



Die Werbewirtschaft

**Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.**

---

# **Positionspapier des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft ZAW zum Vorschlag der EU- Kommission für eine überarbeitete AVMD- Richtlinie**

Register-Nummer: 12238962750-40

## Inhalt

<b>I. Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Im Einzelnen.....</b>	<b>4</b>
1. Strukturvoraussetzungen für die Selbstkontrolle (Artikel 4 Abs. 7 AVMD-E).....	4
2. Inhaltliche Vorgaben für die Selbstkontrolle im Bereich Lebensmittelwerbung (Artikel 9 Abs. 2 AVMD-E).....	4
a) Orientierung am Nährstoffprofilmodell der WHO Europa .....	5
b) Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Umfeld von Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft .....	6
c) Unbestimmte Zielvorgaben der Verhaltenskodizes bei Anknüpfung an quantitative Kriterien.....	7
3. Inhaltliche Vorgaben für die Selbstkontrolle im Bereich Alkoholwerbung (Artikel 9 Abs. 3 AVMD-E).....	8
4. Europäische Verhaltenskodizes (Artikel 9 Abs. 2, Abs. 4; Art. 4 Abs. 7 AVMD-E) .....	9
5. Herkunftslandprinzip .....	10
6. Erkennbarkeitsgrundsatz .....	10
7. Maßnahmen zum Schutz der Integrität von redaktionellen Inhalten und Werbung.....	10

## I. Vorbemerkung

Das Recht, aus einer Vielfalt von Produkten mit marktgerechten Preisen auszuwählen, ist grundlegend für die soziale Marktwirtschaft. Werbung und kommerzielle Kommunikation ermöglichen dies. Sie sind zugleich essenzieller Bestandteil der Refinanzierungsfreiheit von Medien- und Kommunikationsunternehmen und damit wesentlicher Faktor, um die Vielfalt und Qualität im Bereich der Medien-, Kultur- und Kreativwirtschaft erhalten zu können. Werbung und kommerzielle Kommunikation bewirken gesamtgesellschaftliche Vorteile, und die Gesellschaft beansprucht diese. Mindestens 45 Mrd. Euro werden in Deutschland jährlich in Werbung investiert. Der Anteil von Werbung am deutschen Bruttoinlandsprodukt betrug 2015 rund 1,48 Prozent. Im Kernbereich der Werbewirtschaft arbeiten etwa 191.400 Menschen sowie in den Zulieferbereichen noch einmal rund 706.400. Insgesamt stellte der Arbeitsmarkt der kommerziellen Werbung im Jahr 2015 damit 897.800 Arbeitsplätze. Eine weiter aufgeschlüsselte Darstellung zum Wert der Werbung ist [hier](#) abrufbar.

Eine Neuordnung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) muss sicherstellen, dass Werbung und kommerzielle Kommunikation nicht durch neuerliche Restriktionen beschnitten werden. Einschränkungen, Verbote oder Zwangsangaben für die Werbung und kommerzielle Kommunikation sind immer medienpezifisch bzw. medienrelevant, da sie in die wirtschaftliche Medienfreiheit eingreifen und die Refinanzierungsmöglichkeiten massiv bedrohen. Um den notwendigen finanziellen Raum für die Finanzierung bestehender Angebote und deren weitere Entwicklung zu gewährleisten, muss der regulatorische Rahmen für die Werbung und kommerzielle Kommunikation ausreichend flexibel, praktikabel und zukunftstauglich gestaltet werden.

Der Ende Mai 2016 von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Aktualisierung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-E) berücksichtigt diese Zusammenhänge im Grundsatz, indem er in zentralen und politisch umstrittenen Bereichen auf neue Werbeverbote verzichtet und die Rolle der Werbeselbstregulierung stärkt. Die Anerkennung und Stärkung von Maßnahmen der Selbstregulierung sind geboten, um in einem dynamischen Wirtschaftsumfeld schnell, effektiv und flexibel auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können. Zugleich werden im Kommissionsentwurf jedoch strengere Anforderungen an die Struktur und Inhalte der Selbstkontrolle gestellt. Hierbei wird zum Teil derart in den Kernbereich der Selbstregulierung eingegriffen, dass der erforderliche Spielraum für ein eigenverantwortliches Handeln der Unternehmen nicht mehr vorhanden wäre. **Die deskriptiven Richtlinienvorgaben für die Werbeselbstregulierung wirken sich an diesen Stellen faktisch wie eine gesetzliche Werbebeschränkung aus und werden daher von der deutschen Werbewirtschaft abgelehnt.**

Bei der nachfolgenden Analyse und Bewertung beschränkt sich der ZAW auf die Aspekte, die für die deutsche Werbewirtschaft von besonderer Relevanz sind.

## II. Im Einzelnen

### 1. Strukturvoraussetzungen für die Selbstkontrolle (Artikel 4 Abs. 7 AVMD-E)

Trotz der in Artikel 4 Abs. 7 AVMD-E vorgeschlagenen weiteren Ausgestaltung der Strukturvorgaben für Maßnahmen der Selbstregulierung im Anwendungsbereich der Richtlinie belassen diese nach Einschätzung des ZAW relevanten Handlungsspielraum für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der jeweiligen kulturellen Besonderheiten. Wie auch die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Effektivität von Ko- und Selbstregulierung<sup>1</sup> feststellt, sind sie überdies Ausdruck der schon heute in der Praxis europäischer Werbeselbstregulierungen angewandten Standards.

Der [Deutsche Werberat](#) stellt seit über 40 Jahren ein effektives und effizientes Instrument der Selbstregulierung zur Verfügung, das sich in der Praxis bewährt hat und politisch wie regulatorisch etabliert ist. Wie auch künftig von Artikel 4 Abs. 7 AVMD-E gefordert, werden die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats von den Hauptbeteiligten allgemein anerkannt: Träger der deutschen Werbeselbstkontrolle und seiner Kodizes sind die 42 im ZAW zusammengeschlossenen Organisationen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Kommunikationsagenturen, der Marktforschung sowie der Werbeberufe. Der ZAW hält die Beibehaltung dieses Strukturfordernisses an die Selbstregulierung für essentiell: Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die jeweilige Selbstkontrolle und die Verhaltensregeln von allen relevanten Beteiligten des jeweiligen Wirtschaftssektors, hier aller an der Werbewirtschaft Beteiligten, akzeptiert werden – die Basis für eine effektive und effiziente Selbstregulierung. Ergänzend bietet der Trägerverband ZAW seit 2009 eine freiwillige Vorkontrolle von Werbemaßnahmen an, die ebenfalls zu einem verantwortungsvollen Werbeverhalten beiträgt.

**Die strukturellen Vorgaben an die Selbstregulierung sollten jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht noch deskriptiver ausgestaltet werden.** Andernfalls besteht die Gefahr, dass der notwendige Raum, in dem Selbstregulierung sich entfalten und wirken kann, unangemessen zu Lasten der Wirksamkeit der Selbstkontrolle eingeengt wird.

### 2. Inhaltliche Vorgaben für die Selbstkontrolle im Bereich Lebensmittelwerbung (Artikel 9 Abs. 2 AVMD-E)

Schon nach geltender Rechtslage sollen die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission die Anbieter von Mediendiensten darin bestärken, Verhaltenskodizes für die Bewerbung von so genannten HFSS-Lebensmitteln (high fat, sugar and salt foods) im Umfeld von Kindersendungen zu entwickeln. Die deutsche Werbewirtschaft, d.h. Hersteller, Handel, Medien – einschließlich der

---

<sup>1</sup> "Effectiveness of self- and co-regulation in the context of implementing the AVMS Directive", Panteia, VVA europe, April 2016, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/audiovisual-and-media-services-directive-self-and-co-regulation-study>.

Anbieter audiovisueller Mediendienste – sowie die Werbeagenturen haben unter dem Dach des ZAW zum 1. Juli 2009 [Verhaltensregeln über die kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel](#) verabschiedet und dem Deutschen Werberat zur Anwendung überantwortet. Nach diesem Kodex ist alles in der kommerziellen Werbung der Lebensmittelwirtschaft zu unterlassen, was als Aufforderung zu einer übermäßigen und einseitigen Ernährung verstanden werden könnte. Diese qualitativen Vorgaben für die Lebensmittelwerbung haben sich in den vergangenen Jahren bewährt, werden von den Unternehmen ausweislich der konstant geringen Beschwerdezahlen beachtet und sind auf politischer Ebene allgemein anerkannt. In der Begründung zum 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird ausdrücklich auf die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats verwiesen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die deutsche Werbewirtschaft ausdrücklich, dass die EU-Kommission in ihrem Regelungsentwurf von der Einführung gesetzlicher produktspezifischer Werbevorgaben Abstand genommen hat. Über die allgemein gegen weitere regulative Werbebeschränkungen sprechenden Argumente (s.o. Vorbemerkung) hinausgehend lehnt der ZAW speziell für den Lebensmittelbereich weitere gesetzliche Werbevorgaben auch wegen der insoweit bereits vorhandenen hohen Regelungsichte u.a. für audiovisuelle kommerzielle Kommunikation und der fehlenden Kausalität zwischen Übergewicht von Kindern und Lebensmittelwerbung<sup>2</sup> ab. Statt auf unwirksame Werbeverbote und -beschränkungen zu setzen, sollten sinnstiftende Maßnahmen wie die Ernährungsbildung, Bewegung und Aufklärung/Information über einen insgesamt gesunden Lebensstil bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen weiter gefördert werden.

Die EU-Kommission verschärft in ihrem Regelungsvorschlag jedoch die inhaltlichen Vorgaben für die Werbeselbstregulierung im Lebensmittelbereich derart, dass diese sich faktisch wie unangemessene gesetzliche Werbebeschränkungen auswirken würden. In Deutschland haben sich Bund und Länder im Rahmen des von der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz erarbeiteten [Positionspapiers zur Novellierung der AVMD-Richtlinie](#) richtigerweise klar gegen weitere Werbeverbote oder -beschränkungen ausgesprochen. **Die deutsche Werbewirtschaft appelliert an Bund und Länder, konsequenterweise auch die sich faktisch als Werbebeschränkung auswirkenden Anforderungen an die Werbeselbstregulierung des Richtlinienentwurfs abzulehnen.** Dies betrifft insbesondere folgende Regelungen:

#### a) Orientierung am Nährstoffprofilmodell der WHO Europa

Ausweislich des Erwägungsgrunds 10 des Richtlinienentwurfs soll für die Bewertung der durch Werbeselbstregulierungen betroffenen Lebensmittel das Nährstoffprofilmodell des WHO-Regionalbüros für Europa als Maßstab herangezogen werden. Der ZAW lehnt den von der WHO empfohlenen Regelungsansatz über Nährwertprofile ab. Dieses Instrument

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ZAW-Faktenpapier „Werbung und Ernährung - Fakten zum gesellschaftlichen Diskurs“, abrufbar unter [http://www.zaw.de/zaw/werbepolitik/lebensmittel/ZAW-Positionspapier-Lebensmittelwerbung\\_Nov.-2015.pdf](http://www.zaw.de/zaw/werbepolitik/lebensmittel/ZAW-Positionspapier-Lebensmittelwerbung_Nov.-2015.pdf).

begründet letztlich eine Einteilung der Lebensmittel in gute und schlechte Produkte. Die vorgenommene Klassifizierung ist wissenschaftlich jedoch nicht haltbar: Einzelne Lebensmittel können nicht anhand weniger ausgewählter Nährstoffe eingeordnet werden, da sich ihr Wert für die Ernährung erst durch die Kombination vieler verschiedener Lebensmittel ergibt. Werbeverbote nach Maßgabe der WHO-Profilbildung sind deshalb ungeeignet, Verbraucherschützende Effekte zu entfalten.

Überdies sind die Entscheidungsprozesse innerhalb der WHO intransparent und ohne ausreichende Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten ausgestaltet. Die WHO-Grundsätze erlauben auch keine Berücksichtigung nationaler Besonderheiten, die richtigerweise bei der Umsetzung der EU-Richtlinienvorgaben durch die Mitgliedstaaten mit einbezogen werden können und auch werden. Ferner existiert keinerlei Rechtsschutz gegen Entscheidungen der WHO, diese wären ebenfalls einer Kontrolle der EU-Institutionen entzogen.

Schließlich würde die Anwendung der WHO-Nährwertstoffprofilmodelle oder anderer internationaler Ernährungsleitlinien im Rahmen der AVMD-Richtlinie zu einer Bevormundung der Medienpolitik auf nationaler und europäischer Ebene führen, die in einem klaren Widerspruch zu der Verantwortung der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Refinanzierungskraft und die Funktion des Binnenmarkts und Wettbewerbs im Medienbereich steht.

**Daher muss von einer Bezugnahme auf das Nährwertstoffprofilmodell der WHO in der AVMD-Richtlinie Abstand genommen werden.** Statt dessen sollte es auch künftig der Werbeselbstkontrolle der Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die verantwortungsvolle Bewerbung von Lebensmitteln insbesondere gegenüber Kindern im Rahmen der existierenden europäischen und nationalen Gesetze selbstregulativ auszugestalten.

**b) Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Umfeld von Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft**

Während sich die bisherige Richtlinienforderung nach Verhaltensregeln für Lebensmittelwerbung auf „Kindersendungen“ beschränkt (vgl. Art. 9 Abs. 2 AVMD-Richtlinie), sollen nach dem Kommissionsvorschlag künftig „Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft“ in den Anwendungsbereich der Kodizes fallen. Die Einführung dieser neuen Begrifflichkeit birgt die Gefahr einer hohen Rechtsunsicherheit für die Unternehmen und scheint nicht praktikabel, da es vorab quasi unmöglich ist, den tatsächlichen kindlichen Zuschaueranteil zu ermitteln. Zudem ist völlig unklar, wann eine Sendung eine *beträchtliche* Anzahl *kindlicher* Zuschauer aufweist. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verstärkt, dass im Weiteren keine einheitlichen Begrifflichkeiten verwendet werden, denn der zweite Unterabsatz bestimmt, dass durch die Verhaltensregeln die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation auf *Minderjährige* – was Erwägungsgrund 10 entsprechend Kinder und Jugendliche umfasst – verringert werden solle. Hier droht die Gefahr, dass künftig nicht nur spezifisch an Kinder gerichtete Inhalte, sondern überschießend auch solche

Sendungen vom Anwendungsbereich der Kodizes erfasst werden müssten, die sich an eine breite Zielgruppe richten, zu der unter anderem auch Kinder gehören (z. B. „Familiensendungen“). Dies kann jedoch ersichtlich nicht gewollt sein, da unverhältnismäßige mittelbare weitere Werbebeschränkungen im Lebensmittelbereich die Folge wären. Werbung setzt keine Ursache für missbräuchliches Ernährungsverhalten und Übergewicht. Entsprechend führen (auch mittelbare) Werbebeschränkungen und -verbote nicht zu einem gesünderen Lebensstil in der Bevölkerung. Umgekehrt wird jedoch der Wettbewerb zwischen den Unternehmen behindert. Sinkende Werbeeinnahmen der Medien erschweren zudem die Verbreitung redaktioneller Verbraucherinformation. Vor diesem Hintergrund muss auch bei inhaltlichen Vorgaben für die Werbeselbstregulierung im Lebensmittelbereich Augenmaß gehalten werden. Dies umso mehr, als es für eine wirksame Selbstregulierung stets auf die allgemeine Akzeptanz der Beteiligten ankommt. Werden die Akteure gesetzlich zu einer Selbstregulierung verpflichtet, die für sie inhaltlich untragbar bzw. nicht umsetzbar ist, ist eine effektive Selbstkontrolle von Beginn an zum Scheitern verurteilt.

**Der ZAW spricht sich daher dafür aus, die geltende Beschränkung der Werbeselbstregulierung im Lebensmittelbereich auf „Kindersendungen“ beizubehalten.**

Seit dem Inkrafttreten der AVMD-Richtlinie hat sich sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf der der nationalen Selbstkontrollenrichtungen und betroffenen Unternehmen ein allgemeines Verständnis dieser Begrifflichkeit durchgesetzt, das die erhöhte Schutzbedürftigkeit speziell von Kindern angemessen berücksichtigt und den Unternehmen die notwendige Rechtssicherheit in der Praxis bietet.

**c) Unbestimmte Zielvorgaben der Verhaltenskodizes bei Anknüpfung an quantitative Kriterien**

Ebenfalls mit großer Rechtsunsicherheit für die Unternehmen verbunden ist die im zweiten Unterabsatz von Art. 9 Abs. 2 AVMD-E enthaltene Zielvorgabe für die Verhaltensregeln, *die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation für die betroffenen Lebensmittel auf Minderjährige wirkungsvoll zu verringern*. Dies rührt einerseits durch die uneinheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten der *„kindlichen Zuschauerschaft“* bei den inhaltlichen Vorgaben im ersten Unterabsatz und *„Minderjährigen“* bei den Zielvorgaben. Wie bereits oben ausgeführt, sollte der geltenden Rechtslage entsprechend einheitlich die Beschränkung auf kommerzielle Kommunikation im Zusammenhang mit *Kindersendungen* beibehalten werden. Zum anderen ist völlig unklar, was mit einer „wirkungsvollen Verringerung“ der Einwirkung der betreffenden Werbung gemeint ist und anhand welcher Kriterien diese überprüft und effektiv durchgesetzt werden soll. Die deutsche Werbewirtschaft hält den durch die Kommission verfolgten quantitativen Ansatz in Form der mengenmäßigen Beschränkung der „Einwirkung“/des „Ausgesetztseins“ („exposure“) kommerzieller Kommunikation für HFSS-Lebensmittel auch nicht für sachgerecht, um Kinder vor unangebrachter Werbung zu schützen. Im Hinblick darauf, dass es sich auch bei HFSS-Lebensmitteln um legale Produkte handelt, die keinem speziellen Abgabalter unterliegen, wäre eine mengenmäßige Beschränkung der Werbung hierfür auch unter

ordnungspolitischen Gesichtspunkten ein falsches Signal. Effektiver erscheint demgegenüber die Anknüpfung an qualitative Kriterien wie sie beispielsweise in den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats zur Lebensmittelwerbung enthalten sind (vgl. <http://www.werberat.de/lebensmittel>), die nicht auf die Platzierung von Werbung abstellen, sondern auf die inhaltliche Ausgestaltung der kommerziellen Kommunikation für Lebensmittel (s.o.).

Soweit schließlich in Art. 9 Abs. 2 AVMD-E gefordert wird, dass die Kodizes vorsehen sollen, dass in audiovisueller kommerzieller Kommunikation die positiven Ernährungseigenschaften sog. HFSS-Lebensmittel und Getränke nicht hervorgehoben werden dürfen, kollidiert dies mit den Vorgaben der EU-Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (sog. Health Claims-Verordnung) und führt dazu, dass sich die Wirtschaft zu weiteren, über geltendes Recht hinausgehende Vorgaben selbst verpflichten soll: Nach der Health Claims-Verordnung dürfen sog. Health Claims – wenn sie zugelassen wurden – auch auf sog. „Kinderprodukten“ vorkommen bzw. in der Werbung eingesetzt werden. Obwohl der unbestimmte Begriff „positive Ernährungseigenschaften“ nicht per se mit gesundheitsbezogenen Angaben gleichzusetzen sind, wird letzteren – abhängig von der Auslegung im Einzelfall – häufig eine positive Eigenschaft entnommen werden können. Damit würden sich die Unternehmen – nach der Vorstellung der EU-Kommission – die nach der Health Claims-Verordnung ausdrücklich zulässige Verwendung bestimmter gesundheitsbezogener Aussagen im Wege der Selbstverpflichtung in audiovisueller kommerzieller Kommunikation künftig selbst untersagen müssen, wenn diesen eine positive Ernährungseigenschaft entnommen werden kann. Dies wäre unverhältnismäßig und wird daher von der deutschen Werbewirtschaft abgelehnt.

**Nach alledem sollte der 2. Unterabsatz von Art. 9 Abs. 2 AVMD-E ersatzlos gestrichen werden.** Nur auf diese Weise werden auch künftig effektive und effiziente Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für Lebensmittel ermöglicht.

### **3. Inhaltliche Vorgaben für die Selbstkontrolle im Bereich Alkoholwerbung (Artikel 9 Abs. 3 AVMD-E)**

Den Richtlinienanforderungen an die Werbeselbstregulierung im Lebensmittelbereich vergleichbar knüpfen die Zielvorgaben des Regelungsvorschlags für Selbstverpflichtungsinitiativen im Bereich der Alkoholwerbung an die Beschränkung der Einwirkung („exposure“) von Alkoholwerbung auf Minderjährige und verfolgen damit einen quantitativen Ansatz. Ebenso wie im Bereich der Lebensmittelwerbung sieht der ZAW diesen Ansatz auch bei der Selbstregulierung für Alkoholwerbung kritisch. Seit Jahrzehnten stellt der Deutsche Werberat in seinen mehrfach aktualisierten [Verhaltensregeln über die kommerzielle Kommunikation für alkoholhaltige Getränke](#) inhaltliche Anforderungen an Maßnahmen kommerzieller Kommunikation auf, um eine unangebrachte Ansprache der Verbraucher – mit besonderem Fokus auf Minderjährige – zu verhindern. Nach den Werberatsregeln ist in der



kommerziellen Kommunikation für alkoholhaltige Getränke alles zu unterlassen, was als Aufforderung zum Missbrauch oder als Anreiz zum übermäßigen Konsum gedeutet werden könnte. Dieser qualitative Ansatz hat sich über die Jahre bewährt und führt nach Ansicht des ZAW zu sachgerechteren Ergebnissen als die mengenmäßige Beschränkung von Werbemaßnahmen gegenüber Minderjährigen. Die funktionierende Werbeselbstkontrolle ist sowohl national als auch europaweit anerkannt. Erst kürzlich hat die deutsche Bundesregierung im Rahmen ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen zum Thema „Alkoholprävention in Deutschland“ u.a. unter Verweis auf die deutsche Werbeselbstregulierung weiteren gesetzlichen Handlungsbedarf verneint<sup>3</sup>. Die von der EU-Kommission im Zusammenhang mit der Überarbeitung der AVMD-Richtlinie in Auftrag gegebene [Ecorys-Studie](#) zur Alkoholwerbung hat erneut auf die effektive Werbeselbstregulierung hingewiesen.

**Vor diesem Hintergrund sollten die bewährten Richtlinienvorgaben an die Werbeselbstregulierung im Alkoholbereich beibehalten werden, ein Anpassungsbedarf ist nach Ansicht der deutschen Werbewirtschaft nicht vorhanden.**

#### **4. Europäische Verhaltenskodizes (Artikel 9 Abs. 2, Abs. 4; Art. 4 Abs. 7 AVMD-E)**

Soweit die EU-Kommission in ihrem Regelungsvorschlag eine Erleichterung der Aufstellung von Verhaltenskodizes der Union in Aussicht stellt, sieht die deutsche Werbewirtschaft diese Ankündigung kritisch. EU-weit geltende Kodizes berücksichtigen in der Regel die unterschiedlichen Kulturen und verschiedenen rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern nicht ausreichend. Überdies ist es für die Effektivität von selbstregulativen Verhaltensregeln entscheidend, dass diese von allen Beteiligten getragen werden. Dies bedeutet für den Bereich der Werbewirtschaft, dass die Gruppen der werbungstreibenden Unternehmen, der Medien und der Agenturen die Kodizes gleichermaßen anerkennen müssen, wie dies von Art. 4 Abs. 7 AVMD-E gefordert wird. Es muss auch künftig den nationalen Werbeselbstkontrolleinrichtungen überlassen bleiben, eigene Kodizes zu verabschieden und das jeweilige Beschwerdemanagement und die Einhaltung der Branchenregeln eigenverantwortlich zu überwachen. Vorgaben der EU-Kommission für europaweite Kodizes würden den Subsidiaritätsgrundsatz verletzen und in den Kernbereich der autonomen Selbstregulierungsinitiativen der Mitgliedsstaaten eingreifen.

Ein europaweiter Grundstandard beim Umgang mit Verbraucherbeschwerden wird derzeit sichergestellt durch die [European Advertising Standards Alliance](#), unter deren Dach die Werbeselbstkontrolleinrichtungen der Länder in das System europäischer Werbeselbstregulierung eingebunden sind. Hierdurch werden effiziente Beschwerdemechanismen auf Basis vergleichbarer Standards und Verfahrensabläufen im gesamten Binnenmarkt für alle medialen Kontexte unter Wahrung des erforderlichen level playing fields für die Unternehmen sichergestellt. Die jeweiligen Programme und die praktische

---

<sup>3</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 6, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808601.pdf>.

Zusammenarbeit der nationalen Werbeselbstregulierungseinrichtungen werden auf EU-Ebene mittlerweile als best practice-Beispiele für andere Branchen angesehen, wie aus den Berichten der sogenannten Community of Practice for better self- and co-regulation der EU-Kommission hervorgeht (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/community-practice-better-self-and-co-regulation-0>).

**Das System der nationalen Kodizes, die eigenverantwortlich durch die Werbeselbstkontrollenrichtungen der Mitgliedstaaten unter dem Dach der EASA überwacht und angewandt werden, sollte daher auch weiterhin ausgebaut und gefördert werden. Systemwidrig wäre es demgegenüber, der EU-Kommission die Entscheidung über das „Ob“ und/oder „Wie“ der Erstellung von Selbstregulierungskodizes zu übertragen.**

## 5. Herkunftslandprinzip

Nach dem Herkunftslandprinzip unterliegen Anbieter dem Grundsatz nach der Regulierung und Aufsicht des Mitgliedstaats, in dem sie ansässig sind. Die Regelung ist ein unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarkts. **Der ZAW hält daher ein Festhalten an diesem Prinzip für zwingend erforderlich.** Hiervon abzuweichen, ginge letztlich zu Lasten von Angebotsvielfalt und -qualität.

## 6. Erkennbarkeitsgrundsatz

Die auch außerhalb der AVMD-Regulierung verankerte Zielsetzung der Trennung von Werbung/kommerzieller Kommunikation von redaktionellen Inhalten sollte im Sinne eines Erkennbarkeits- und Unterscheidbarkeitsgrundsatzes ausgestaltet werden. Um den Anbietern einen angemessenen Handlungsspielraum bei der Gestaltung ihrer Angebote zu ermöglichen und zugleich das hohe Verbraucherschutzniveau beizubehalten, sollte dieser Grundsatz offen ausgestaltet werden. Dies könnte dadurch erfolgen, dass die Erkenn- und Unterscheidbarkeit von Werbung und redaktionellem Inhalt in den Vordergrund gestellt wird.

**Als übergeordnetes Prinzip sollte gelten, dass kommerzielle Kommunikation klar zu erkennen sein muss.**

## 7. Maßnahmen zum Schutz der Integrität von redaktionellen Inhalten und Werbung

Die deutsche Werbewirtschaft setzt sich ferner für wirksame Maßnahmen zum Schutz der Integrität von redaktionellen Inhalten und Werbung ein. Dies betrifft die unautorisierte Überblendung von linearen Programmen durch Werbeeinspielungen von Dritten mit Hilfe sogenannter Overlays oder Widgets ebenso wie das Herausfiltern von Werbeschaltungen bei Telemedien.

Im Internet stellen die Medienanbieter ein Gesamtprodukt in Form von kostenlosen redaktionellen Beiträgen und Werbung zur Finanzierung der journalistischen Inhalte zur

Verfügung. Durch den Einsatz von sog. Adblockern wird in dieses Gesamtangebot eingegriffen. Der Verbraucher hat aber keinen Anspruch darauf, dass ihm die Internetinhalte kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Entweder er zahlt für das Medienangebot oder aber er duldet die Werbung. Zahlreiche Unternehmen gestalten ihre Dienste mittlerweile als bezahlpflichtige Angebote, bei denen dem Nutzer keine Werbung angezeigt wird. Werbung ist jedoch nach wie vor das zentrale Instrument zur Finanzierung von Informationen, redaktionellen Inhalten und weiteren Dienstleistungen. In einer marktwirtschaftlichen Grundordnung ist es den Unternehmen überlassen, ihre betriebswirtschaftlichen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Nutzerinteressen zu treffen. Sie dürfen dementsprechend erwarten, dass sie ihre Entscheidung, Angebote und Dienste auch werbewirtschaftlich zu refinanzieren, effektiv verwirklichen können.

Gleichermaßen schützenswert ist die Integrität audiovisueller Inhalte. Diese wird durch die unerlaubte Überblendung durch Werbeeinspielungen von Dritten erheblich beeinträchtigt. Da die Problematik, die im Bereich der Telemedien bereits derzeit zu erheblichen negativen Verwerfungen führt, unter den Bedingungen konvergierender Vertriebswege prinzipieller Natur ist und die Gefahr besteht, dass das bestehende rechtliche Instrumentarium (einstweilen) nicht für Abhilfe sorgen kann, muss die Medien- und Kommunikationspolitik eingreifen und rechtzeitig gesetzliche Maßnahmen auf den Weg bringen.

**Diese sollten darin bestehen, die werbewirtschaftliche Integrität der Angebotsinhalte durch eine geeignete Regulierung effektiv zu schützen, indem das Herausfiltern von Werbemitteln ebenso wie das Überblenden von Werbung, sofern Dritte hieraus wirtschaftlichen Nutzen ziehen, nur mit Genehmigung der Anbieter erfolgen kann.**

In Deutschland haben Bund und Länder den hier gebotenen Handlungsbedarf bereits erkannt und in ihrem Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz weitere Schritte angekündigt. **Die aktuelle Überarbeitung der AVMD-Richtlinie bietet nach Ansicht des ZAW die auf absehbare Zeit nicht wiederkehrende Gelegenheit, EU-weit wirksame gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, die es rechtzeitig zu ergreifen gilt.**

---

Autor

**Ines Nitsche**

**Katja Heintschel von Heinegg**

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

+49 30 59 00 99 -700 Telefon

---

**Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW)** ist die Dachorganisation von 42 Verbänden der am Werbegeschäft beteiligten Kreise. Er vertritt die Interessen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Marktforschung. Er ist die gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft in Deutschland.

Der ZAW repräsentiert 25 Milliarden EUR Investitionen in werbliche Kommunikation, davon 15,2 Milliarden EUR Netto-Werbeeinnahmen der Medien, und rund 900.000 Beschäftigte in den Arbeitsbereichen der Marktkommunikation. Zur Dachorganisation gehört auch der Deutsche Werberat, die zentrale Werbeselbstkontrollereinrichtung in Deutschland.

Dabei setzt sich der ZAW für die Freiheit der kommerziellen Kommunikation als einer unabdingbaren Voraussetzung für den im Interesse der Unternehmen und der Verbraucher liegenden unverfälschten und fairen Wettbewerb ein. Werbung und kommerzielle Kommunikation sind zugleich unverzichtbare Grundlage für die Finanzierung vielfältiger, unabhängiger Medien und somit ein wesentlicher Faktor für ein freiheitliches, demokratisches und verantwortungsbewusstes Gemeinwesen – in Deutschland wie auch in Europa.