

STUDIE ÜBER DIE AUSWIREKUNG VON FERNSEHWERBUNG UND TELESHOPPING AUF MINDERJÄHRIGE

(99/S/ 139-102855)

Durchgeführt von INRA
unter der rechtlichen Leitung von
BIRD & BIRD Brussels

**Für die Europäische Kommission
DG EAC**

März 2001

ZUSAMMENFASSUNG

1. KONTEXT

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Richtlinie 89/552/EWG des Rates, geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) legt die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Fernsehtätigkeit in der Europäischen Union fest. Einige Bestimmungen der 1989 genehmigten Richtlinie bezogen sich auf den Schutz Minderjähriger, vor allem Artikel 16, der eine Reihe von Vorschriften über Werbung und Minderjährige festlegte. Bei Überprüfung der Richtlinie verpflichtete sich die Kommission, im Kontext der nächsten Überprüfung der Fernsehrichtlinie gemäß Artikel 26 eine Untersuchung über die Auswirkung von Fernsehwerbung und Teleshopping auf Minderjährige durchzuführen.

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ stützt sich, was den Bereich des Fernsehens anbelangt, auf die Grundsätze von Artikel 49 des EG-Vertrags, d. h. den freien Verkehr von Rundfunkdienstleistungen. Diesbezüglich dient sie der Koordinierung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, einschließlich Werbung, Sponsoring, Teleshopping, Schutz Minderjähriger und öffentliche Ordnung¹.

Kapitel IV der Richtlinie erstreckt sich auf die kommerzielle Kommunikation (Werbung, Sponsoring und Teleshopping) und legt die grundlegenden Anforderungen in Bezug auf den Verbraucherschutz fest. Es umfasst insbesondere einen Artikel, der sich mit der besonderen Beziehung von Minderjährigen zum Verbrauch befasst, wenn sie entweder selbst als Verbraucher auftreten oder sich an Entscheidungen innerhalb ihrer Familien beteiligen. Diese Bestimmungen werden in den Mitgliedstaaten entsprechend der jeweils bestehenden Tradition und Kultur umgesetzt und vervollständigt.

2. ANGEWANDTE METHODIK

Die Untersuchung über die Auswirkung von Fernsehwerbung und Teleshopping auf Minderjährige wurde von dem Unternehmen International Research Associates (**INRA**) durchgeführt, das bei rechtlichen Fragen, welche die 18 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums betrafen, mit dem Rechtsanwaltsbüro **Bird & Bird** bzw. bei Rechtsfragen, welche die einzelnen Länder betrafen, jeweils mit einem nationalen Rechtsanwaltsbüro zusammenarbeitete (eine vollständige Liste ist der Untersuchung als Anhang beigefügt).

¹ Begründung, ABl., Supplement 5/86.

Ziel der Untersuchung war es, die einschlägigen nationalen Bestimmungen in Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie in Verhaltensregeln zur freiwilligen Selbstkontrolle zu ermitteln und zu beschreiben, die in jedem Staat zum Schutz Minderjähriger auf die Werbung Anwendung finden. Außerdem wurde das jeweils für die Bearbeitung von Beschwerden angewandte System, bestehend aus administrativen und juristischen Maßnahmen sowie aus Maßnahmen zur Selbstkontrolle, ausführlich dargelegt.

Für die meisten Länder konnten offizielle Gesetzesentwürfe ermittelt und kommentiert werden. Diesbezüglich waren die Informationen, die Berufsverbände im Werbesektor bereitstellten, sehr hilfreich, ebenso die Kommentare der nationalen Behörden, denen die Berichtsentwürfe von der Generaldirektion "Bildung und Kultur" zugesandt worden waren.

Schließlich gab die Beraterfirma in jedem nationalen Bericht an, wie die Bestimmungen der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (inoffizielle konsolidierte Fassung) in den nationalen Rechtsvorschriften über an Minderjährige gerichtete Fernsehwerbung und Teleshopping umgesetzt wurden. Allerdings erstrecken sich die Berichte in Anbetracht der Ziele der Kommission und um Vergleiche zu ermöglichen, auch auf andere Medien wie beispielsweise Rundfunk, Presse, Außenwerbung, Kino und Internet.

Bei Durchführung und Präsentation der Untersuchung wurde auf ein identisches Layout für die untersuchten Länder geachtet, um so zu einem harmonisierten und leicht lesbaren Ansatz zu gelangen und den Vergleich zu erleichtern.

Daher umfasst jeder nationale Bericht neben den wichtigsten Definitionen und allgemeinen Bestimmungen im Bereich der Werbung und des Teleshopping für Minderjährige die Vorschriften nach Sektoren und Medien wie auch eine Aufstellung spezieller Marketingverfahren. Darüber hinaus wird jeder Bericht mit einer Zusammenfassung eingeleitet, welche die wesentlichen Merkmale des fraglichen Landes darlegt. Eine Excel-Tabelle mit dem gleichen Layout für die einzelnen Länder wurde ebenso erstellt wie eine vergleichende Tabelle für die 18 untersuchten Staaten.

Schließlich wurde noch ein Bericht über die europäischen und internationalen Vorschriften sowie die Maßnahmen zur Selbstkontrolle, die für die an Minderjährige gerichtete Werbung gelten, ausgearbeitet.

3. ZIEL DER UNTERSUCHUNG

Die Untersuchung ist in zwei Teile gegliedert.

Teil 1:

Der erste Teil legt die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten und EWR-Ländern dar. Er erfasst sämtliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die es in den Mitgliedstaaten in Bezug auf Werbung und Teleshopping für Kinder gibt, und verfolgt die Entwicklung der entsprechenden Vorschriften zwischen 1988 (d. h. vor Annahme der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen") und heute. Auch enthält er

Angaben über sämtliche Diskussionen, die geführt wurden, sowie über die Grundsätze, auf denen die entsprechenden Bestimmungen basieren.

Vor allem spricht die Untersuchung folgende Punkte an:

- Die Grundsätze, die auf die nationalen Rechtsvorschriften über Fernsehwerbung und Teleshopping Anwendung finden.
- In Bezug auf die nationalen Rechtsvorschriften (die alle Rechts- oder Verwaltungsinstrumente usw. einschließen) versucht die Untersuchung, etwaige Unterschiede zwischen den verschiedenen Medien herauszuarbeiten (z. B. zwischen Fernsehen und Presse).
- Die Untersuchung stellt alle Informationen über die Altersgrenzen zusammen, die in Bezug auf das Fernsehen gelten, auch prüft sie, ob es Unterschiede zwischen dem Fernsehen und den übrigen Medien gibt.
- Ebenso analysiert die Untersuchung den Wortlaut der verschiedenen Verhaltensregeln zur freiwilligen Selbstkontrolle.
- Schließlich befasst sich die Untersuchung mit etwaigen Beschwerden sowohl über die Rechtsvorschriften als auch über die Verhaltensregeln, auf die in den vorhergehenden Absätzen verwiesen wurde, sowie mit der Bearbeitung dieser Beschwerden.

Teil 2:

Der zweite Teil des Berichts betrifft die Rechtsvorschriften, die auf europäischer und internationaler Ebene Anwendung finden, und prüft die Verbindungen und Widersprüche, die bei der Anwendung der verschiedenen einschlägigen Instrumente bestehen.

4. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE DER UNTERSUCHUNG

- Die Untersuchung zeigt, dass die Bestimmungen der Richtlinie angemessene und flexible Rahmenbedingungen für die einschlägigen Vorschriften der Mitgliedstaaten bilden. Bemerkenswert in diesem Bereich ist der umfassende Einsatz einer freiwilligen Selbstkontrolle, sowohl in Bezug auf die angewandten Vorschriften als auch in Bezug auf die bestehenden Beschwerdeverfahren.
- Es besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den Vorschriften für das Fernsehen und für die sonstigen Medien, mit umfassenderen Vorschriften für das Fernsehen als für die übrigen Medien (bemerkenswert ist, dass es für die sonstigen Medien nicht immer spezielle Vorschriften für Minderjährige gibt).
- Auf der Ebene der Mitgliedstaaten gibt es eine beachtliche Zahl von Unterschieden, die von den Altersgrenzen in den Definitionen (die außerdem noch innerhalb der Mitgliedstaaten für verschiedenen Tätigkeiten unterschiedlich sind) bis zu speziellen Bestimmungen für bestimmte Bereiche (z. B. Finanztätigkeiten oder Alkoholwerbung) reichen. Dies zeigt, dass der Ansatz der

Richtlinie sehr geeignet ist, indem er angemessene und flexible Rahmenbedingungen bietet, die die Mitgliedstaaten unter Bezug auf ihre unterschiedlichen Kulturen und Traditionen umsetzen.

- Die Zahl der Beschwerden ist ausgesprochen niedrig, auch hat sie sich während des Untersuchungszeitraums nicht wesentlich erhöht, was zeigt, dass die Richtlinie, wie sie in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird, wirksam ist.
- In einigen Mitgliedstaaten gibt es einige wenige Vorschläge, die vor allem darauf gerichtet scheinen, die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften zu präzisieren; bemerkenswert ist diesbezüglich die Genehmigung von Verhaltensregeln zur freiwilligen Selbstkontrolle für das Internet.
- Die Untersuchung zeigt, welche Mitgliedstaaten restriktivere Maßnahmen als in der Richtlinie vorgesehen ergriffen haben; lediglich in einem Mitgliedstaat ist auf Minderjährige gerichtete Werbung völlig untersagt², in einem Staat ist Spielzeugwerbung zwischen 7.00 Uhr morgens und 10.00 Uhr abends verboten³, während in einigen Mitgliedstaaten die Werbung im Rahmen der Kinderprogramme durch Rechtsvorschriften⁴ oder durch freiwillige Bestimmungen⁵ eingeschränkt ist. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten schränkt die an Kinder gerichtete Werbung nicht ein, hat aber genaue Vorschriften zum Inhalt dieser Werbung erlassen (beispielsweise: keine Werbung darf Kinder dazu ermutigen, fremde Häuser zu betreten oder mit Fremden zu sprechen; der Einsatz von Persönlichkeiten, die Kindern bekannt sind, kann untersagt oder eingeschränkt werden; bei Süßigkeitenwerbung sollte ein Zahnbürstensymbol auf dem Bildschirm erscheinen). Diese Bestimmungen werden sowohl durch entsprechende Vorschriften als auch im Rahmen von Maßnahmen zur Selbstkontrolle umgesetzt.

² Schweden.

³ Griechenland.

⁴ Belgien (Flämische Gemeinschaft) und Italien.

⁵ Dänemark.