



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

**Stellungnahme**  
**des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft ZAW e. V.**  
**zur öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zum**  
**Grünbuch „über die Vorbereitung auf die vollständige**  
**Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“**  
**- COM(2013) 231 final -**

Stand: 26.09.2013

**Register-Nummer: 12238962750-40**

BÜRO BERLIN: AM WEIDENDAMM 1A · 10117 BERLIN  
TELEFON: 030/59 00 99 700 · TELEFAX: 030/59 00 99 722  
E-MAIL: ZAW@ZAW.DE · INTERNET: WWW.ZAW.DE

BÜRO BRÜSSEL: C/O ADVERTISING INFORMATION GROUP  
157 AVENUE DE BROQUEVILLE · 1200 BRÜSSEL  
MOBIL: 00 32/485 86 48 56 · E-MAIL: EUROPA@ZAW.DE

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation von 41 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 ca. 30 Milliarden Euro Investitionen in Medienwerbung und rund 940.000 Beschäftigte in den Arbeitsbereichen der Markt-Kommunikation. Zur Dachorganisation gehört auch der Deutsche Werberat, die zentrale Werbeselbstkontrolleinrichtung 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 freiheitlich, demokratisches und nachhaltig verantwortungsbewusstes Gemeinwesen – in Deutschland wie auch in Europa. Mittels der Verantwortungsübernahme für die Werbeselbstkontrolle in Deutschland ermöglicht die im ZAW organisierte deutsche Werbewirtschaft zudem die Partizipation von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen am Prozess der Markt-Kommunikation und stellt zugleich ein effektives und effizientes Instrument des Konfliktmanagements zur Verfügung.

## I. Einleitung

Der ZAW bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Konsultation zu dem von der EU-Kommission vorgelegten Grünbuch „über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ Stellung zu nehmen.

Die Entwicklung neuer Vertriebswege für audiovisuelle Mediendienste birgt auf Grund der damit verbundenen Möglichkeiten für zusätzliche Angebotsformate und Geschäftsmodelle sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmen große Chancen. Mit den technischen Entwicklungen ist zugleich auch die Herausforderung verbunden, den regulatorischen Rahmen ausreichend flexibel, praktikabel und zukunftstauglich zu gestalten, um innovativen Angeboten und Formaten den notwendigen – finanziellen, technischen und rechtlichen – Raum für die weitere Entwicklung und Etablierung zu gewähren.

Werbung ist eine unverzichtbare Quelle für die Refinanzierung der redaktionellen Beiträge in allen Medien. Deshalb ist deren Bestand unmittelbar tangiert, wenn die Einnahmen aus Werbung durch Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation gefährdet sind. Dies gilt auch für neue Angebotsformate im Rahmen konvergierender Mediendienste. Um diese Geschäftsmodelle zu ermöglichen, sollte von der Erweiterung bestehender und der Einführung neuer Werbebeschränkungen dringend Abstand genommen werden. Diese Einschätzung teilt auch das Europäische Parlament.<sup>1</sup> Eine Annäherung linearer und nicht-linearer Angebote erfordert eine Neuordnung und Flexibilisierung der Werbemöglichkeiten vor allem im linearen Bereich und die Aufgabe geltender sachwidriger Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation. Der ZAW spricht sich in diesem Zusammenhang auch für eine Stärkung von Maßnahmen der Selbstregulierung aus, um in einem komplexen und dynamischen Wirtschaftsumfeld schnell, effektiv und flexibel auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Bei der Beantwortung der Fragen aus dem Konsultationspapier beschränkt sich der ZAW nachfolgend auf die Aspekte, die für die deutsche Werbewirtschaft von besonderer Relevanz sind.

### 3.1. Rechtsrahmen

(11) Muss die Definition des Anbieters von audiovisuellen Medien und/oder der Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie angepasst werden, um einen Teil der oder alle Verpflichtungen der AVMD auch für diejenigen einzuführen, die gegenwärtig nicht unter die Richtlinie fallen, oder können die Werte auf andere Weise geschützt werden? Welche Bereiche sollten schwerpunktmäßig der Selbst- bzw. Koregulierung unterliegen?

Wird weiterhin an den besonderen Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste festgehalten, so erscheint das Prinzip der redaktionellen Verantwortung auch künftig geeignet, den Adressatenkreis der in der AVMD-Richtlinie festgelegten Rechte und Pflichten zu bestimmen.

Um flexibel und adäquat auf die schnelle technische Entwicklung und die damit auch verbundenen neuen Werbeformen reagieren zu können, ist es nach Auffassung des ZAW erforderlich, die Selbstregulierung im Bereich der Werbung weiter zu stärken und auszubauen (s. auch Frage 18).

---

<sup>1</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 4.7.2013 über „Connected TV“ (2012/2300 (INI)), Ziffer 16.

In Deutschland existiert bereits seit 1972 über den gesetzlichen Rahmen hinaus gehend eine effektive und gut funktionierende freiwillige Werbeselbstkontrolle durch den Deutschen Werberat ([www.werberat.de](http://www.werberat.de)). Der Werberat ist eine Institution der 41 im ZAW vertretenen Organisationen der werbenden Unternehmen, Medien, Agenturen, Werbeberufe und der Forschung. Er wird von allen relevanten Marktbeteiligten der Werbewirtschaft getragen. Das Selbstkontrollgremium hat in den vergangenen 41 Jahren generelle und spezielle Verhaltensnormen für die Markt-Kommunikation entwickelt (z. B. Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel, Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für die Werbung mit und vor Kindern in Hörfunk und Fernsehen oder speziell für den Bereich der alkoholhaltigen Getränke die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für alkoholhaltige Getränke, alle Verhaltensregeln sind abrufbar auf <http://www.werberat.de/verhaltensregeln>). Mit seinem bewährten Beschwerdesystem regelt die Instanz Konflikte zwischen werbenden Unternehmen und umworbene Kunden. Die Entscheidungen werden von der Werbebranche weithin beachtet; sofern es vereinzelt zu Beanstandungen kommt, betrug die Durchsetzungsquote im Jahr 2012 92 %.

Seit November 2012 wird die Werbeselbstregulierung in Deutschland durch den Deutschen Datenschutzrat Online-Werbung (DDOW) ergänzt. Das Gremium setzt die europaweit vereinbarte Selbstregulierung der Online-Wirtschaft für nutzungs-basierte Online-Werbung (OBA) um. Damit wird in diesem Bereich Transparenz hergestellt und die Selbstbestimmung der Verbraucher durch einfach zu handhabende Entscheidungsmechanismen gestärkt. Es wird ein einheitliches Piktogramm verwendet, das direkt an den Werbemitteln darüber informiert, wenn Werbedienstleister nutzungs-basierte Online-Werbung einsetzen. Zudem können Privatnutzer auf einer zentralen Website anbieterübergreifend entsprechend ihrer individuellen Präferenzen den Einsatz von OBA steuern. Mit einem transparenten Beschwerde- und Sanktionsmechanismus für die Durchsetzung der Selbstregulierung knüpft der DDOW an die jahrzehntelange Erfahrung und weithin anerkannten Erfolge des Deutschen Werberats im ZAW an.

(12) Wie würden sich Veränderungen des Regulierungsansatzes im audiovisuellen Bereich auf das Herkunftslandprinzip und damit auf den Binnenmarkt auswirken?
---

Das in Artikel 2 der Richtlinie verankerte Herkunftslandprinzip ist ein unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarktes für audiovisuelle Mediendienste. Der ZAW hält daher ein Festhalten an diesem Prinzip für zwingend erforderlich.

Für Unternehmen ist das Herkunftslandprinzip elementar und alternativlos, um ausreichende Rechtssicherheit bei grenzüberschreitenden Aktivitäten zu erreichen. Andernfalls müssten audiovisuelle Mediendienste bei grenzüberschreitender Verbreitung stets an die jeweiligen Rechtsvorgaben der einzelnen Empfangsstaaten angepasst werden, was mit hohen Kosten und bürokratischen Unwägbarkeiten für die Anbieter verbunden wäre. Dieser finanzielle und bürokratische Aufwand ginge letztlich zu Lasten von Angebotsvielfalt und –qualität.

(13) Auf welche neue Art und Weise und in welchen Bereichen wird das Verhältnis zwischen den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie und denen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr durch die zunehmende Konvergenz auf die Probe gestellt? Bitte geben Sie konkrete Beispiele.

Sollte für bestimmte Regelungsbereiche eine Vereinheitlichung der Werbebestimmungen der AVMD- und E-commerce-Richtlinie erwogen werden, muss jedenfalls sichergestellt werden, dass keine weiteren Beschränkungen oder Verbote der kommerziellen Kommunikation vorgesehen werden. Wie bereits einleitend dargelegt, ist Werbung ein unverzichtbares (Re-) Finanzierungsinstrument der redaktionellen Beiträge der Anbieter und als Teil der Meinungsfreiheit der werbenden Unternehmen verfassungsrechtlich geschützt. Auch außerhalb des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie findet Werbung im Internet bereits derzeit nicht im rechtsfreien Raum statt. Vielmehr gelten auch hier - wie die Kommission selbst ausführt – u.a. die medienübergreifenden Werbevorgaben der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.

Weitere Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation würden die Entwicklung innovativer Angebote und Geschäftsmodelle im digitalen Bereich unverhältnismäßig behindern, die Angebotsvielfalt und –qualität zu Lasten der Verbraucher einschränken und in die Meinungsfreiheit der Werbungtreibenden eingreifen.

Aus Sicht der deutschen Werbewirtschaft ebenfalls elementar ist die Gewährleistung eines ausgewogenen Datenschutzrahmens, der die Realitäten beachtet und neben dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürger auch die Kommunikationsnotwendigkeiten einer modernen Wirtschaft angemessen berücksichtigt. Daher setzt sich der ZAW im Zuge der aktuellen Überarbeitung des europäischen Datenschutzrahmens mit Nachdruck für praktikable Lösungen ein, die den Bestand existierender Geschäftsmodelle sichern und Innovationen ermöglichen. Da die Debatte zum Datenschutz auf europäischer Ebene noch andauert, sollte unbedingt davon abgesehen werden, fragmentarisch für den Bereich audiovisueller Mediendienste spezielle Datenschutzbestimmungen vorzusehen, die sich sodann ggf. nicht in den europäischen Rechtsrahmen einfügen. Datenverarbeitungsvorgänge sind ein wesentliches Element der modernen, informationsbasierten Gesellschaft. Datenverarbeitungssysteme tragen wesentlich sowohl zum wirtschaftlichen als auch zum sozialen Fortschritt bei. Für die Werbewirtschaft ebenso wie für zahlreiche andere Wirtschaftsbereiche ist die Verarbeitung personenbezogener Daten unverzichtbare Grundlage der täglichen Arbeit.

(14) Welche Initiativen könnten auf europäischer Ebene zu einer verbesserten Medienkompetenz in ganz Europa beitragen?

Der ZAW hält eine umfassende Aufklärung der Betroffenen für eine besonders effektive und effiziente Maßnahme, um diese in die Lage zu versetzen, angemessen mit den Medien umzugehen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der neuen Medien. Unsicherheiten, die häufig in Rufen nach Gesetzesverschärfungen münden, werden in vielen Fällen durch Unkenntnis hervorgerufen. Die Unternehmen der Werbewirtschaft engagieren sich daher eigeninitiativ im Rahmen von Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen – auch im Rahmen spezifischer Selbstregulierungsinitiativen neuen Zuschnitts. So hat zum Beispiel der DDOW Anfang August seine Aufklärungsmedienkampagne zur nutzungsorientierten Online-Werbung gestartet. Koordiniert von der European Digital Advertising Alliance (EDAA) basiert sie auf

Anzeigenmotiven, die die Nutzer dazu animieren, hinter die Kulissen bei OBA zu blicken – und dabei ihre informationelle Selbstbestimmung wahrzunehmen.<sup>2</sup>

Bildungsinitiativen wie beispielsweise Media Smart sind ebenfalls geeignet, europaweit zu einer Stärkung der Medienkompetenz beizutragen.

### 3.3. Kommerzielle Kommunikation

(17) Werden die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie über die kommerzielle Kommunikation nach wie vor angemessen sein, wenn die Konvergenz immer mehr zur Realität wird? Könnten sie einige konkrete Beispiele angeben?

Der ZAW hatte bereits früher gegenüber der Kommission darauf hingewiesen, dass die für den linearen Bereich geltenden quantitativen Werbebeschränkungen (u. a. Blockwerbegebot und Unterbrechervorgaben) nicht zeitgemäß sind und daher gelockert werden sollten. Im Interesse attraktiver Inhalte und davon abhängiger Werbeplätze müssen Anbieter ohnehin seit jeher Werbung maßvoll platzieren. Die Attraktivität der Werbeplätze hängt maßgeblich davon ab, inwieweit das Programm und die Werbung den Interessen der Zuschauer entgegenkommen. Aufgrund der Medienvielfalt und der damit verbundenen Auswahl für den Verbraucher hatten und haben diese auch im linearen Bereich durch einen jederzeitigen Senderwechsel entscheidende Steuerungsmöglichkeiten, die quantitative Werbebeschränkungen im Vergleich zum non-linearen Bereich nicht mehr rechtfertigen. Gerade die Entwicklung und Zunahme hybrider Endgeräte, eine größere Angebots- und Programmvietfalt und ein teilweise verändertes Mediennutzungsverhalten der Verbraucher befördern die Debatte zusätzlich.

Hybride Endgeräte sind in der Lage, zur gleichen Zeit Fernseh- und Internetinhalte nebeneinander darzustellen. Für diese Angebote gelten jedoch unterschiedliche Werbevorgaben. Ersichtlich muss die Weiterentwicklung der Technik auch hier Berücksichtigung finden und dies in einer Form, die die Angebots- und Programmvietfalt weiterhin sichert. Vor diesem Hintergrund haben sich auch das Europäische Parlament, der Deutsche Bundesrat und die Landesmedienanstalten der Bundesländer in ihren Stellungnahmen zum Grünbuch für eine Flexibilisierung der quantitativen Werberegeln ausgesprochen.<sup>3</sup>

Entsprechend den Empfehlungen des Europäischen Parlaments<sup>4</sup> sollten die Möglichkeiten einer Liberalisierung bzw. Flexibilisierung quantitativer Werbevorgaben überprüft und keinesfalls bestehende inhaltliche Werbebeschränkungen erweitert oder neue Restriktionen im Werbereich eingeführt werden. Die Finanzierung von redaktionellen Inhalten und damit die Angebotsvietfalt wären gefährdet und die werbenden Unternehmen zusätzlich unverhältnismäßig in ihrem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung beschränkt. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass unabhängig von den qualitativen Werbebeschränkungen der AVMD-Richtlinie und den medienübergreifenden Werberegeln der UCP-Richtlinie zahlreiche weitere produktspezifische Vorgaben für die kommerzielle Kommunikation existieren, die auch in audiovisuellen Mediendiensten beachtet werden müssen. Beispielfhaft erwähnt seien

---

<sup>2</sup> Vgl. Pressemitteilung des DDOW v. 6.8.2013, abrufbar auf [www.ddow.de](http://www.ddow.de).

<sup>3</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 4.7.2013 über „Connected TV“ (2012/2300 (INI)), Ziffer 12, Beschluss des Bundesrats v. 5.7.2013, BR-Drs. 321/13, Ziffer 8, Positionspapier der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) v. 19.2. 2013, S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 4.7.2013 über „Connected TV“ (2012/2300 (INI)), Ziffer 16.

hier nur die Zwangsangaben bei Werbung für energieverbrauchsrelevante Produkte, für Verbraucherkredite bzw. Finanzierungshilfen oder aber die Vorgaben und Restriktionen bei der Werbung für Arzneimittel.

Zusätzlich könnten die mit neuen Medienvertriebswegen verbundenen innovativen Angebote zum Anlass genommen werden, klar zu stellen, dass das medienübergreifend geltende Trennungs- und Erkennbarkeitsgebot nicht maßgeblich durch eine räumliche Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten erfüllt werden muss. Um den Anbietern einen angemessenen Handlungsspielraum bei der Gestaltung ihrer Angebote zu ermöglichen und zugleich das durch den Trennungs- und Erkennbarkeitsgrundsatz gewährleistete hohe Verbraucherschutzniveau beizubehalten, sollte dieser offen ausgestaltet werden. Dies könnte dadurch erfolgen, dass die Erkenn- und Unterscheidbarkeit von Werbung und redaktionellem Inhalt übergeordnet in den Vordergrund gestellt wird.

(18) Welche regulatorischen Instrumente würden sich als Reaktion auf die sich rasch wandelnden Werbetechniken am besten eignen? Gibt es noch mehr Spielraum für die Selbst-/Koregulierung?

Angesichts der schnellen technischen Entwicklung sollten nach Ansicht des ZAW Selbstregulierungsinitiativen Vorrang gegenüber staatlichen Vorgaben eingeräumt werden. Selbstregulierungssysteme können effektive, flexible und praktikable Antworten auf die vielfältigen und komplexen Herausforderungen einer zunehmend konvergenten Medienwelt geben. Wie schon zu Frage 11 ausgeführt, existiert in Deutschland mit dem Deutschen Werberat bereits seit 1972 ein Organ der Werbeselbstkontrolle. Als Sensor und Filter gesellschaftlicher bzw. politischer Entwicklungen hat das Gremium in den vergangenen 41 Jahren mehrere Verhaltensregeln für die kommerzielle Kommunikation entwickelt, unter anderem im Jahr 2009 die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel. Diese gelten medienübergreifend und enthalten u.a. spezielle Vorgaben für an Kinder gerichtete kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel. In der Begründung zum 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben die Bundesländer diese Maßnahmen anerkannt und verweisen auf die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats.

Zuletzt hat unter dem Dach des ZAW im November 2012 der Deutsche Datenschutzrat Online-Werbung (DDOW) seine Arbeit aufgenommen. Hiermit hat die deutsche Online-Wirtschaft die europaweit vereinbarte Selbstregulierung für nutzungsbasierte Online-Werbung (OBA) umgesetzt. Im Wege der Selbstregulierung haben sich Unternehmen europaweit dazu verpflichtet, Transparenz herzustellen und die Selbstbestimmung der Verbraucher durch einfach zu handhabende Entscheidungsmechanismen zu stärken. Es wird ein einheitliches Piktogramm eingesetzt, das direkt an den Werbemitteln darüber informiert, wenn Werbedienstleister nutzungsbasierte Online-Werbung einsetzen. Zudem können Privatanutzer auf einer zentralen Website anbieterübergreifend entsprechend ihrer individuellen Präferenzen den Einsatz von OBA steuern. Mit einem transparenten Beschwerde- und Sanktionsmechanismus für die Durchsetzung der Selbstregulierung knüpft der DDOW an die jahrzehntelange Erfahrung und weithin anerkannten Erfolge des Deutschen Werberats im ZAW an.

Mit Blick auf die erfolgreiche Werbeselbstregulierung in Deutschland ist es erstrebens- und wünschenswert, den Einsatz von Selbstregulierungsmechanismen weiter zu stärken. Für die Akzeptanz von Selbstregulierungsmaßnahmen ist entscheidend, dass diese nicht mit

zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben „aufgeladen“ werden. Jedenfalls sollte der gesetzliche Rahmen so gefasst sein, dass der Wirtschaft ein ausreichender Spielraum zur autonomen Regelsetzung für eine sachgerechte, praktikable Lösung im Interesse aller Marktbeteiligten verbleibt.

(19) Wer sollte letztlich bestimmen, ob kommerzielle Einblendungen oder andere neuartige Techniken am Bildschirm akzeptiert werden sollen?

Nach Auffassung der deutschen Werbewirtschaft ist die Integrität der Angebote in einer konvergenten Medienwelt zu wahren. Neben einer Einflussnahmemöglichkeit der Nutzer gehört hierzu vor allem die Genehmigung des Inhaltenanbieters hinsichtlich Werbeeinblendungen von Dritten.

**Kontakt**

Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft (ZAW)  
Rechtsanwältin Ines Nitsche  
Am Weidendamm 1a  
10117 Berlin  
Telefon: 030 – 590099 -719  
Telefax: 030 – 590099 - 722  
E-Mail: nitsche@zaw.de