechende Selbstkontrollumfeld ein

18 Rechtssache C-376/98 (5. Oktober 2000), Slg. 2000, Seite I-08419.

19 ABI. L 311 vom 28. November 2001, S. 67, Richtlinie zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1901/2006 (ABI. L 378 vom 27. Dezember 2006, S. 1).

20 Diese Bestimmung schreibt den Inhalt von Art. 5 Bst. e der Richtlinie 92/28/EWG fort, die durch die Richtlinie 2001/83/EG (Art. 128) aufgehoben wurde.

21 Empfehlung des Rates vom 5. Juni 2001 zum Alkoholkonsum von jungen Menschen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen (2001/458/EG), ABI. L 161 vom 16. Juni 2001, S. 38. Bisher beschäftigt sich kein spezifischer Rechtstext ausschließlich mit Alkohol. Der Rat hat jedoch seine Sorge über das Thema geäußert und die Kommission aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, siehe die Schlussfolgerungen des Rates vom 2. Juni 2004 über Alkohol und junge Menschen, S. 40. Abrufbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/80729.pdf (S. 40).

und fordert sie auf, unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zusammenzuarbeiten (Art. II Abs. 1).²² Die Empfehlung ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich, hat aber dennoch politisches Gewicht: Sie ist ein klares Indiz für die Effizienz von Selbstkontrollmechanismen und für die Richtung, die eine künftige Verordnung einschlagen sollte.

Auch die AVMD-Richtlinie (Erwägung 56), die der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel Vorrang einräumt, spielt schließlich eine Rolle.²³ Diese Verordnung „gilt für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die in kommerziellen Mitteilungen bei der Kennzeichnung und Aufmachung von oder bei der Werbung für Lebensmittel gemacht werden“, und enthält zwar keine Regulierungsbestimmungen in Bezug auf Kinder und Werbung. Zum einen heißt es dort aber, es sei „wichtig, dass Angaben über Lebensmittel vom Verbraucher verstanden werden können“, und zum anderen wird erklärt: „Richtet sich eine Angabe speziell an eine besondere Verbrauchergruppe wie z. B. Kinder, so sollte die Auswirkung der Angabe aus der Sicht eines Durchschnittsmitglieds dieser Gruppe beurteilt werden.“ (Erwägung 16)

b. Ergänzende Rechtsinstrumente auf europäischer und internationaler Ebene

Seit Beginn der Werbung in den audiovisuellen Medien bevorzugt die Industrie eine schwächere Regulierung, um mehr Flexibilität für ihr Marketing zu gewinnen. Einen Rahmen für die Selbstregulierung stellt die Internationale Handelskammer zur Verfügung, doch auch diverse Verbände arbeiten an einem solchen Rahmen. Solche Verbände bringen beispielsweise einzelstaatliche Selbstregulierungsorganisationen für die Werbung und Industrievertreter zusammen, um ethische Standards festzulegen, die ihre Mitglieder einzuhalten haben. Einige Selbstregulierungsnormen sehen sogar vor, dass der Verband bei Regelverstößen Sanktionen

22 Der Vorschlag für eine Verordnung über Verkaufsförderung im Binnenmarkt (2002/C 75 E/02, abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/ce075/ce07520020326de00110016.pdf>)

ist ebenfalls technologieneutral, wenn er folgende Bestimmung anregt: „Es ist dem Auftraggeber untersagt, an Personen unter 18 Jahren unentgeltliche Zuwendungen in Form alkoholischer Getränke abzugeben.“ (Art. 5 Abs. 3).

23 ABI. L 404 vom 30. Dezember 2006, S. 9. Berichtigte Fassung in ABI. L 12 vom 18. Januar 2007, S. 3, abrufbar unter:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_012/l_01220070118de00030018.pdf

ausspricht.²⁴ Liegt eine zusätzliche Beteiligung des Staates vor, zum Beispiel eine rechtliche Verbindung zwischen dem nichtstaatlichen Regulierungssystem und der staatlichen Regulierung, oder wenn der Staat Regulierungsressourcen nutzt, um das Ergebnis des Selbstregulierungsprozesses zu beeinflussen, spricht man einem Koregulierungssystem.²⁵

i. Das Regelwerk der Internationalen Handelskammer

Die Internationale Handelskammer (ICC) ist eine globale Wirtschaftsorganisation mit einem breiten Tätigkeitsfeld,²⁶ das auch die Normsetzung umfasst. In ihrem Regelwerk „Advertising and Marketing Communication Practice Consolidated Code“²⁷ gibt die ICC detaillierte Leitlinien vor, die alle Aspekte der Werbung behandeln. Ein besonderer Schwerpunkt gilt dabei den Kindern. So werden Themen behandelt, die von der staatlichen Gesetzgebung meist nicht so detailliert geregelt werden, zum Beispiel Produkte für Kinder:

„Bei der Demonstration der Leistung und Verwendung eines Produkts darf Marktkommunikation nicht

- a. das Geschick oder Alter, die der Zusammenbau oder Betrieb der Produkte im Allgemeinen voraussetzt, zu gering ansetzen;
- b. die wahre Größe, Beschaffenheit, Haltbarkeit, Leistung oder den Wert des Produkts übertreiben;
- c. Informationen über zusätzlich benötigte Anschaffungen verschweigen, zum Beispiel von Zubehör oder von einzelnen Elementen einer Sammlung oder Serie, die erforderlich sind, um das gezeigte oder beschriebene Ergebnis zu erzielen.

24 Siehe zum Beispiel Artikel 9 der FEDMA-Satzung: „Die Generalversammlung kann ein Mitglied bei [...] schweren Verstößen gegen vom Direktorium genehmigte und überwachte oder vom Verband verabschiedete Verhaltenskodizes ausschließen.“

25 Zur Unterscheidung und grundlegenden Analyse beider Systeme siehe die Zusammenfassung der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie des Hans-Bredow-Instituts und des EMR über Koregulierungsmaßnahmen im Medienbereich (2006), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul_final_sum_de.pdf Die in dieser Studie genannten Kriterien für Koregulierungssysteme erfüllen unter anderem Österreich (Jugendschutz in Spielfilmen), die Niederlande (Jugendschutz, Werberegulierung im Rundfunk) und Deutschland (Jugendschutz im Rundfunk, im Internet, in Filmen und Videospielen, Werberegulierung im Rundfunk), *ibid.*

26 <http://www.iccwbo.org/>

27 Abrufbar unter <http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id8532/index.html>

Der Gebrauch der Fantasie ist für jüngere wie auch für ältere Kinder angebracht, darf ihnen aber nicht die Unterscheidung zwischen Wirklichkeit und Fantasie erschweren.“ (Art. 18).

Darüber hinaus enthält das ICC-Regelwerk ausführliche Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten von Kindern. So heißt es dort: „Wenn personenbezogene Daten von Kindern erfasst werden, sind den Eltern Hinweise zum Schutz der Privatsphäre von Kindern zu geben. Kinder sind dazu anzuhalten, die Erlaubnis eines Elternteils oder eines anderen geeigneten Erwachsenen einzuholen, bevor sie über elektronische Medien Angaben machen, und es sind angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass eine solche Erlaubnis erteilt wurde. Es sind nur so viele personenbezogene Informationen zu erfassen, wie erforderlich sind, um dem Kind die betreffende Tätigkeit zu ermöglichen. Daten, die von Kindern erhoben wurden, dürfen nicht genutzt werden, um ohne Zustimmung des Elternteils Marketingkommunikation an die Eltern oder andere Familienmitglieder der Kinder zu richten.“ (Art. 19).

ii. EGTA-Leitlinien über kommerzielle Kommunikation auf neuen interaktiven Diensten

Die EGTA (*association of television and radio sales houses*)²⁸ vertritt mehr als 50 aus 27 europäischen Ländern stammenden Firmen, die Werbezeit im Fernsehen vermarkten. Die Leitlinien der EGTA enthalten eine Reihe von Bestimmungen, die sich auf Kinder²⁹ beziehen und unter anderem folgende Themen behandeln: irreführende Werbung, direkte Ansprache von Kindern, Respekt vor den Eltern, Appelle an die Loyalität, Sicherheit, Gesundheit und Hygiene, Alkohol und moralische Fragen (Anhang 1). Die EGTA räumt ein, dass die Leitlinien aktualisiert werden müssen, wenn sich rechtliche, gesellschaftliche und technologische Entwicklungen ergeben. Dies ist bei der flexibleren Selbstregulierung jedoch leichter möglich als bei staatlichen Gesetzen. So empfahlen die EGTA-Leitlinien bereits im Jahr 2001: „Kindern dürfen keine selbst zu verabreichenden Arzneimittel, Vitamine oder sonstige nahrungsergänzende Mittel gezeigt werden. Kommerzielle Kommunikation für Süßwaren oder Snacks darf nicht suggerieren, dass solche Produkte einen Ersatz für ausgewogene Mahlzeiten darstellen könnten.“ Wahrscheinlich hatte damals noch kein staatliches Gesetz das Thema so konkret behandelt.

28 <http://www.egta.com/>

29 Kinder im Sinne dieser Richtlinien sind Personen unter zwölf Jahren.

Die obigen Normen werden von den EGTA-Mitgliedern auf freiwilliger Basis angewandt. Interessant ist jedoch, dass der Anhang zum Thema Alkohol von allen EGTA-Mitgliedern uneingeschränkt angewandt wird (Anhang 2):

„Werbung für alkoholische Getränke darf nicht

- speziell auf Minderjährige zielen;
- Personen zeigen, die minderjährig sind oder aussehen und zum Konsum alkoholischer Getränke ermuntern;
- Symbole (Musik, Figuren, Prominente, Formulierungen usw.) verwenden, die geeignet sind, die Aufmerksamkeit eines Kindes zu erregen;
- eine Verbindung zwischen Alkoholkonsum und Reife oder Nichtkonsum und Unreife herstellen;
- die Unreife eines Kindes ausnutzen;
- die Leichtgläubigkeit geistig oder sozial schwacher Personen ausnutzen.“

Besondere Hilfe bietet das Regelwerk in Bezug auf Werbung für Produkte, die für Kinder bestimmt sind. So wird empfohlen, dass kommerzielle Kommunikation für Spielzeug, Spiele und andere Produkte, die für Kinder von Interesse sind, nicht irreführend sein darf und keine unvernünftigen Leistungserwartungen wecken sollte, zum Beispiel durch übermäßigen Einsatz von imaginären Hintergründen oder speziellen Effekten. Außerdem muss die wahre Größe des Produkts leicht zu beurteilen sein, und wenn ein Produkt zu einer Serie gehört, muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass dies der Fall ist und wie der Rest der Serie zu erwerben ist (Anhang 1).

iii. FEDMA-Kodex über E-Commerce und interaktives Marketing

Der FEDMA-Kodex wurde im Jahr 2000 von der *Federation of European Direct and Interactive Marketing* formuliert.³⁰ Die FEDMA vertritt zwölf nationale Direktmarketing-Verbände aus der Europäischen Union, denen rund 400 Unternehmen angeschlossen sind. Der Kodex beschäftigt sich primär mit E-Commerce und gilt nur für Online-Geschäftsbeziehungen und die Online-Kommunikation zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Kapitel 6, das sich mit Kindern befasst, enthält eine ausführliche Liste mit Empfehlungen. Diese fordern unter anderem die Beteiligung der Eltern (Art. 6 Abs. 1), die Berücksichtigung des Alters und der Schutzbedürftigkeit von Kindern bei der Formulierung von Werbung (Art. 6 Abs. 2,3) sowie Umsicht bei der Weitergabe personenbezogener Daten von Kindern (Art. 6 Abs. 8).

³⁰ <http://www.fedma.org/>