

8.5.1996

Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt

Grünbuch der Kommission

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

Einführung	1
Teil I. Kommerzielle Kommunikationen in der Europäischen Gemeinschaft	4
Zusammenfassung.....	4
Das Recht des Binnenmarktes	4
Andere Gemeinschaftsziele	12
Teil II. Beurteilung des Bedarfs an Gemeinschaftsaktionen	16
Zusammenfassung.....	16
Gründe für vorhandene bzw. neu entstehende Hindernisse für den Binnenmarkt.....	16
Risiken für die Kohärenz von Gemeinschaftsmaßnahmen	20
Teil III. Ermittlung spezieller Bereiche für Gemeinschaftsaktionen	23
Zusammenfassung.....	21
Vorläufiger vergleichender Überblick	21
Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung von potentiellen regelungsbedingten Hindernisse für den Binnenmarkt.....	29
Notwendigkeit eines Systems vorheriger Anmeldung	32
Teil IV. Vorschläge für die Konsultation	34
Zusammenfassung.....	34
Methodik für eine einheitlichere Bewertung.....	34
Verbesserung der Koordinierung und Information auf europäischer Ebene	38
Fußnoten.....	40

Arbeitsdokument

Neben dem Grünbuch wird ein Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission vorgelegt, in dem die Umfragen und Vorarbeiten zu diesem Grünbuch ausführlich analysiert werden. Das Arbeitsdokument untergliedert sich in zwei Teile, wobei im ersten Teil allgemein die Auswirkungen rechtlicher Regelungen auf den Europäischen Markt für kommerzielle Kommunikation untersucht werden, während der zweite Teil nationale Rechtsvorschriften für jeden Mitgliedstaat in Tabellenform enthält.

ZUSAMMENFASSUNGZUSAMMENFASSUNG UND BEMERKUNGEN

Zielsetzung

Im November 1992 beschloß die Kommission, das Gesamtkonzept ihrer zukünftigen Politik auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen zu überarbeiten und die Ergebnisse in Form eines Grünbuchs zu veröffentlichen. Auf der Grundlage dieses Grünbuchs sollen mit dem europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten sowie interessierten Kreisen Vorschläge mit zweierlei Zielsetzung erörtert werden: Erstens, Gewährleistung der Kohärenz aller auf EU-Ebene zu ergreifenden zukünftigen Initiativen. Zweitens, Schaffung eines Konzepts, mit dessen Hilfe die Kommission möglicherweise auftretende Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung von auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen mit Gemeinschaftsrecht erkennen und beheben kann.

Geltungsbereich

Kommerzielle Kommunikationen umfassen sämtliche Formen von Werbung, Direktmarketing, Sponsoring, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit (wobei die Verpackung aus den in der Einführung angeführten Gründen nicht inbegriffen ist). Mit der Entwicklung der Informationsgesellschaft werden vermutlich neue Formen kommerzieller Kommunikationen einen größeren Stellenwert erhalten.

Vorläufige Erkenntnisse

Zur Vorbereitung dieses Grünbuchs wurden eine umfassende Untersuchung der relevanten Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten, eine sorgfältige Marktanalyse sowie detaillierte Umfragen durchgeführt. Einzelheiten dieser Untersuchungen sind in einem zusammen mit dem Grünbuch veröffentlichten Arbeitsdokument¹ enthalten. Aus diesen Analysen lassen sich fünf prinzipielle Schlußfolgerungen ziehen:

- (1) Innerhalb des Binnenmarkts nehmen grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen zu.
- (2) Derzeit können unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften zum Hemmnis für Unternehmen werden, die über die Grenzen ihres Landes hinweg derartige Dienste anbieten wollen. Ferner können Sie Probleme für diejenigen Verbraucher schaffen die sich gegen ungesetzliche grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen schützen wollen.

- (3) Künftig ist zunehmend damit zu rechnen, daß angesichts der steigenden Anzahl an grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikationen einige der genannten Unterschiede zwischen den nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen erhebliche Barrieren schaffen werden.
- (4) Die Gefahr, daß eine solche ungleiche Entwicklung der nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Schaffung von Barrieren beiträgt, verstärkt sich mit der Entstehung neuer Dienstleistungen in der Informationsgesellschaft.
- (5) Die Verfügbarkeit von Informationen über rechtliche Maßnahmen und Marktentwicklungen auf nationaler und Gemeinschaftsebene wird immer bedeutender.

Ein neues Konzept für die Politik auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen

Auf der Basis dieser vorläufigen Erkenntnisse hat das Grünbuch folgende drei politische Grundorientierungen erstellt, zu denen Reaktionen interessierter Parteien erwartet werden.

(1) Im Falle, daß sich bestehende Rechtsvorschriften als hinderlich für grenzüberschreitende Aktivitäten erweisen, bedürfen diese einer sorgfältigen Überprüfung.

Voneinander abweichende gesetzliche Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten können sich negativ auf das Angebot grenzüberschreitender kommerzieller Kommunikationen auswirken. Tatsächlich wurden im Rahmen von Umfragen eine Reihe möglicher gesetzlicher Handelsbarrieren festgestellt. Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs garantiert, daß ein Mitgliedstaat Dienstleistungen, die von einem anderen Mitgliedstaat aus erbracht werden, nicht beschränken darf, es sei denn solche Beschränkungen erfüllen bestimmte Bedingungen. Soweit diese Bedingungen nicht erfüllt sind, fallen die fraglichen Dienstleistungen lediglich unter die Gesetzgebung des Herkunftslandes (sog. Herkunftslandsprinzip). Solche Beschränkungen mögen dadurch entstehen, daß Dienstleistungsanbietern, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat unterhalten und bereits der dortigen Landesgesetzgebung genügen müssen, sich zusätzlichen nationalen Gesetzen im Bestimmungsland unterwerfen müssen. Derartige Beschränkungen könnten dann gem. Art. 59 EG-V gerechtfertigt sein, wenn die Anwendung der Gesetze des Bestimmungslandes durch ein überragendes Allgemeininteresse geboten und verhältnismäßig ist oder wenn die Anforderungen der zugrundeliegenden Gesetzgebung nicht bereits durch Regelungen erfüllt sind, denen die betroffenen Anbieter in ihrem Herkunftsland unterworfen sind (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung) Vor diesem Hintergrund muß deshalb überprüft werden, in welchem Maße die festgestellten Handelsbarrieren für kommerzielle Kommunikationen nach Gemeinschaftsrecht zulässig sind und insbesondere inwieweit sie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.

Teil III des Grünbuchs definiert drei Kategorien von potentiellen Hindernissen für grenzüberschreitende Dienstleistungen im Bereich von kommerziellen Kommunikationen. Letztere wurden an Hand der Antworten der Umfrageteilnehmer erstellt.

Kategorie (a): Beschränkungen, die ein absolutes Verbot bestimmter Marketingaktivitäten beinhalten.

Kategorie (b): Beschränkungen, die Marketingaktivitäten einschränken, ohne sie jedoch zu verbieten.

Kategorie (c): Beschränkungen, die spezifische Produktkategorien oder Dienstleistungsarten betreffen.

Die detaillierte Übersicht des vorliegenden Grünbuchs soll einerseits dazu beitragen, diejenigen

nationalen Regelungen offenzulegen, die erkennbar gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen. Andererseits soll sie, wo dies erforderlich erscheint, Vorschläge für sekundäres Gemeinschaftsrecht erarbeiten.

(2) Die Entstehung möglicher neuer Barrieren im Bereich des Binnenmarktes gilt es ebenfalls zu unterbinden.

Mit dem wachsenden Markt für grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen können sich auch neue rechtliche Probleme ergeben. Daher gilt es sicherzustellen, daß in einem sich verändernden Umfeld ausreichende, angemessene und kohärente rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können. Überreglementierung einerseits und eine Häufung von Vertragsverletzungsverfahren andererseits müssen vermieden werden. Ein Notifizierungssystem zur Ermittlung neuer rechtlicher Entwicklungen ist daher zweckmäßig. Ferner sollte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den für die Regulierung zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten und der Kommission das Bedürfnis nach förmlichen Maßnahmen hinsichtlich zukünftiger möglicher Vertragsverstöße einschränken.

(3) Zukünftige nationale Maßnahmen und Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind in Übereinstimmung mit sowohl den Grundsätzen des Binnenmarkts als auch anderen Zielsetzungen der Gemeinschaft zu entwickeln.

Jede Politik, die Belange von besonderem öffentlichem Interesse verfolgt, muß möglichst genau definiert werden, um sicherzustellen, daß die vorgeschlagenen Regelungen auch die angestrebten politischen Zielsetzungen erreichen. Andernfalls können sich contra-produktive Auswirkungen ergeben.

Vorschläge für die Konsultation

Gestützt auf die Ergebnisse der Umfragen sowie auf die oben skizzierten Orientierungshilfen ruft die Kommission alle interessierten Parteien zur Stellungnahme zu den folgenden Vorschlägen auf.

I. Zur verbesserten Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von zukünftigen rechtlichen Maßnahmen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen schlägt die Kommission eine Bewertungsmethode vor.

Mit Hilfe einer solchen Bewertungsmethode ließen sich Initiativen präzise auf konkrete, im öffentlichen Interesse liegende, Ziele zuschneiden und eventuelle Auswirkungen auf andere Politikfelder frühzeitig ermitteln und reduzieren. Auf nationaler Ebene könnte die Methode sich ferner bei der Bewertung der Legalität möglicher Beschränkungen betreffend kommerzielle Kommunikationen als nützlich erweisen.

II. Auf europäischer Ebene ist eine bessere Koordinierung und Information notwendig.

Die Kommission schlägt die Gründung eines Ausschusses, bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, vor, der sich mit den betreffenden Vorschriften im Bereich kommerzieller Kommunikationen beschäftigen soll. Zu dessen Aufgabengebiet wird die Untersuchung eines breiten Problembereiches gehören. Einerseits könnte hierdurch die Transparenz von Initiativen der Kommission gewährleistet werden. Andererseits könnte der Ausschuß dazu beitragen, die Kohärenz zukünftiger nationaler Initiativen auf dem Gebiet der kommerziellen Kommunikationen zu sichern und somit den Weg für Lösungen zu ebnen. Anlässlich seiner ersten Sitzungen wird er der Verkaufsförderung und dem Sponsoring besondere Aufmerksamkeit widmen. Bei den letztgenannten Formen kommerzieller Kommunikationen traten laut Umfragen die meisten Schwierigkeiten auf.

Die Mehrheit der Befragten forderte von der Kommission eine bessere Information über rechtliche Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft. Die Kommission schlägt vor, eine zentrale Kontaktstelle einzurichten, die bei Fragen zu bestimmten Bereichen ihrer Politik im Bereich kommerzieller Kommunikationen Auskunft geben soll. Des Weiteren soll die Kontaktstelle Informationen sammeln und verbreiten und zu einer Verbesserung der Entwicklung und der Koordination des Informationsflusses in diesem Bereich beitragen.

Anmerkungen für den Leser

Die Kommission ruft zu einer offenen Konsultation auf, in deren Verlauf neben dem europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten Einzelpersonen, Unternehmen, Behörden und sonstige Gremien zu der in diesem Grünbuch enthaltenen Analyse und zu den Vorschlägen Stellung nehmen können.

Es handelt sich um eine zweigleisige Konsultation, bei der nicht nur die europäischen Industrie- und Verbraucherverbände und -vereinigungen, sondern auch Einzelunternehmer ihre Ansichten vorbringen können.

Die Kommission erbittet die Stellungnahmen zu der in diesem Grünbuch enthaltenen Analyse und zu den Vorschlägen bis zum 30. Oktober 1996.²

EINFÜHRUNG

Im November 1992 beschloß die Kommission die Erarbeitung eines Grünbuchs mit dem Ziel, eine Gesamteinschätzung aller politischen Maßnahmen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen vorzunehmen.

Im strategischen Programm der Kommission "Die optimale Gestaltung des Binnenmarkts"³ wurde die spezifische Rolle anerkannt, die kommerziellen Kommunikationen bei der Schaffung eines Europas ohne Binnengrenzen zukommt. Aus dem Aktionsplan der Kommission für die Informationsgesellschaft⁴ geht klar hervor, wie wichtig die Entwicklung einer kohärenten Politik für die Dienstleistungsbranchen in einer Europäischen Informationsgesellschaft ist.

Kommerzielle Kommunikationen lassen sich wie folgt definieren: "Sämtliche Formen der Kommunikation, die auf die Förderung des Absatzes von Produkten oder Dienstleistungen bzw. des Image eines Unternehmens oder einer Organisation gegenüber den Endverbrauchern und/oder Vertriebsunternehmen abzielen." Der Begriff bezieht sich auf alle Formen der Werbung, des Direktmarketings, Sponsorings, der Verkaufsförderung und der Öffentlichkeitsarbeit. Darunter fällt ebenfalls die Nutzung solcher Kommunikationsinstrumente auf die die Verbrauchsgüterindustrie, die Dienstleistungsbranche sowie öffentliche und mit öffentlicher Beteiligung arbeitende Stellen, Wohltätigkeits-Einrichtungen und politische Organisationen⁵ regelmäßig zurückgreifen. Die Verpackung von Produkten ist nicht eingeschlossen⁶. Dies bedeutet hingegen nicht, daß in diesem Bereich keine Probleme auftreten können und schließt deshalb nicht eine spätere Analyse der für diesen Bereich geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen aus.

Innerhalb dieses Dienstleistungssektors lassen sich generell die folgenden zwei Dienstleistungsarten unterscheiden:

- (i) Die Palette der Dienstleistungen, die von kommerziellen Kommunikationsbranchen sog. "Anbietern" erbracht wird. Dazu gehören Werbeagenturen, Direktmarketingunternehmen (alle Formen), Verkaufsförderagenturen, Mediaplaner, Sponsoringagenturen, PR-Firmen. Weitere Dienstleistungen werden von "Spezialanbietern" wie Marktforschungsunternehmen, Werbefilmproduzenten, Adressenhändlern erbracht. Beide Gruppen bieten ihre Dienstleistungen Kunden sog. "Nutzern" an, die an diesen Kommunikationsformen interessiert sind.
- (ii) Die Palette der Dienstleistungen, die von den sog. "Trägern" kommerzieller Kommunikationen erbracht wird. Hierzu zählt eine Vielzahl von Unternehmen einschließlich der Medien (Fernseh-, Hörfunkanstalten und Printmedien), Organisatoren von Sport- und Kulturveranstaltungen, Post- und Telekommunikationsdienste, Anschlagstellenbetreiber usw., die sowohl für die Anbieter als auch für die Nutzer tätig werden können.

Der Sektor kommerzieller Kommunikationen

Über die Geschäftstätigkeit des gesamten Sektors kommerzieller Kommunikationen liegen keine genauen Zahlen vor, doch ist seine Bedeutung unbestritten. Für eine Reihe von Aktivitäten stehen begrenzte Angaben zur Verfügung. So wurden im Jahre 1993 in der Europäischen Union 45 557 Mio ECU für Werbezwecke ausgegeben; der Markt für Direktmarketing erbrachte ein Gesamtergebnis von 26 760 Mio ECU⁷, und der Gesamtumsatz der PR-Unternehmen belief sich auf 1 800 Mio ECU⁸. Aufgrund der starken Zersplitterung und der häufig auftretenden selbständigen oder freiberuflichen Berufsausübung ist eine Schätzung der Gesamtzahl der Erwerbstätigen schwer möglich. Die vorliegenden Zahlen bewegen sich im Bereich von 155 000 und 250 000 für die Europäische Union als Ganzes⁹. Aber neben den Beschäftigungschancen in den verschiedenen Bereichen des Sektors selbst gibt es noch ein Vielzahl von Arbeitsplätzen in Marketingabteilungen der Nutzer, die zu berücksichtigen sind. Die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors ist also sowohl hinsichtlich des Ertrags als auch der Anzahl der Arbeitsplätze beträchtlich.

In den modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften der Europäischen Union übernehmen kommerzielle Kommunikationen die Aufgabe, die Markenidentität zu fördern und potentielle Kunden zu informieren. Erreicht wird dies durch Stärkung der Marktpräsenz und die angestrebte 'Positionierung' der Marke oder des Unternehmens sowie die Bereitstellung angemessener Detailinformationen über die angebotenen Produkte oder Dienstleistungen.

Für die Integration nationaler Märkte haben kommerzielle Kommunikationen eine besondere Bedeutung. Erfolgreiche grenzüberschreitende Marketingstrategien im Binnenmarkt wirken sich fördernd auf den internationalen Handel aus, indem die Verbraucher über die von Exportfirmen aus anderen Mitgliedstaaten angebotenen Produkte und Dienstleistungen auf dem laufenden gehalten werden. Gegenwärtig wird die Absatzförderung von Waren und Dienstleistungen in einer Reihe von Bereichen ausschließlich durch lokale Vertreter oder Niederlassungen des Markeneigentümers durchgeführt. Aber mit der Ausweitung grenzüberschreitender Medien und der Eröffnung neuer effektiverer, grenzüberschreitender Kommunikationskanäle werden künftig höchstwahrscheinlich immer mehr Markeninhaber die direkte Kommunikation mit Verbrauchern jenseits der Grenzen anstreben.

Es sei daran erinnert, daß die kommerzielle Kommunikation nicht - wie oft impliziert - das einzige Marketinginstrument für Waren und Dienstleistungen darstellt. In Wirklichkeit ist sie nur eines von vier Elementen, aus denen sich das Marketinginstrumentarium eines Unternehmens - sein "Marketing-Mix" - zusammensetzt. (Bei den anderen drei Elementen handelt es sich um das Produkt oder die Dienstleistung selbst, den Vertrieb und den Preis). Bestimmend für den "Marketing-Mix" ist die Markenstrategie, die wiederum Rückschlüsse auf die Art des Marktes zuläßt, auf dem der Hersteller bzw. Dienstleistungserbringer operiert. Es wurden sechs verschiedene Typen von Märkten ermittelt¹⁰, die jeweils einen typischen Marketing-Mix sowie eine Kombination von Instrumentarien kommerzieller Kommunikationen - abgestimmt auf das jeweilige Wettbewerbsumfeld - erfordern. Die Zusammenstellung einer bestimmten Mischung kommerzieller Kommunikationsmöglichkeiten bedingt einen gezielten Einsatz von Instrumentarien und eine Berücksichtigung der betroffenen Unternehmen sowie der sich mit der Marke verbindenden Verbraucherwerte.

Arbeitsprogramm der Kommission

Angesichts des weiten Bereichs kommerzieller Kommunikationen beschloß die Kommission die Durchführung von zwei Untersuchungen im Jahre 1993 bzw. 1994. Bei der ersten handelte es sich um eine vergleichende Studie nationaler Regelungen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen¹¹. Die zweite Untersuchung beinhaltete eine Wirtschafts-/Marktanalyse kommerzieller Kommunikationen sowie der Markenstrategien¹². Um zu ermitteln, ob voneinander abweichende Rechtsvorschriften Hindernisse für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts verursachen, führte die Kommission zusätzlich zu den beiden erstgenannten Untersuchungen zwei weitere Umfragen durch, bei denen es um die Ansichten interessierter Parteien ging¹³. Die erste¹⁴ zielte darauf ab, ausführliche schriftliche Informationen über die Auswirkungen des Binnenmarkts auf die Aktivitäten der Unternehmen im Bereich kommerzieller Kommunikationen sowie über eventuell bestehende Hindernisse zu sammeln¹⁵. Dabei wurden insbesondere auch Verbraucherverbände zu Stellungnahmen aufgefordert. Letztere wurden gebeten Probleme zu schildern, denen Verbraucher begegnen oder angesichts des Anstieges von grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikationen in Zukunft begegnen könnten. Mehr als 300 detaillierte Antworten gingen ein, deren Ergebnisse Teil I und III dieses Grünbuchs zu Grunde liegen.

Bei der zweiten¹⁶ Umfrage handelte es sich um eine Telefon- und Faxumfrage, die von der Firma MRB International Ltd durchgeführt wurde. Damit sollte ausdrücklich vermieden werden, daß auf die "Aufforderung zur Stellungnahme" - in schriftlicher Form - ausschließlich Unternehmen antworten, die an der Schaffung eines Binnenmarkts für kommerzielle Kommunikationen interessiert sind¹⁷.

Zur gleichen Zeit erstellte die Kommission eine weitere unabhängige, zu dem vorliegenden Grünbuch in keinerlei Beziehung stehende, Studie "Zukunft von Medien und Werbung". Diese Studie kam zu dem Schluß, daß die Entwicklung neuer Medienformen eine Überarbeitung des existierenden europäischen Gesetzesrahmens im Bereich Werbung erforderlich mache.

Aufbau des Grünbuchs

Dieses Grünbuch gliedert sich in vier Teile. Teil I beschreibt die Rolle der Europäischen Union auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen. In Teil II analysiert die Kommission einen eventuellen Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene. Teil III gibt einen vorläufigen Überblick über spezielle Bereiche, in denen Maßnahmen ergriffen werden könnten. In Teil IV werden bestimmte Schlußfolgerungen gezogen, zu denen Stellungnahmen erbeten werden.

Das beiliegende "Arbeitsdokument der Dienste" beinhaltet eine eingehende wirtschaftliche Analyse, auf die sich die im Grünbuch enthaltenen Vorschläge gründen. Teil I des Arbeitsdokuments erklärt auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der Wirkungsweise anhand von wirtschaftlichen Grundsätzen, welche Rolle kommerziellen Kommunikationen im Binnenmarkt zukommt. Teil II dieses Dokuments gibt in Tabellenform einen ausführlichen vergleichenden Überblick über die einzelstaatlichen Gesetze und die damit angestrebten Ziele.

TEIL I. KOMMERZIELLE KOMMUNIKATION IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Zusammenfassung

Die Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen fallen unter das Recht des Binnenmarkts insbesondere unter die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs. Eine Einschätzung ihrer Entwicklung im Binnenmarkt und ein Überblick über die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage zeigen, daß aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten die Vorteile des Binnenmarkts nicht voll zur Geltung kommen. Mit der Entwicklung der Informationsgesellschaft werden grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen jedoch stark zunehmen. Da sich die Ziele der Europäischen Gemeinschaft ferner nicht auf die Verwirklichung des Binnenmarkts beschränken, sondern auch andere politische Ziele betreffen, erfolgt eine kurze Beschreibung dieser Ziele und ihrer Auswirkungen auf kommerzielle Kommunikationen. Im Rahmen der Konsultationen wird zu jedem dieser Punkte eine Meinungsäußerung erbeten.

ZIELSETZUNGEN DES BINNENMARKTSBINNENMARKTRECHT

Kommerzielle Kommunikationen und freier Warenverkehr

Unter bestimmten Umständen kann sich für kommerzielle Kommunikationen die Anwendung von Artikel 30 EWG-Vertrag, der den freien Warenverkehr betrifft, als nützlich erweisen. Der indirekte wirtschaftliche Zusammenhang zwischen Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen und dem Absatz von Waren wurde in der Oosthoek's-Uitgeversmaatschappij-Entscheidung betreffend Einschränkungen der Absatzförderung durch ein belgisches Unternehmen auf dem niederländischen Markt anerkannt. Der Gerichtshof stellte fest, daß derartige Maßnahmen einer quantitativen Beschränkung gleichkommen und hat dazu ausgeführt:

"Eine Regelung, die bestimmte Formen der Werbung und bestimmte Methoden der Absatzförderung beschränkt oder verbietet, kann - obwohl sie die Einfuhren nicht unmittelbar regelt - geeignet sein, das Einfuhrvolumen zu beschränken, weil sie die Absatzmöglichkeiten für die eingeführten Erzeugnisse beeinträchtigt. Es ist nicht auszuschließen, daß der für den Unternehmer bestehende Zwang sich entweder unterschiedlichen Systemen der Werbung und Absatzförderung innerhalb verschiedener Mitgliedsstaaten anzupassen oder ein System, das er für besonders wirkungsvoll hält, aufzugeben, selbst dann ein Einfuhrhindernis darstellen kann, wenn eine solche Regelung unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse gilt."¹⁸

In der GB-INNO Entscheidung¹⁹, bei der es sich um eine Beschränkung des Inhalts der in Luxemburg durch einen belgischen Einzelhändler verteilten Werbhandzettel handelte, stellte der Gerichtshof den Zusammenhang zu Artikel 30 her, indem er daran erinnerte, daß der freie grenzüberschreitende Warenverkehr auch den freien Personenverkehr bedingt. Da das Verbot einer Werbung, die sich an Einzelpersonen aus einem benachbarten Staat richtet, diesen den Anreiz zur Überschreitung der Grenze nehme, beeinträchtigte es auch den Warenverkehr über die Grenze. Diese Entscheidung zeigt, daß die Rolle, die den kommerziellen Kommunikationen bei der Information der Verbraucher zukommt, in der Rechtsprechung anerkannt wird.

Die Bedeutung der Verbraucherinformation wurde auch in der Yves-Rocher-Entscheidung²⁰ hervorgehoben. Darin stellte der Gerichtshof fest, daß Preisgegenüberstellungen nicht irreführend sind, sondern sehr nützlich sein können,

"um es dem Verbraucher zu ermöglichen, seine Wahl in voller Kenntnis der Sachlage zu treffen"

Beschränkungen kommerzieller Kommunikationen sind demnach möglicherweise nach Artikel 30 EWG-Vertrag anfechtbar. Geht es beispielsweise um bestimmte Marketingformen für ein Produkt, so kann eventuell sowohl Artikel 59 (siehe unten) betreffend den freien Dienstleistungsverkehr in bezug auf kommerzielle Kommunikationen als auch Artikel 30 im Hinblick auf den freien Verkehr des Produkts selbst zur Anwendung kommen. In Sachen Keck und Mithouard²¹ hat der Gerichtshof zwar die Anwendung von Artikel 30 insofern eingeengt, als er entschied, daß dieser nicht für "bestimmte Verkaufsmodalitäten"²² gilt. In einer Reihe weiterer Rechtssachen hat der Gerichtshof die gleiche Linie vertreten.²³ Jedoch ist hinsichtlich der Entscheidung, ob Artikel 30 letztlich Anwendung findet, im Einzelfall zu prüfen, inwieweit eine Beschränkung der kommerziellen Kommunikation vorliegt.

Kommerzielle Kommunikationen und freier Dienstleistungsverkehr

Der freie Dienstleistungsverkehr wird durch Artikel 59 und 60 des EG-Vertrages garantiert. Kommerzielle Kommunikationen enthalten eine Anzahl verschiedener "Dienstleistungen" im Sinne dieser Artikel in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof²⁴. Diese Dienstleistungen können danach eingeteilt werden, ob sie von den Anbietern (z.B. Werbeagenturen), den Trägern (z.B. Medien) oder den spezialisierten Anbietern (z.B. Adressenhändlern) erbracht werden. Alle diese Dienstleistungen können grenzüberschreitend und gegen Entgelt durchgeführt werden.

Der Gerichtshof hat die Meinung vertreten, daß Werbung eine Dienstleistung ist²⁵. Beispielsweise stellte er jüngst bezüglich "cold calling" (unaufgeforderte Telefonwerbung)²⁶ fest: "Ein solches Verbot nimmt den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern ein schnelles und direktes Mittel der Werbung und der Kontaktaufnahme mit potentiellen Kunden in anderen Mitgliedstaaten. Es kann deshalb eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs darstellen."²⁷

Die Anwendung von Artikel 59 auf diese Dienstleistungen bedeutet, daß sie nur mit dem geltenden Recht des Mitgliedstaates des Leistungserbringers in Einklang stehen müssen ('Herkunftslandprinzip'). Dies bedingt ein System der gegenseitigen Anerkennung, was impliziert, daß für Dienstleistungen mit Ursprung in einem anderen Mitgliedstaat im Prinzip keine Beschränkungen seitens der Behörden des Empfangsstaats gelten dürfen²⁸. Allerdings können Beschränkungen für den freien Dienstleistungsverkehr seitens der Behörden des Empfangsstaats unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt sein. Hier unterscheidet der Gerichtshof klar zwischen diskriminierenden und nichtdiskriminierenden Maßnahmen.

Diskriminierende Maßnahmen sind nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn sie unter die in Artikel 56 EWG-Vertrag genannten Ausnahmen, nämlich öffentliche Ordnung, Sicherheit bzw. Gesundheit fallen und außerdem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Nichtdiskriminierende Maßnahmen sind mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und den Erfordernissen, die den beschränkenden Maßnahmen zugrunde liegen, nicht bereits durch Vorschriften, die für die Erbringer von Dienstleistungen in ihrem Herkunftsstaat gelten, Genüge getan ist.²⁹ 'Zwingende Gründe des Allgemeininteresses' sind unter anderem: der Schutz der Arbeitnehmer³⁰; der Schutz der Verbraucher³¹; der Schutz des geistigen Eigentums³²; die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; die bestmögliche Verbreitung von Kenntnissen über das künstlerische und kulturelle Erbe eines Landes³³; berufliche Regeln zum Schutz von Dienstleistungsempfängern;³⁴ die Bewahrung des Pluralismus³⁵ und die Förderung bestimmter Sprachen³⁶.

Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs dürfen aber nicht aufgrund des bloßen Vorhandenseins solcher im öffentlichen Interesse liegender Ziele auferlegt werden. Sie sind nach Gemeinschaftsrecht nur gerechtfertigt, wenn sie im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig sind. Der Europäische Gerichtshof hat dazu festgestellt: "Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beschränkung ist daran zu erinnern, daß die Anforderungen an Dienstleistungserbringer nach ständiger Rechtsprechung geeignet sein müssen, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Ziels zu gewährleisten, und daß sie nicht über das zur

Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen dürfen.³⁷ Mit anderen Worten, das gleiche Ergebnis darf nicht durch weniger einschränkende Regelungen erreichbar sein.³⁸

Es kann nicht ausgeschlossen werden, da der EuGH seine Begründung im Keck Fall (siehe oben) auf Art. 59 ausweiten wird. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch nicht möglich, die genaue Tragweite einer solchen möglichen Ausdehnung vorauszusagen, da diese insbesondere von der Art der betroffenen Dienste abhängig ist.

Kommerzielle Kommunikationen und freie Meinungsäußerung

Kommerzielle Kommunikationen können unter das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10(1) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (im folgenden UN-Pakt genannt) fallen. In der Tat geht es bei Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen um Meinungen, Nachrichten oder Ideen, die von der Freiheit der Meinungsäußerung und der Freiheit des Empfangs und der Mitteilung von Nachrichten oder Ideen erfaßt werden und grundsätzlich ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen durchgeführt werden können. Unter den in Artikel 10, Absatz 2 der EMRK bzw. Artikel 19 des UN-Pakts genannten Bedingungen kann die Intervention seitens öffentlicher Stellen jedoch gerechtfertigt sein. In diesem Zusammenhang wird der spezifischen Art kommerzieller Kommunikationen bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung getragen.

Die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sowie der UN-Menschenrechtsausschuß³⁹ haben bereits anerkannt, daß das Recht der freien Meinungsäußerung - wie entsprechende Entscheidungen zeigen⁴⁰ - auch für die kommerzielle Kommunikationen gilt.

Was den Zusammenhang zwischen Artikel 10 EMRK und Artikel 19 des genannten UN-Pakts einerseits und dem EG-Vertrag andererseits betrifft, so sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 10 EMRK⁴¹ und Artikel 19 UN-Pakt⁴² auszulegen.

Sekundärrecht des Binnenmarkts

Falls die Anwendung der im EWG-Vertrag enthaltenen Freizügigkeitsgrundsätze nicht zur Beseitigung der Hindernisse ausreicht (wenn beispielsweise restriktive nationale Maßnahmen nach Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt sind), werden sekundäre Rechtsvorschriften erforderlich. Ziel solcher Rechtsvorschriften ist es, ein äquivalentes Schutzniveau der betroffenen Allgemeininteressen (z.B. Verbraucherschutz, Minderjährigenschutz, Schutz der öffentlichen Gesundheit) zu schaffen, um auf ungleiche nationale Rechtsvorschriften zurückzuführende rechtliche Hindernisse zu beseitigen. Kommerzielle Kommunikationen werden von einer Reihe bestehender Richtlinien berührt. Hierzu gehören die Richtlinien betreffend irreführende Werbung⁴³, Nahrungsmittel⁴⁴, Finanzdienstleistungen⁴⁵, Arzneimittel⁴⁶, den Datenschutz⁴⁷ und das Fernsehen betreffend⁴⁸.

Potentielle Vorteile des Binnenmarkts

Der Binnenmarkt eröffnet den mit kommerziellen Kommunikationen befaßten Einzelpersonen und Unternehmen bedeutende Chancen. Aus den von der Kommission durchgeführten Umfragen⁴⁹ ging jedoch hervor, daß diese Möglichkeiten in der Praxis nicht immer vollständig ausgeschöpft werden konnten. Im Rahmen der Umfragen wurden fünf Kategorien von Vorteilen ermittelt, und zwar Vorteile für die Anbieter, die Nutzer, die Träger, die Verbraucher und die mit freiwilliger Selbstkontrolle befaßten Organismen.

Für die Anbieter kommerzieller Kommunikationen bedeutet der Binnenmarkt im Prinzip, daß jede im Herkunftsland legal erbrachte Dienstleistung im Prinzip auch anderen Nutzern in den übrigen Mitgliedstaaten frei zugänglich sein sollte, ohne daß in jedem einzelnen Fall geprüft werden muß, ob sie den Rechtsvorschriften im Empfangsland entspricht. Aufgrund der dadurch bedingten Kostenverminderung wird es Dienstleistungsanbietern möglich, ihre Märkte über die nationalen Grenzen hinweg auszudehnen. Dadurch erhöht sich der Wettbewerb im Binnenmarkt, so daß sich die Erbringung kommerzieller Kommunikationsdienstleistungen noch effizienter gestalten kann. Dabei kann eine bessere Effizienz durch die Nutzung von Größen- und Diversifikationsvorteilen bedingt sein, die sich aus dem größeren Markt ergeben. Sie kann jedoch auch aus der Neuorganisation und Korrektur vorhandener Methoden resultieren, die sich angesichts der neuen Wettbewerbsbedingungen als unwirksam erwiesen haben.

Angesichts des Umstandes, daß das kreative Potential für Werbe- und Direktmarketingdienstleistungen knapp ist, wäre es zu begrüßen, wenn in mehreren Mitgliedstaaten tätige Anbieter auf zentral angesiedelte schöpferische Teams zurückgreifen könnten.

Umfrageergebnisse⁵⁰

Die Umfrageergebnisse beweisen, daß die meisten Dienstleistungsanbieter grenzüberschreitend tätig werden wollen, dabei aber auf eine Reihe von Hindernissen (die nicht kulturellen Ursprungs sind) stoßen. Auf die Frage nach einer spontanen Einschätzung der Hindernisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen stuften 23 % der Befragten auf ihrer Liste "sehr großer" Hindernisse rechtliche Probleme weit oben ein (30 % kulturelle und 13 % wirtschaftliche Hindernisse). Außerdem gaben 99 % der Befragten auf Nachfrage spezifische rechtliche Schwierigkeiten an. 40 % der Befragten sahen die einzige Möglichkeit zur Bewältigung des Problems entweder in der Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten oder in der vollkommen unterschiedlichen Gestaltung der Kampagnen für jedes einzelne Land. Die Befragten waren sich darin einig, daß umfangreiche Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen in den USA weit kostengünstiger angeboten werden können als in Europa.

Die Nutzer der verschiedenen Formen kommerzieller Kommunikationen (ob Hersteller bedeutender Markenartikel oder Dienstleister oder aber kleine und mittlere Unternehmen, die neue Märkte erobern wollen) könnten von der Effizienz im Bereich kommerzieller Kommunikationen profitieren, wobei der Erfolg je nach dem von ihnen eingesetzten "Marketing-Mix" variiert.

Marketingstrategien sind zwangsläufig sektorspezifisch, nicht jedoch länderspezifisch ausgerichtet. Dies erklärt, weshalb Werbekunden im Prinzip auf die gleichen Marketingstrategien und den gleichen kommerziellen Kommunikations-Mix zurückzugreifen versuchen, wenn sie auf einem neuen nationalen Markt Fuß fassen wollen. Trotz einer eventuell notwendigen Anpassung ihrer Strategie an kulturelle Gegebenheiten sollten die verwendeten Werte, Botschaften und Instrumentarien vorzugsweise identisch und einheitlich sein, wobei die Planung am Hauptsitz des Unternehmens erfolgen sollte. Daher sind die Nutzer kommerzieller Kommunikationen in der Mehrzahl an der Entwicklung grenzüberschreitender Kampagnen innerhalb des Binnenmarkts interessiert und werden von einer größeren Auswahl an Dienstleistungsanbietern profitieren. Diese Wahlmöglichkeit kann nämlich dazu beitragen, eine bessere Dienstleistungsqualität zu einem günstigeren Preis zu erhalten. Ferner wird hierdurch eine im Hinblick auf die Erzielung von Größen- und Diversifikationsvorteilen erforderliche Expansion ermöglicht. Zudem könnten sich in dreierlei Hinsicht Kosteneinsparungen ergeben:

(i) Die Aufwendungen für rechtliche Nachforschungen werden reduziert. Je weniger die Vorschriften voneinander abweichen, desto niedriger ist das Bedürfnis, die einzelnen nationalen Vorschriften zu überprüfen. Ein weiterer Grund, warum gesetzliche Kosten bedeutsam sein können, ist, daß sich Markenartikel besonders anfällig für jede Art von Negativpublikation zeigen.

(ii) Die Marketingkosten verringern sich, wenn Unternehmen auf allen Märkten einheitliche Kampagnen durchführen können.

- (iii) *Die Vertriebskosten sinken. Kommerzielle Kommunikationen dienen Herstellern von Produkten als Wettbewerbsinstrumentarium gegenüber Einzelhändlern. Wenn die Hersteller aufgrund voneinander abweichender Rechtsvorschriften diese Instrumente bei ihren Verhandlungen mit importierenden Einzelhändlern nicht wirksam einsetzen können, wird für sie der Zugang zu den einschlägigen Einzelhandelsketten vergleichsweise teurer. Ein wirksames Funktionieren des Binnenmarkts würde dies beheben.*

Planung und Gesamtstrategie für den Binnenmarkt werden zunehmend zentral koordiniert. Dafür gibt es die folgenden beiden Gründe: Effizienz: Planung, Gestaltung und Durchführung unterschiedlicher Kampagnen für unterschiedliche Länder treiben die Kosten nach oben und beschneiden die Wettbewerbsfähigkeit, da potentielle Synergieeffekte einer koordinierten grenzüberschreitenden Kampagne verlorengehen. Notwendigkeit der europaweiten Erhaltung der Glaubwürdigkeit der Marke: Angesichts des immer leichter werdenden freien Informationsflusses über nationale Grenzen hinweg können nationale Kampagnen mit potentiell widersprüchlichen Aussagen die Wettbewerbsposition des Unternehmens untergraben.

Umfrageergebnisse

Eine Vielzahl grenzüberschreitender Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen erstreckt sich zwar über mehrere Grenzen, wird aber nicht gemeinschaftsweit erbracht. Vorbehaltlich kultureller und rechtlicher Schranken versuchen die Unternehmen zunehmend, für ihre ausländischen Märkte ähnliche Strategien anzuwenden.

Auf die Frage, welche der drei Arten von Problemen (kulturelle, rechtliche oder wirtschaftliche Probleme) die größten Hindernisse für den Handel mit sich bringen, benannten 24 % der befragten Nutzer kommerzieller Kommunikationen kulturelle und 19 % rechtliche Schwierigkeiten, während weitere 11 % strukturelle Wirtschaftsprobleme anführten. (Nur 13 % gaben an, sie hätten keine Probleme, und 23 % äußerten, es sei nicht möglich zu ermitteln, welches der Problemfelder die größten Schwierigkeiten bereite). Auf Nachfrage meinten 92 % der Nutzer, daß es sich um kulturelle Probleme handelte (worunter nach ihrem Dafürhalten Fragen wie die der Unternehmensethik oder der Vertriebstechniken sowie rechtliche Beschränkungen fielen).

Außerdem vertraten 88 % der Nutzer (ohne Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten) die Auffassung, daß neben kulturellen auch rechtliche Unterschiede und Beschränkungen zu ihren Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen beitragen.

Zwar wurden rechtliche Probleme bei allen Formen kommerzieller Kommunikationen festgestellt, waren aber am gravierendsten bei der Verkaufsförderung, dem Direktmarketing und Sponsoring.

Die Medien und sonstige Träger kommerzieller Kommunikationen (einschließlich Organisatoren von Sportveranstaltungen) profitieren ebenfalls vom Binnenmarkt. Eine höhere Effizienz im Bereich kommerzieller Kommunikationen dürfte zum Wachstum der Branche insbesondere im grenzüberschreitenden Geschäft beitragen.

Umfrageergebnisse

Um eine spontane Antwort gebeten, gaben die Träger an, daß sich die meisten Schwierigkeiten für das Funktionieren des Binnenmarkts aus kulturellen Problemen ergeben. Dennoch wurden rechtliche Hindernisse von 45 % der Befragten als Schwerpunkt und von 30 % als gravierendstes Problem erachtet. Nach Meinung von 35 % der Befragten wirken sich die Schwierigkeiten direkt auf ihre Geschäftstätigkeit aus, während 60 % die Aktivitäten ihrer Kunden betroffen sahen.

Obwohl Nutzer und Anbieter nach ihren Angaben für Kommunikationen mit dem Ausland die Presse benutzen, äußerten die Fernseh- und Hörfunkanstalten interessanterweise, daß sie die meisten "Importe" bei grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikationen verbuchen. (Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß die Presse sich überwiegend auf nationale Medieneinkäufer stützt; dies erklärt möglicherweise, warum die Höhe der Werbeeinnahmen, die ihren Ursprung auf ausländischen Märkten haben, unterschätzt wird). 80 % der Befragten verkauften Anzeigenraum an Nutzer kommerzieller Kommunikationen in anderen Mitgliedstaaten, und 60 % brachten Anzeigen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten. Die meisten Diensteanbieter rechneten mit einem künftigen Ansteigen grenzüberschreitender kommerzieller Kommunikationen, speziell bei "nichtklassischer Werbung" und insbesondere bei "Below-the-line"-Aktivitäten⁵¹.

Für die **Verbraucher** ergeben sich Vorteile, wenn der innergemeinschaftliche Handel zunimmt und die Auswirkungen der Zersplitterung des Markts abgebaut werden. Geringere Marketingkosten und ein wettbewerbsfähigeres betriebliches Umfeld dürften sich für die Verbraucher in Form größerer Auswahlmöglichkeiten und einer am Wettbewerb orientierten Preisbildung auszahlen. Einzelpersonen, Unternehmen und Angehörige freier Berufe können besser informiert werden und aus einer größeren Palette von Waren und Dienstleistungen auswählen. Ein Ansatz, der auf der Verwirklichung des Binnenmarkts beruht, könnte im Fall kommerzieller Kommunikationen, die gegen nationales Recht oder Verhaltenskodexe verstoßen, zu einem wirksameren Rechtsschutz im Herkunftsland führen.

Umfrageergebnisse

Obwohl Verbraucherverbände (von denen zehn antworteten) kulturelle Probleme keineswegs als unbedeutend einstufen, galt ihre Hauptsorge der Möglichkeit ungenauer Übersetzungen, durch die Verbraucher auf ausländischen Märkten zu falschen Entscheidungen verleitet werden könnten. Wohl erkennen die Verbraucherverbände die sich aus dem Binnenmarkt ergebenden Chancen an, sie sind jedoch besorgt, daß infolge der Unterschiede in den Rechtsvorschriften, eine wirksame Durchsetzung der Rechte der Verbraucher in dem jeweiligen Empfangsland verhindert wird, und fordern daher eine striktere Harmonisierung. Der Ruf nach strengeren Rechtsvorschriften hat seinen Ursprung in dem Gefühl, daß die Verbraucher ansonsten gefährlichen kommerziellen Kommunikationen ausländischer Herkunft schutzlos ausgeliefert sind. Dies bestärkt sie wiederum in der Meinung, daß der Binnenmarkt derzeit keine Vorteile für sie bietet. Gemeinschaftsrecht beeinflusst nicht die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Behörden und **Selbstregulierungsorganismen**. So können Selbstregulierungsorganismen auf nationaler Ebene weiterhin ihre Kontrollfunktion ausüben, müssen aber bei Kontrolle kommerzieller Kommunikationen aus anderen Mitgliedstaaten wie öffentliche Behörden die Prinzipien des Binnenmarktes einhalten.

Umfrageergebnisse

Die Antworten der Selbstregulierungsorganismen unterschieden sich von denen aller anderen Befragten. Zehn gaben an, daß Probleme bei grenzüberschreitenden Aktivitäten insbesondere auf dem Gebiet des Direktversands (wobei es für die Befragten selbst nicht immer klar war, wo Maßnahmen erforderlich sein könnten) sowie auch bei gesamteuropäischen Fernseh- und Pressekampagnen auftraten. In diesem Zusammenhang bestand die Auffassung, daß mangelndes "Kultur"-Verständnis in der Regel das Hauptproblem bildet. Im Gegensatz zu den anderen Befragten (die gewöhnlich die Unterschiedlichkeit der Regelungen und weniger den Inhalt der Beschränkungen hervorhoben) vertraten Selbstregulierungsorganismen die Meinung, daß die Gesetze generell zu restriktiv seien und mehr der Selbstregulierung überlassen werden sollte. Die meisten äußerten die Ansicht, daß Werbungstreibende sich besser über kulturelle Unterschiede "unterrichten" sollten, und im Gegensatz zu allen anderen Befragten neigten sie zu der Auffassung, daß keine Notwendigkeit zu einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung von Selbstregulierungsordnungen besteht.

Der Übergang zur Informationsgesellschaft

Der Übergang zur Informationsgesellschaft kann sich in vierfacher Hinsicht auf Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen auswirken.

Erstens stellen die neuen digitalen Kommunikationskanäle einen neuen Träger für solche Dienstleistungen dar, die eine Verknüpfung von Direktmarketingtechniken mit kreativen Werbetechniken gestatten. Zwar variieren die Prognosen bezüglich Marketingaktivitäten im Internet beträchtlich, aber alle Vorhersagen gehen von einem signifikanten Wachstum aus⁵². Die Nutzer werden diese neuen Träger und Instrumentarien kommerzieller Kommunikationen sicherlich zur Ergänzung ihrer derzeitigen Methoden einsetzen.

Zweitens werden die Übertragungsgeschwindigkeit und die bessere Ausrichtung auf das Zielpublikum grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen wesentlich erleichtern. Alle diese Dienstleistungen werden von Punkt-zu-Punkt (point to point) angeboten und im Prinzip von einem Mitgliedstaat zum anderen. Im Gegensatz zum Direktmarketing auf dem Postweg ermöglicht die Interaktivität der neuen Dienste Transaktionen ohne Zeitverzug. Verglichen mit bestehenden Videotext- oder Teleshopping-Dienstleistungen ist das kreative Potential der multimedialen Dienste äußerst vielversprechend, obwohl der Betrieb noch recht hohe Kosten verursacht. Kulturbezogene Schwierigkeiten sind wahrscheinlich verhältnismäßig gering, da sich die Kommunikation in einer völlig neuen internationalen Form vollzieht.

Drittens wird eine Verschmelzung des Bereichs kommerzieller Kommunikationen mit dem Versandhandel erfolgen, wodurch interaktives Einkaufen per Bildschirm ermöglicht wird, das voraussichtlich das gesamte Teleshopping-Konzept⁵³ revolutionieren wird. Die Anbieter investieren bereits in solche Konzepte wie interaktive On-line-Verkaufskataloge und -Ladenstraßen.

Schließlich werden in der Informationsgesellschaft auch die Erbringer anderer neuer Dienstleistungen bestimmte neue Formen kommerzieller Kommunikationen (z.B. interaktive Werbung) anzubieten versuchen, um ihre Dienstleistungen erschwinglich zu gestalten (praktisch werden kommerzielle Kommunikationen die neuen Dienste (mit)finanzieren).

Aus diesen Entwicklungen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen ergibt sich die Notwendigkeit, die rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten zu lösen. Aufgrund der Beschaffenheit der neuen Netze ist es dringend erforderlich, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die auf den Grundsätzen des Binnenmarkts und speziell, wo dies möglich und angemessen erscheint, auf der Kontrolle des Herkunftslands beruhen. Dies läßt sich am besten am Beispiel des Internet demonstrieren. Sowie sich eine Nachricht im Internet befindet, kann sie sofort weltweit empfangen werden. Eine auf der Herkunftslandkontrolle beruhende Regelung wird die Möglichkeit, potentielle Zuwiderhandlungen zu verhindern, deutlich vergrößern.

Die derzeitigen rechtlichen Konzepte erweisen sich zunehmend als ineffektiv für den Schutz der Verbraucher und gleichzeitig als unzureichend im Hinblick auf die erforderliche Rechtssicherheit für Nutzer kommerzieller Kommunikationen, die sich der nachteiligen Auswirkung jeglicher Form der Negativwerbung auf Markenartikel und auf die damit verbundenen Investitionen bewußt sind. Beide Faktoren können die potentielle Nachfrage nach neuen interaktiven On-line-Dienstleistungen sowie das Angebot von interaktiven kommerziellen Kommunikationen verringern. Dies kann nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen schwächen, sondern auch die Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft untergraben.

Obwohl die Grundsätze des Binnenmarkts für diese Aktivitäten heute wie auch in Zukunft zweifellos von entscheidender Bedeutung sind, stellen diese nicht die einzigen Zielsetzungen der europäischen Gemeinschaft dar, die im Bereich kommerzielle Kommunikationen Anwendung finden können.

ANDERE GEMEINSCHAFTSZIELE

Andere im EG-Vertrag enthaltene Zielsetzungen betreffend die öffentliche Gesundheit (Artikel 129) und den Verbraucherschutz (Artikel 129a), können sich ebenfalls auf kommerzielle Kommunikationen auswirken. In den verbleibenden Abschnitten dieses Teils des Grünbuchs soll ein kurzer Überblick über diese und andere relevante Ziele der Gemeinschaft gegeben werden.

Verbraucherschutz

Artikel 129a des EG-Vertrages sieht vor, daß sich die Gemeinschaft mit der gesamten Palette von Fragen des Verbraucherschutzes und nicht nur mit Problemen für den Binnenmarkt beschäftigt. Diese Verpflichtung umfaßt die sorgfältige Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf allen Ebenen bei der Suche nach angemessenen Lösungen. Mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft kann es sich als notwendig erweisen, daß im Interesse eines wirksamen Verbraucherschutzes eine verstärkte transnationale Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung erfolgt. Unabhängig von der Verwirklichung des Binnenmarkts kann die mit der Informationsgesellschaft einhergehende Globalisierung der Angebote eine vergleichbare Anpassung der Rechtsvorschriften im Interesse eines wirksamen Verbraucherschutzes erfordern. Dies ist auch für die Akzeptanz der Verbraucher von entscheidender Bedeutung. Daher müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten sich diesen Fragen zuwenden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß jede auf der Grundlage von Artikel 129a des EG-Vertrags getroffene Maßnahme die Form einer Minimalharmonisierung annehmen kann, die den

Mitgliedstaaten erlaubt, strikere Regelungen zu treffen um einen wirksameren Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Industriepolitik

Der Vertrag über die Europäische Union enthält die Rechtsgrundlagen für die Durchführung der Industriepolitik die bezweckt, "daß die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind" (Artikel 130(1)). Artikel 130(2) sieht zusätzlich vor: "Die Mitgliedstaaten konsultieren einander und koordinieren, soweit erforderlich, in Verbindung mit der Kommission ihre Maßnahmen." Die Kommission kann zu diesem Zweck "alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind".

Zwecks Unterstützung der einzelstaatlichen Aktionen wird die Gemeinschaft zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch horizontale Maßnahmen im Rahmen einer Reihe von gemeinsamen Politiken (in den Bereichen Forschung, Kohäsion, Berufsausbildung, Transeuropäische Netze und Außenhandel) beitragen. Auch kann der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig "spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen zwecks Verwirklichung bestimmter Ziele" nach Artikel 130, Absatz 1 der Verträge beschließen.⁵⁴

Da effizientere kommerzielle Kommunikationen - durch Verbesserung der Marketingeffizienz - generell zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie beitragen könnten, könnten sie in Initiativen auf diesem Gebiet einbezogen werden.

Wettbewerbspolitik

Im allgemeinen werden die Tätigkeiten von "Anbietern", "Nutzern" wie auch "Trägern" von kommerziellen Kommunikationen von den Regeln des EG-Vertrag erfaßt. Angesichts der Rolle kommerzieller Kommunikationen für den Wettbewerb im Binnenmarkt, kommt dem Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen im Sinne von Art. 85(1) des EG-Vertrag, die die Freiheit der Parteien oder solche Kommunikationen anzubieten, zu verbreiten, zu nützen in Auftrag zu geben beschränken, besondere Bedeutung zu. Nichtsdestrotz können im Ausnahmefall wettbewerbsmindernde Vereinbarungen betreffend kommerzielle Kommunikationen zulässig sein. Voraussetzung hierfür ist, daß die Bedingungen des Art. 85(3) EG-Vertrag erfüllt sind. Ein Beispiel, das auch die Rolle von kommerziellen Kommunikationen im Marktverhältnis zwischen Hersteller und Händler veranschaulicht, ist die Klausel 8(b) in Art. 3 der Verordnung der Kommission betreffend die Anwendung von Artikel 85(3) EG-Vertrag auf bestimmte Kategorien von Autovertriebssystemen und Übereinkünften im Dienstleistungsbereich. Diese Klausel erlaubt es Herstellern, den Händlern zu verbieten an Verbraucher heranzutreten, um durch personelle Werbung Verträge hinsichtlich Vertragswaren oder entsprechenden Waren außerhalb ihres Gebietes abzuschließen.

Gesundheitswesen

Nach Artikel 129 des EG-Vertrages kann die Gemeinschaft Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit ergreifen. Vorbeugende Maßnahmen betreffen notwendigerweise die Verhütung weitverbreiteter schwerwiegender Krankheiten.⁷¹ Artikel 129 fordert spezifische gesundheitspolitische Maßnahmen gegen die Drogenabhängigkeit.

Der EG-Vertrag sieht vor, daß der Gesundheitsschutz einen integrierten Teil aller anderen Gemeinschaftspolitischen Maßnahmen darstellt. Dies gilt auch für Gemeinschaftsinitiativen im Bereich kommerzieller Kommunikationen.

Im Mittelpunkt der Rolle der Kommission bei der Anwendung von Artikel 129 steht die Verpflichtung, die Mitgliedstaaten bei der Koordinierung ihrer Politiken und Programme bezüglich der Verhütung von Krankheiten einschließlich der Drogenprävention, der Erforschung und Analyse von Ursachen und Übertragung

weitverbreiteter, schwerer Krankheiten sowie der Gesundheitsinformation und -erziehung zu unterstützen. Im Rahmen ihres Handelns im Bereich öffentliche Gesundheit sieht die Kommission acht Programmanschläge vor, von welchen drei

- Krebs
- AIDS und andere übertragbare Krankheiten und
- Gesundheitsüberwachung

bereits verabschiedet worden sind. Zwei Vorschläge werden momentan vom Rat bzw. vom Europäischen Parlament beraten, und zwar betreffend

- Drogen und
- Gesundheitsüberwachung.

Die Kommission plant in Kürze folgende drei weitere Vorschläge einzubringen :

- durch Umweltverschmutzung bedingte Krankheiten
- seltene Krankheiten
- Unfälle und Verletzungen.

Zusätzlich veröffentlicht die Kommission jährliche Reporte betreffend die Integration von Gesundheitserfordernissen bei anderen gemeinschaftspolitischen Maßnahmen im Hinblick auf den Zustand der öffentlichen Gesundheit in der Gemeinschaft. Ferner hat es eine Mitteilung hinsichtlich eines Überwachungsnetzes für übertragbare Krankheiten eingebracht.

Die allgemeine öffentliche Gesundheitspolitik, insbesondere betreffend Gesundheitsinformation und -Förderung bedingt eine Reihe von Maßnahmen, betreffend kommerzielle Kommunikationen, insbesondere auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat einen Richtlinienentwurf hinsichtlich Tabakwerbung eingereicht, der das Verbot der Werbung für Tabak und Tabakprodukten unter bestimmten Umständen vorsieht. Im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsprogramme werden größere gemeinschaftsweite Kampagnen wie z.B. die Europäische Woche zur Bekämpfung des Krebs organisiert. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten gibt es eine Vielzahl weiterer öffentlicher Gesundheitskampagnen. Obwohl diese vom Staat finanziert werden, werden die Aufträge hierzu von Anbietern kommerzieller Kommunikationen erteilt. Ebenso haben Überlegungen betreffend öffentliche Gesundheit die Mitgliedsstaaten dazu veranlaßt, die Anbringung von Gesundheitswarnungen in kommerziellen Kommunikationen, die bestimmte Produkte fördern, anzuordnen.

Maßnahmen betreffend kommerzielle Kommunikationen in diesem Bereich werden voraussichtlich vor allem die Gesundheitsinformation und -erziehung betreffen.

Audiovisuelle Politik

Die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft hat zwei Hauptziele :

- Schaffung und Aufrechterhaltung einer "Europäischen audiovisuellen Landschaft" insbesondere durch Gewährleistung des freien Verkehrs von Fernsehdiensten.
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Film- und Fernsehproduktion.

Bei der Verfolgung beider Ziele berücksichtigt die Gemeinschaft die speziellen kulturellen Aspekte des audiovisuellen Sektors.

Die Umsetzung der audiovisuellen Politik geschieht durch zwei Arten von Gemeinschaftsinstrumentarien. Hierzu gehören einerseits legislative/gesetzgeberische Maßnahmen wie z.B. die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", andererseits finanzielle Unterstützungsinstrumentarien wie z.B. das MEDIA II Programm.

Die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität) stellt den Eckstein der rechtlichen Rahmenbedingungen für die "Europäische audiovisuelle Landschaft" dar. Ihr oberstes Ziel ist die Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die die Sicherung des freien Verkehrs der Fernsehdienste erfordert. Gleichzeitig will die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" die Entwicklung von Diensten im Bereich Fernsehübertragung ankurbeln.⁵⁵

Freier Dienstleistungsverkehr wird durch folgende Mechanismen gewährleistet :

- jeder Anbieter von Fernsehdiensten unterliegt nur dem Gesetz desjenigen Mitgliedsstaates, dessen Rechtsprechung er unterliegt (in der Regel dort, wo er seinen Firmensitz hat). Darüberhinaus muß er ein Minimum an gemeinsamen Regeln erfüllen (die "koordinierten Bereiche")
- Mitgliedstaaten müssen ferner die Empfangsfreiheit gewährleisten und dürfen nicht die Weiterverbreitung von Fernsehdiensten aus anderen Mitgliedsstaaten aus Gründen, die in die koordinierten Bereiche fallen, behindern.

Die genannte Richtlinie ist für den Bereich der kommerziellen Kommunikationen von besonderer Relevanz, da Fernsehwerbung und Sponsoring zu den koordinierten Bereichen gehört. Werbung und Sponsoring sind Teile vieler Fernsehübertragungen privater wie öffentlicher Anbieter, für welche sie zudem die Hauptfinanzierungsquelle darstellen. Vor diesem Hintergrund ist die vollständige Umsetzung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" und die Verwirklichung des Herkunftslandprinzips für die Entwicklung von kommerziellen Kommunikationen von entscheidender Bedeutung. Umgekehrt wird die Maximierung der Einkünfte, die Anbieter von Fernsehdiensten durch die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring erzielen, wesentlich zur Erreichung des weiteren Hauptziels der audiovisuellen Politik beitragen, nämlich der Förderung der Produktionsindustrien von Filmen und Fernsehprogrammen. Die wirtschaftliche Verflechtung dieser Sektoren - Fernsehdienste, kommerzielle Kommunikationen und audiovisuelle Produktion - bedeutet, daß die Entwicklung von Instrumentarien im Hinblick auf eine effektive Politik im audiovisuellen Bereich, als auch auf dem Gebiet kommerzielle Kommunikationen im Interesse aller beteiligten Parteien ist.

Derzeit wird die Richtlinie novelliert und noch klarer gestaltet. Im Bereich kommerzieller Kommunikationen stellt die Liberalisierung der Regeln betreffend Teleshopping eines der Hauptziele der Novellierung dar. Davon unabhängig haben sich die 1989 aufgestellten Regeln hinsichtlich Werbung und Sponsoring als wirkungsvoll erwiesen. Sie haben einen geeigneten Rahmen für die Entwicklung von Fernsehwerbung und Sponsoring bereitgestellt, während sie gleichzeitig ein zufriedenstellendes Maß an Verbraucherschutz gewährleisten. Folglich schlägt die Kommission vor, die genannten Regeln im wesentlichen unverändert zu belassen. Ferner schlägt sie vor, das "Herkunftslandprinzip" weiter durch Klarstellung der Regeln über die Zuständigkeit zu stärken.

Kulturpolitik

Auf dem Gebiet der Kulturpolitik hat die Kommission erkannt, daß die kommerziellen Kommunikationen für kulturelle Einrichtungen eine wichtige zusätzliche Einnahmequelle neben öffentlichen Mitteln darstellen können und sich die Kulturpolitik daher wiederum auf diese Dienstleistungen auswirken kann. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung⁵⁶ von 1992 eindeutig herausstellte, bleiben die Behörden in den Mitgliedstaaten weiterhin hauptverantwortlich für die Kultur und deren Finanzierung, wobei die ergänzende Rolle des Sponsoring bzw. der finanziellen Trägerschaft nicht vernachlässigt werden darf. Die Gemeinschaft betrachtet die Frage des Sponsoring mit Interesse, und in Sachen Netzkonzept⁵⁷ sind bereits erste Versuche unternommen worden. Mit

Blick auf den Raum ohne Binnengrenzen könnte die Europäische Union aufgrund der Vielfalt und Komplexität der Künste die Informationen über Anreize für ihre Finanzierung in den Mitgliedstaaten verstärken, den Informationsaustausch fördern und originelle Initiativen im Interesse der optimalen Nutzung des kulturellen Potentials (Struktur-, Wirtschafts- und Humanressourcen) in den Mitgliedstaaten besser herausstellen sowie zur Übernahme der finanziellen Trägerschaft anregen und Treffen zwischen kreativen Künstlern und Sponsoren fördern, unter voller Berücksichtigung in irgendeiner Weise der jeweils betroffenen individuellen Freiheiten.

Aufforderung zur Stellungnahme

Zielsetzungen des Binnenmarktes:

Die Kommission begrüßt sehr Stellungnahmen hinsichtlich der jetzigen sowie zukünftigen Rolle der Binnenmarktgrundsätze im Bereich kommerzieller Kommunikationen. Ganz besonderes Interesse besteht an weiterer Information bezüglich jeglicher Formen von Beschränkungen des Binnenmarktes, d.h. sowohl tatsächlichen, mit denen die Umfrageteilnehmer bislang direkt konfrontiert wurden als auch von diesen als potentielle erkannten. Angesichts des zu erwartenden Anstiegs grenzüberschreitender kommerzieller Kommunikationen ist die Kommission ferner daran interessiert, über neue Formen kommerzieller Kommunikationen (solche, die sich in der Erprobungsphase befinden wie auch bereits kommerzialisierte) unterrichtet zu werden. Gleiches gilt für jeglich neue Formen von Beschränkungen des Binnenmarktes, die möglicherweise auftauchen.

Weitere politische Ziele:

Im Zuge des Übergangs zur Informationsgesellschaft wird die Rolle der Kommission mit der Zeit, so wie grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen an Bedeutung gewinnen, klarere Konturen annehmen⁵⁸. Angesichts der Notwendigkeit, den Subsidiaritätsgrundsatz anzuwenden, begrüßt die Kommission ferner Schlußfolgerungen der Umfrageteilnehmer, die diese aus dem zu erwartenden Anstieg der grenzüberschreitenden Kommunikationen ziehen. Letztgenannte Stellungnahmen könnten zu einer erhöhten Einbindung der Gemeinschaft im Verhältnis zu anderen im Gemeinschaftsvertrag niedergelegten politischen Zielen führen.

TEIL II. BEWERTUNG DES BEDARFS AN GEMEINSCHAFTSAKTIONEN
TEIL II. EINSCHÄTZUNG
DES BEDARFS AN GEMEINSCHAFTSAKTIONEN

Zusammenfassung

Die Umfrageergebnisse zeigen, daß auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen kein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet ist. Dafür, daß die von den einzelnen Ländern ergriffenen Maßnahmen wesentlich voneinander abweichen und potentielle Schranken für grenzüberschreitende Aktivitäten bilden, gibt es verschiedene Gründe. Es ist anzunehmen, daß die Ursachen für diese Unterschiede auch nach dem Übergang zur Informationsgesellschaft bestehen bleiben. Die Gefahr der Uneinheitlichkeit künftiger rechtlicher Maßnahmen liegt nahe. Daher können Gemeinschaftsaktionen unter Umständen erforderlich sein. Von den betroffenen Kreisen werden Stellungnahmen zur Notwendigkeit von Gemeinschaftsaktionen erbeten.

GRÜNDE FÜR VORHANDENE BZW. NEU ENTSTEHENDE HINDERNISSE FÜR DEN BINNENMARKTGRÜNDE FÜR VORHANDENE BZW. NEU ENTSTEHENDE MARKTHEMMNISSE

Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen gründen sich auf unterschiedliche nationale Rechtsstrategien:

Einzelstaatliche Maßnahmen betreffen im wesentlichen drei Bereiche: Recht des unlauteren Wettbewerbs, Verbraucherschutz und spezifische Gesetze zum Schutz öffentlicher Interessen im weiteren Sinne. Voneinander abweichende Ziele, die mit diesen Gesetzen verfolgt werden, beruhen auf unterschiedlichen Schwerpunkten, die die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen der nationalen Gesetzgebung setzen.⁵⁹

(i) Recht des unlauteren Wettbewerbs⁶⁰

Ziel entsprechender Gesetze⁶¹ ist es, den Mißbrauch der Wettbewerbsfreiheit im gewerblichen Bereich zu verhindern. So gibt es in allen Mitgliedstaaten Schranken oder auch Verbote für kommerzielle Kommunikationen mit irreführendem bzw. herabsetzendem Charakter (beleidigend und verleumderisch) oder für die Schwächung des Rufs von Wettbewerbern (z.B. unbefugte Benutzung von Warenzeichen). Im Gegensatz dazu wird vergleichende Werbung (bei der ein Vergleich von eigenen Produkten oder Dienstleistungen mit den gleichen Produkten oder Dienstleistungen eines anderen Wettbewerbers erfolgt) in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt. Am strengsten sind oft die Verbote beinhaltenen Maßnahmen in Ländern, in denen die Begriffe "wahrheitsgemäß" oder "irreführend" am restriktivsten definiert werden.

Die Gesetze gegen den unlauteren Wettbewerb haben sich in der Gemeinschaft unterschiedlich entwickelt, d.h. in einigen Ländern hat sich ein breiter angelegtes Gesetz über das Verhalten am Markt im allgemeinen (Dänemark, Finnland, Schweden) bzw. gewerbliche Praktiken (Belgien) herausgebildet, während in anderen Ländern Teile des ursprünglichen Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb abgetrennt und separat weiterentwickelt wurden (z.B. das Werbegesetz in Portugal und Spanien oder die Verbraucherschutzgesetze in Griechenland). In bestimmten Mitgliedstaaten bildet das Recht des unlauteren Wettbewerbs die Grundlage für andere Rechtsvorschriften. Einige Mitgliedstaaten sind dabei, ihre Gesetze in diesem Bereich zu verschärfen. Beispielsweise unternimmt Schweden den Versuch, das Konzept des Schutzes der Wettbewerber wieder einzuführen.

(ii) Verbraucherschutzgesetze

In einigen Mitgliedstaaten (Schweden und Griechenland) fallen die meisten Rechtsvorschriften betreffend kommerzielle Kommunikationen in diesen verhältnismäßig jungen Gesetzgebungsbereich⁶². Der Zusammenhang zwischen Verbraucherschutz und den Gesetzen gegen den unlauteren Wettbewerb führt dazu, daß in vielen Fällen versucht wird, durch Reglementierung des Wettbewerbs zwischen Herstellern und Einzelhändlern die Verbraucher zu schützen.

Gesetze zum Verbraucherschutz betreffen irreführende Werbung, unlautere Verbraucherbeeinflussung, Preisunterbietung, Rabatte, Gratisbeigaben und verkaufsfördernde Angebote. Eine Reihe dieser Fragen fallen auch unter das Recht des unlauteren Wettbewerbs, wodurch ein Konflikt zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen möglich ist. So kann man vergleichende Werbung als nützliche Verbraucherinformation ansehen, während sie vom Standpunkt der Wettbewerber, deren angepriesene Produkte oder Dienstleistungen als weniger erfolgreich dargestellt werden, unerwünscht ist.

(iii) Spezifische Gesetze zum Schutz öffentlicher Interessen im breiteren Sinne

Bestimmte Gesetze wurden eher zum Schutz der Interessen der Gesellschaft als der des potentiellen Endverbrauchers eingeführt. Hierbei handelt es sich oft um allgemeine Gesetze, teilweise aber auch um

produktspezifische Gesetze. Sie umfassen den Schutz von Menschenrechten entsprechend den Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention⁶³ (wie den Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Gebot der Achtung der Privatsphäre usw.) und erstrecken sich zudem auf folgende Kategorien: Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, Schutz von Minderjährigen, Wahrung der Medienvielfalt, Schutz vor antisozialen Verhalten (dazu zählen Fragen wie Geschmack und Anstand, sowie die allgemeinen Gesetze und Regelungen der freiwilligen Selbstkontrolle, die die menschliche Würde schützen sollen und Diskriminierung aufgrund der Rasse, des Geschlechts oder der Nationalität verbieten), Schutz der Kultur und des nationalen geistigen Erbes (insbesondere in Griechenland im Rahmen des breit definierten Verbraucherschutzgesetzes und in Frankreich und Belgien, wo spezifische Bestimmungen bezüglich der Sprache bestehen). Zum Schutz dieser öffentlichen Interessen wurden Gesetze für spezifische Produkte erlassen. Beispielsweise fallen die verschiedenen Beschränkungen der Werbung für Nahrungsmittel sowie Arzneimittel ebenso unter die Rubrik öffentliche Gesundheit und Sicherheit wie die Beschränkungen der Werbung für Tabakerzeugnisse und Alkohol.

Eine Vielzahl nationaler Maßnahmen unterschiedlicher Art und Form

Die Wahl des Instrumentariums durch einen Mitgliedstaat hängt sowohl von seiner rechtspolitischen Tradition als auch von den aktuellen politischen Prioritäten ab. Dabei sind die durch die Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen auf einen breiten Bereich nationaler politischer Ziele zugeschnitten. Diese stimmen bereits mit einigen der entweder durch den EG-Vertrag oder den Europäischen Gerichtshof anerkannten, im öffentlichen Interesse liegenden Zielsetzungen überein. Eine Untersuchung der derzeitigen nationalen Maßnahmen⁶⁴ führt zu den folgenden drei Schlussfolgerungen:

(i) Mitgliedstaaten begründen ihre Gesetzgebungsiniciativen auf unterschiedliche Weise

Ähnliche Maßnahmen verschiedener Mitgliedstaaten, die sich mit der gleichen Aktivität beschäftigen, werden mit unterschiedlichen Zielsetzungen des öffentlichen Interesses begründet. So betreffen Maßnahmen bezüglich irreführender Werbung verschiedene im öffentlichen Interesse liegende Ziele: Verbraucherschutz (Vereinigtes Königreich und Irland); Verbraucherschutz und gewerbliche Schutzrechte (GwSchR) (Dänemark, Frankreich, Österreich, Belgien, Luxemburg, Deutschland, Niederlande, Griechenland); Verbraucherschutz, Schutz der GwSchR und Schutz der Berufsethik (Finnland); Verbraucherschutz, Schutz der GwSchR und Schutz von Minderjährigen (Spanien, Schweden und Italien); Verbraucherschutz, Schutz der GwSchR und Schutz der öffentlichen Gesundheit (Italien). In den einzelnen Mitgliedstaaten wird den beiden Hauptzielen - Verbraucherschutz und Schutz der GwSchR - unterschiedliche Bedeutung beigemessen, d.h. Länder, in denen das Recht des unlauteren Wettbewerbs eine lange Tradition hat, formulieren Gesetze über irreführende Werbung unter dem Blickwinkel des Schutzes der GwSchR.

(ii) Das Niveau der Beschränkung spiegelt gewöhnlich das verfolgte Ziel wider

Je nach dem angestrebten Ziel kann der Umfang der Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variieren. Beispielsweise werden Beschränkungen für Sponsoring in den Mitgliedstaaten mit verschiedenen im öffentlichen Interesse liegenden Zielen gerechtfertigt. Obwohl viele die Wahrung des Pluralismus betonen (alle außer Finnland, Luxemburg, Belgien und Österreich), geht es anderen um den Verbraucherschutz (Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Belgien und Österreich), den Schutz von Minderjährigen (Schweden, Vereinigtes Königreich, Irland, Italien und Spanien), den Schutz der öffentlichen Gesundheit (Italien, Vereinigtes Königreich, Schweden, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Niederlande), den Schutz der GwSchR (Österreich, Belgien und Schweden) und den Schutz der öffentlichen Moral (Vereinigtes Königreich). Die Beschränkungen selbst variieren im Hinblick auf den Anwendungsumfang wie auch bezüglich des Niveaus der Beschränkung. So betrifft die Wahrung der Medienvielfalt einen breiten Bereich (z.B. sämtliche Fernseh-/Hörfunkprogramme), führt jedoch zu einem niedrigen Niveau der Beschränkung (d.h. es erfolgt eine eindeutige Bestimmung). Hingegen impliziert der Schutz der öffentlichen Gesundheit eng abgegrenzte

Anwendungsbereiche (z.B. Tabak- oder Alkoholsponsoring) bringt jedoch ein hohes Niveau mit sich (einschließlich absoluter Verbote).

(iii) Es ist zu berücksichtigen, inwieweit sich eine Maßnahme auf andere als die verfolgten Ziele auswirken kann.

Auf ein bestimmtes Ziel gerichtete Maßnahmen können sich unter Umständen auf andere Ziele auswirken oder ihnen sogar zuwiderlaufen. So kann ein Mitgliedstaat einschneidende Regelungen für kommerzielle Kommunikationen schaffen, weil diese seiner Meinung nach das Verbraucherverhalten unangemessen beeinflussen, obwohl er anerkennt, daß sich daraus nachteilige Folgen für den Wettbewerb ergeben können. Die umgekehrte Situation könnte ebenfalls eintreten. Die nationalen Gesetzgeber müssen bei der Verfolgung eines Ziels genau abwägen, welche direkten bzw. indirekten Auswirkungen die entsprechende Maßnahme auf andere Politikbereiche haben mag. Solche indirekten Auswirkungen werden möglicherweise bewußt in Kauf genommen, weil einem bestimmten Ziel Priorität eingeräumt wird.

Angesichts der unterschiedlichen Rechtstraditionen sowie der voneinander abweichenden Prioritäten und politischen Gegebenheiten, ist es kaum verwunderlich, daß grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen auf rechtliche Rahmenbedingungen stoßen, die sich stark von denen ihres Herkunftslandes unterscheiden.⁶⁵ Folglich büßt die Ausübung der Freiheiten, die der Binnenmarkt grundsätzlich bietet, an Attraktivität ein.

Gefahr künftiger Hindernisse für den Binnenmarkt

Mit der Informationsgesellschaft werden neue Formen kommerzieller Kommunikationen am Markt auftreten. Wird darauf mit unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften reagiert, kann es zu einer Zersplitterung des Binnenmarkts kommen. Da es sich bei kommerziellen Kommunikationen häufig um grenzüberschreitende Aktivitäten handelt, können sich bestehende rechtliche Unterschiede, auch wenn sie bisher noch keine Probleme bereitet haben, in Zukunft möglicherweise zu neuen Hindernissen für den Binnenmarkt entwickeln. Auch hier können wiederum präventive Gemeinschaftsaktionen auf Gemeinschaftsebene erforderlich werden.

RISIKEN FÜR DIE KOHÄRENZ VON GEMEINSCHAFTSMASSNAHMENGEFÄHRDUNG DER KOHÄRENZ VON MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT

Wie gerade oben dargelegt, können kommerzielle Kommunikationen von verschiedenen Standpunkten betrachtet werden und, abhängig vom jeweiligen Mitgliedstaat, von einer weiten Palette im öffentlichen Interesse liegender Zielsetzungen tangiert werden. Angesichts der zunehmenden grenzüberschreitenden Natur kommerzieller Kommunikationen werden Rechtsunterschiede und rechtliche Konflikte ebenfalls zunehmen. Auf Gemeinschaftsebene kann dies in Zukunft einen gewissen Druck nach Gemeinschaftsaktionen erzeugen, die jeweils isoliert einem der im öffentlichen Interesse stehenden Ziele Rechnung tragen, ohne dabei andere politische Interessen zu berücksichtigen. Solche Aktionen sind unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit im Hinblick auf ihre Kohärenz und Effizienz fragwürdig, insbesondere dort, wo sie die Entwicklung von kommerziellen Kommunikationen unverhältnismäßig behindern.

Um die Verbraucher beispielsweise vor unangemessener Beeinflussung zu bewahren (Verbraucherschutz), könnte für neue On-line-Dienste ein Verkaufsförderungs- und Werbeverbot gefordert werden. Da die Entwicklung von On-line-Diensten jedoch von Verkaufsförderung (Rabatte, Vorzugsangebote, usw.) und Werbung abhängt, kann sich ein vorschnelles Eingehen auf solche Forderungen des Verbraucherschutzes nachteilig auf die Industriepolitik auswirken, die die Entwicklung neuer Dienstleistungssektoren in der Informationsgesellschaft anstrebt.

Im Interesse der Kohärenz ist die Gesamtheit der relevanten Ziele zu berücksichtigen.

Aufforderung zur Stellungnahme

Zielsetzungen des Binnenmarkts:

Die angesichts des zunehmend grenzüberschreitenden Charakters kommerzieller Kommunikationen durchgeführte Analyse der Ursachen für die unterschiedliche Beschaffenheit einzelstaatlicher Gesetze macht die Gründe dafür deutlich, daß das effiziente Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigt wird. Ohne ein einheitliches Verständnis der Rolle kommerzieller Kommunikationen werden sich die Probleme mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft verschärfen. Die Kommission kommt daher zu dem Schluß, daß in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht. Hinsichtlich dieser Schlußfolgerung werden Stellungnahmen insbesondere im Hinblick auf die vorstehende Analyse erbeten.

Weitere politische Ziele:

Nach Auffassung der Kommission ergibt sich angesichts der Entwicklung grenzüberschreitender kommerzieller Kommunikationen sowie angesichts voneinander abweichender Prioritäten bei einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips Maßnahmen zu ergreifen, um die im Gemeinschaftsrecht vorgegebenen sonstigen politischen Zielsetzungen zu erreichen. Die Kommission erwägt die Einleitung entsprechender Schritte, um sicherzustellen, daß die Kohärenz ihrer Politik insgesamt gewahrt bleibt. Hierzu werden die interessierten Kreise um Stellungnahmen hinsichtlich des Bedarfs für Gemeinschaftshandeln in den anderen, in dieser Sektion aufgelisteten politischen Bereichen erbeten.

TEIL III. ERMITTLUNG SPEZIELLER BEREICHE FÜR GEMEINSCHAFTS-MASSNAHMEN
EINSCHÄTZUNG DES SPEZIELLEN BEDARFS AN GEMEINSCHAFTSAKTIONEN

Zusammenfassung

Ein vorläufiger vergleichender Überblick über die Rechtsunterschiede, die nachweislich mögliche Hindernisse für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts darstellen, legt nahe, daß nach einer eingehenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen Gemeinschaftsaktionen auf Einzelfallbasis erforderlich sein könnten. Dabei ist es notwendig, diejenigen Bereiche zu ermitteln, in denen vorrangig Schritte zu unternehmen sind, um zu verhindern, daß insbesondere im Zuge des Übergangs zur Informationsgesellschaft neue Schranken aufgebaut werden.

VORLÄUFIGER VERGLEICHENDER ÜBERBLICK

Aus den Untersuchungen der nationalen Rechtsvorschriften sowie den Umfrageergebnissen geht hervor, daß eine Reihe von Maßnahmen bezüglich spezieller Formen kommerzieller Kommunikationen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen, insbesondere im Hinblick auf den Grad der Beschränkung. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten reichen von absoluten Verboten über teilweise bzw. begrenzte Verbote bis zu völliger Freiheit von Verboten. Diese unterschiedlichen Ansätze sowie die sich möglicherweise daraus ergebenden Probleme für den Binnenmarkt lassen sich am besten anhand des folgenden vorläufigen Überblicks über die wichtigsten im Zusammenhang mit kommerziellen Kommunikationen auftretenden Verbots- und Beschränkungsarten veranschaulichen.

Es ist die Absicht dieses vorläufigen Überblicks, eine allgemeine Beschreibung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in der Gemeinschaft und der Probleme, die die interessierten Parteien hierin sehen, zu geben. Ferner möchte die Kommission hierdurch eine Diskussion anregen, und die Adressaten dazu ermutigen, ihrerseits weitere Standpunkte, Meinungen und Informationen vorzutragen, um so die Kernprobleme zu definieren. Dabei ist zu betonen, daß die Umfrageergebnisse nicht die der Kommission obliegende Beurteilung, inwieweit die genannten Barrieren, Beschränkungen oder Verstöße im Sinne von Art. 59 darstellen, vorwegnehmen.

Erst im Anschluß an die Reaktionen auf das Grünbuch wird die Kommission in der Lage sein, im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu beurteilen, ob Hindernissen für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes bestehen, ferner ob diese Hindernisse mit dem EG-Vertrag vereinbar sind und ob sekundäres Gemeinschaftsrecht zur Beseitigung solcher Hindernisse gemäß Art. 59 oder 30 des EG-Vertrags erforderlich ist.

Dementsprechend verweist der folgende vorläufige Überblick auf sekundäres Gemeinschaftsrecht in Form bestehender und/oder vorgeschlagener Richtlinien. Es sollte jedoch beachtet werden, daß die Stellungnahmen der Befragten um ihre eigene Meinung und nicht die Auffassung der Kommission zu Beginn der Konsultationen wiedergibt.

(i) Irreführende Werbung:

Die stark voneinander abweichenden einzelstaatlichen Maßnahmen auf diesem Gebiet spiegeln sich in der Richtlinie über irreführende Werbung⁶⁶ wieder. Zwischen den Mitgliedstaaten bleiben auch weiterhin signifikante Unterschiede bestehen, die entweder aus dem minimalen Harmonisierungsgrad oder der Definition des Begriffs "irreführend" in der Richtlinie resultieren, der von einigen der Befragten mangelnde Präzision vorgeworfen wird. Daß Beschränkungen in den Mitgliedstaaten uneinheitlich ausfallen, hat seine Ursachen aber auch in den unterschiedlichen nationalen Definitionen des Begriffs "irreführend". Bei enger Auslegung in einem

Mitgliedstaat können Werbeaktivitäten beschränkt und sogar untersagt werden, die in einem anderem Mitgliedstaat als informierende Werbung angesehen würden. Die Umfrageergebnisse zeigen, daß aufgrund dieser Interpretationsunterschiede zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten erhebliche Beschränkungen für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet der Werbung entstehen.

Mit den Regelungen der Werbung in den freien Berufen (wie Anwälte und Ärzte) soll der Verbraucher ebenfalls vor Irreführung bewahrt werden. Die Maßnahmen reichen vom absoluten Werbeverbot - oft auf der Basis freiwilliger Selbstkontrolle - wie im Vereinigten Königreich im Falle von Anwälten⁶⁷(Barristers) und in Belgien - bis zu begrenzten Beschränkungen in anderen Ländern wie Frankreich, wo die Anwaltskammern Werbung durch Einzelpersonen, aber nicht durch den Berufsstand als Ganzes verbieten. Nach Meinung der Umfrageteilnehmer behindern solche Unterschiede grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen. Dieses offensichtliche Problem dürfte sich noch verschärfen, wenn mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft verstärkt Fernangebote für solche Dienstleistungen möglich werden.

Zahlreiche Nutzer kommerzieller Kommunikationen beklagen auch, daß sie in bestimmten Mitgliedstaaten keine vergleichende Werbung durchführen dürfen und daher ihre kommerziellen Kommunikationskonzepte dort völlig umgestalten müssen. Die Beschwerden konzentrieren sich auf Deutschland, Belgien, Frankreich und die Niederlande. Dazu hat die Kommission vorgeschlagen, daß vergleichende Werbung erlaubt sein sollte, solange objektive Vergleiche angestellt werden, durch die das Warenzeichen oder der Ruf eines Wettbewerbers keinen Schaden nehmen⁶⁸. Eine politische Einigung hinsichtlich dieser vorgeschlagenen Richtlinie wurde im November 1995 erreicht. Die formelle gemeinsame Stellungnahme des Rates steht gerade bevor.

(ii) Preisbezogene Werbung: Rabatte, Preisunterbietung

Dieser Bereich ist durch stark voneinander abweichende Regelungen gekennzeichnet. Nach dem Gesetz über Preisnachlässe (RabattG) sind zum Beispiel in Deutschland Barzahlungsrabatte für Endverbraucher generell auf 3 % begrenzt, und für Sonderangebote als Werbemaßnahme bestehen ebenfalls Beschränkungen. In Österreich, Belgien und Italien existieren relativ strenge Regeln (oft teilweise Verbote), während in Frankreich nur geringe Beschränkungen festzustellen sind. In anderen Mitgliedstaaten ist preisbezogene Werbung generell erlaubt, unterliegt jedoch gewissen Beschränkungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen über irreführende Werbung und wettbewerbsfeindliche Praktiken wie Dumping. Die skandinavischen Länder, deren Gesetze traditionell stärker auf den Verbraucherschutz als auf die Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs ausgerichtet sind, befürworten in der Regel diese Art der Werbung. Beispielsweise unterstützt das schwedische Recht Werbung anhand von Preisgegenüberstellungen zwischen Händlern.

Ein Großteil der Befragten schätzte die Regelungen als so unterschiedlich ein, daß sich die Anwendung dieser Werbeform für grenzüberschreitende Kampagnen praktisch verbietet. Es wurde eine Vielzahl von Beispielen genannt, so die äußerst detaillierten und unterschiedlichen Regelungen über Rabattmarken und Preisnachlässe in Griechenland, Portugal, Spanien und Italien und das effektive Verbot von Kampagnen mit dem Werbespruch "3 zum Preis von 2" in Ländern mit sehr niedrigen Wertschwellen wie Deutschland und Dänemark.

(iii) Aufdringliche Werbung: Telefon-/Briefwerbung

Der Grad der Beschränkungen im Hinblick auf "cold calling" (unaufgeforderte Telefonwerbung) variiert sehr stark und reicht vom Fehlen spezifischer Maßnahmen (Spanien) bis zu begrenzten Verboten (z.B. in Dänemark, wo "cold calling" nur für Bücher, Zeitungs- und Zeitschriftenabonnements und Versicherungsverträge gestattet ist, obwohl die sich daraus ergebenden Verträge rechtlich nicht bindend sind) bis zu absoluten Verboten (z.B. in Deutschland, wo telefonische Werbung selbst dann nicht erlaubt ist, wenn die Personen vorher schriftlich informiert wurden). Im Hinblick auf Direktversandwerbung gelten in den Niederlanden (im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle) und Italien die einschneidendsten Maßnahmen (häufig Verbote). Kürzlich hat der Ministerrat einen gemeinsamen Standpunkt zu einem Richtlinienvorschlag in bezug auf Vertragsabschlüsse im Fernabsatz⁶⁹

erreicht, der die diesbezüglichen Verbraucherschutzbestimmungen harmonisiert, um die Entwicklung grenzüberschreitender Verkaufstechniken im Fernabsatz zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten können jedoch im Interesse des Verbraucherschutzes strengere Bestimmungen erlassen. Kürzlich hat der Ministerrat⁷⁰ eine weitere relevante Richtlinie angenommen, und zwar zum Datenschutz. Sie wird auf der Basis einer Reihe gemeinsamer, die individuelle Privatsphäre schützenden Vorschriften den freien Verkehr personengebundener Daten ermöglichen, der für ein effizientes Funktionieren von europaweiten Direktmarketingaktivitäten von entscheidender Bedeutung ist. Insbesondere wird dem Einzelnen das Recht zugesprochen, die Nutzung seiner Daten für Marketingvorhaben abzulehnen.

Die Umfrageteilnehmer wiesen speziell auf das Problem unterschiedlicher Rechtsvorschriften hin, aus denen sich nach ihrem Dafürhalten Hindernisse für grenzüberschreitende Direktmarketingaktivitäten ergeben. Die Verbraucherverbände wiesen auf Probleme hin, die mit ausländischen Direktversandangeboten zusammenhängen.

(iv) Aufdringliche Werbung: Werbegeschenke/verkaufsfördernde Angebote und Preisausschreiben

Auch die Maßnahmen im Hinblick auf Werbegeschenke und -angebote weichen in Form und restriktiver Wirkung stark voneinander ab. In Deutschland ist diese Praxis stark eingeschränkt. In Frankreich sind Gratisbeigaben ebenfalls untersagt, während Gutscheinwerbung (beispielsweise bei einem Kauf ausgegebene Gutscheine für einen Preisnachlaß beim nächsten Kauf) weniger restriktiv geregelt ist. Belgien verbietet sämtliche Kombinationsangebote (z.B. die Möglichkeit, daß ein Kunde eine Ware/Dienstleistung zu einem verminderten Preis erhält, nachdem er sich zu nachfolgenden Käufen verpflichtet hat), während solche Angebote in den Niederlanden (im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle) erlaubt sind, allerdings unter Auflagen⁷¹. In Dänemark gelten ähnliche Bestimmungen, nach denen verkaufsfördernde Maßnahmen nur einen geringen Wert haben dürfen und die Beigaben in einer engen Beziehung zu dem gekauften Produkt stehen müssen (wie im niederländischen System⁷²), obwohl Gutscheinwerbung andererseits erlaubt ist. Schweden und Finnland verfolgen in dieser Hinsicht ein weniger einschneidendes Konzept, wengleich in bezug auf Alkohol Beschränkungen gelten.

Die übrigen Mitgliedstaaten haben im Hinblick auf die Verkaufsförderung liberalere Konzepte gewählt, aber auch hier bestehen bestimmte Besonderheiten wie a) die Regelung, nach der in Italien alle derartigen Verkaufsförderungsaktivitäten der Genehmigung durch den Finanzminister bedürfen und (b) die speziellen Regelungen zu Rabattmarken/Gutscheinen im Vereinigten Königreich.

Wie bei den verkaufsfördernden Angeboten sind auch in bezug auf Preisausschreiben bedeutende Unterschiede festzustellen. Diese reichen von umfassenden Verboten beispielsweise in Dänemark, Belgien und Finnland, wo reine Glücksspiele (Lotterien) generell untersagt sind, und Verboten von Werbelotterien ohne staatliche Genehmigung (z.B. in den Niederlanden oder in Italien, wo keine Lotterie ohne vorherige Unterrichtung des Finanzministers durchgeführt werden darf) bis zu beschränkten Verboten für Glücksspiele, bei denen die Teilnahme an die Zahlung eines Einsatzes oder an einen Kauf geknüpft ist (z.B. in Frankreich und Deutschland). Andere detaillierte Beschränkungen betreffen die Art und den Wert der Preise⁷³. Die Umfrageergebnisse zu beiden Aktivitäten bezogen sich auf die gemeinschaftsweit stark ausgeprägten Regelungsunterschiede und die damit geschaffenen Schranken. In sämtlichen ausführlichen Stellungnahmen wurde beklagt, daß sich aufgrund der sehr detaillierten und unterschiedlichen Vorschriften zu Preisausschreiben und Lotterien unmöglich ein grenzüberschreitender Wettbewerb entwickeln kann.

(v) Allgemeine medienbezogene und "carrier" Beschränkungen

Der Beschränkungsgrad variiert bei der Fernsehwerbung beträchtlich und reicht vom Werbeverbot (zum Beispiel bei der BBC im Vereinigten Königreich) oder einem Werbemonopol (in Flandern/Belgien und in Dänemark) bis zu jenen Mitgliedstaaten (wie Griechenland und Portugal), die lediglich die Bestimmungen der

Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"⁷⁴, d.h. Sendezeit für Werbespots maximal 15 % täglich und 20 % pro Stunde, übernommen haben. Ziel der Richtlinie ist es, den freien Sendeverkehr zu gewährleisten und ein Mindestmaß an Harmonisierung sicherzustellen, wobei die Mitgliedstaaten für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter strengere oder ausführlichere Regelungen vorsehen können. Für europäische Fernsehveranstalter bietet diese Richtlinie den Vorteil, daß nur die Werbeauflagen des Mitgliedstaates eingehalten werden müssen, in dem sie ansässig sind. Demnach wird aus den Umfrageergebnissen deutlich, daß durch die Einführung strengerer Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten Hindernisse für den freien Verkehr audiovisueller Werbung errichtet werden.

Die Beanstandungen der Umfrageteilnehmer, die ein breites Interessenspektrum vertraten, waren spezifischer und allgemeiner Art. Generell wurden die voneinander abweichenden nationalen Praktiken als problematisch eingeschätzt, und bestimmten Staaten wurden zu starke Beschränkungen vorgeworfen. Kritisiert wurden Angebotsbeschränkungen wie bestimmte Monopolsituationen (z.B. Dänemark und Flandern/Belgien). In den erheblichen Unterschieden hinsichtlich der für Werbespots zugelassenen Sendezeit wurde die Ursache für Probleme bei der Planung und Durchführung grenzüberschreitender Kampagnen seitens der Medieneinkäufer gesehen. Auch die offensichtlichen Beschränkungen für den Verkauf von Sendezeit auf benachbarten "Overspill"-Märkten (in die das Signal auf natürlichem Wege oder per Kabel gelangt) wurden als Regulierungsproblem eingestuft. Teleshopping-Unternehmen kritisierten die Einordnung ihrer Programme als Werbung. Ebenso beanstandeten die Produzenten von "Infomercials" (d.h. kurzen Produktpräsentationen mit dem Ziel der Absatzförderung), daß ihnen Fernsehveranstalter keine "Ausfallzeiten" verkaufen können (d.h. Zeiträume, in denen entweder das Testbild ausgestrahlt wird oder die Einschaltquoten sehr niedrig sind), weil diese als Werbung eingestuft werden. Als spezielle Problemfelder wurden Beschränkungen, insbesondere in Frankreich, angeführt, durch die bestimmte Sektoren von der Fernsehwerbung ausgeschlossen werden.

(vi) Allgemeine Sponsoring-Beschränkungen

Derartige Beschränkungen gelten für Fernseh- und Veranstaltungssponsoring. In diesem Bereich sind die Beschränkungen oft detailliert und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten groß. Während in einigen Ländern für bestimmte Sponsoringaspekte strenge Auflagen (oder sogar Verbote) gelten, sehen andere in diesen Punkten keinen Regelungsbedarf. Die Unterschiede gehen bis hin zur geltenden Steuerregelung. In der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" werden bestimmte Bedingungen für gesponsorte Fernsehprogramme (Artikel 17) festgelegt, die seitens der Mitgliedstaaten in vielen Fällen entweder durch gesetzliche Regelungen oder freiwillige Selbstkontrolle ergänzt wurden.

Die Umfrageteilnehmer zeigten sich angesichts der signifikanten Unterschiede bei den Maßnahmen über die Tatsache besorgt, daß zu den entsprechenden Kodizes bzw. gesetzlichen Bestimmungen allgemein ein Informationsdefizit besteht. Der allgemeine Tenor lautete, daß zwar bestimmte Maßnahmen notwendig seien, die unterschiedlichen und mitunter diametral entgegengesetzten Maßnahmen jedoch Probleme mit sich bringen. Im Hinblick auf das Veranstaltungssponsoring erwies sich die Niederlande als der Mitgliedstaat mit den restriktivsten Regelungen (oftmals wurden solche Aktivitäten praktisch verboten), während beim Rundfunk-sponsoring das Vereinigte Königreich und Dänemark nach Meinung der Befragten restriktive Beschränkungen vorsehen.

(vii) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für Tabakerzeugnisse

Besonders einschneidende Maßnahmen auf diesem Gebiet fanden sich in folgenden Ländern: in Frankreich, wo Tabakwerbung nur am Verkaufsort erlaubt ist und Bezugnahme auf Warenzeichen/Marken in anderen Produkt-/Dienstleistungskategorien verboten ist; Finnland, das Werbung nur in ausländischen Publikationen erlaubt, in denen kein spezifischer Zusammenhang zu Tabakfragen besteht; Italien, das Bezugnahmen auf Marken/Warenzeichen nur gestattet, wenn sie zur Absatzförderung anderer Produkt-/Dienstleistungslinien verwendet werden; Schweden, das Werbung nur in bestimmten Publikationen gestattet.

In allen Mitgliedstaaten besteht ein Verbot für Fernseh- und Hörfunkwerbung (lediglich in Spanien und dem Vereinigten Königreich ist Radiowerbung gestattet). Sponsoring von Fernsehsendungen ist in allen Mitgliedsstaaten untersagt. Sponsoring von Hörfunksendungen ist in den meisten Mitgliedstaaten untersagt.

Hinsichtlich pressebezogener Maßnahmen sind Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. In Belgien besteht ein gezieltes Verbot für Tabakwerbung in für Kinder bestimmten Publikationen. In Deutschland untersagt eine allgemein gehaltene Bestimmung jede Werbung für Tabakerzeugnisse, die Kinder zum Rauchen verleiten könnte. Ebenso dürfen für Kinder bestimmte Publikationen im Vereinigten Königreich keine derartige Werbung beinhalten, und Außenwerbung ist beispielsweise in der Umgebung von Schulen untersagt. In den meisten Ländern gelten strenge Beschränkungen bezüglich des Inhalts zulässiger Werbung.

Derzeit liegt dem Ministerrat ein Vorschlag der Kommission⁷⁶ vor, der die Harmonisierung einzelstaatlicher Konzepte durch ein Verbot sämtlicher direkter und indirekter Werbung für Tabakerzeugnisse zum Ziel hat.

Die Umfrageteilnehmer stellten nicht die Notwendigkeit von Maßnahmen in Frage, sondern beanstandeten die Verschiedenartigkeit der Beschränkungen für Medien sowie Direktmarketingformen, die nicht für Jugendliche bestimmt sind. Insbesondere kritisierten die Befragten die breite Definition des Begriffs "indirekte Werbung", die aufgrund der Einbeziehung der Markendiversifikation in den Begriff "indirekte Werbung" verhindert, daß international lizenzierte Marken verwendet werden können, um neue Nicht-Tabakprodukte und -dienstleistungen zu lancieren.

(viii) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für alkoholische Getränke

Drei Ländergruppen sind zu unterscheiden.

In der ersten Gruppe sind die Länder mit den einschneidendsten Maßnahmen zusammengefaßt. In Schweden und Finnland darf für Spirituosen und nicht als leicht einzustufende Biersorten nicht in Zeitschriften, Hörfunk und Fernsehen geworben werden. Bei Bier der Klasse II⁷⁷ ist Werbung in den Printmedien, nicht jedoch in den audiovisuellen Medien erlaubt. Direktmarketing und Außenwerbung sind untersagt. Dänemark gestattet derartige Werbung nur in der Presse. Außerdem gelten in Frankreich und Österreich Einschränkungen.

In einer zweiten Gruppe von Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Spanien und Portugal) gelten strenge Beschränkungen (oftmals Verbote auf der Grundlage von Rechtsvorschriften oder freiwilliger Selbstkontrolle) für Inhalt und Stil der Fernsehwerbung für Spirituosen. Jedoch sind die Maßnahmen nicht so einschneidend wie in der ersten Gruppe. (Im Vereinigten Königreich wurde jüngst das im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle geltende Verbot bezüglich der Fernsehwerbung für Spirituosen aufgehoben).

In einer dritten Gruppe ist die Werbung für Alkohol im allgemeinen erlaubt, allerdings unter Auflagen (in bezug auf Inhalt und Zielgruppen).

Artikel 15 der Richtlinie 89/552 hat die Vorschriften betreffend Fernsehwerbung für alkoholische Getränke harmonisiert. In einer Entschließung des Ministerrates⁷⁸ wurden Interessenten zu Meinungsäußerungen darüber aufgefordert, wie diese Ungleichheit begrenzt und reduziert werden kann. Die Amsterdam-Gruppe⁷⁹ reagierte darauf mit einem Aufruf zur größerer Zusammenarbeit im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle.

In vielen detaillierten Antworten kam die Besorgnis über das Ausmaß der dadurch geschaffenen neuen Schranken für grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen zum Ausdruck. Unter den derzeitigen Bedingungen - so der Tenor - sei die Durchführung grenzüberschreitender Kampagnen im Hinblick auf die Rechtssituation bedenklich. Spezielle Beschwerden richteten sich gegen Beschränkungen von Spirituosenwerbung in den audiovisuellen Medien, da diese als Ursache für eine Verschiebung in Richtung

Preiswettbewerb zugunsten billigerer, einheimischer "Hausmarken" empfunden werden. Sorgen wurden auch über die Streubreite der Unterschiede zwischen den Maßnahmen geäußert. Nach Meinung von Hörfunkanstalten können sich ihre Werbeeinnahmen durch die Beschränkung der Bierwerbung in Deutschland um insgesamt 10 % reduzieren. Im Zusammenhang mit Verboten in Frankreich und den Niederlanden wurden auch die Auswirkungen auf Sportsponsoring angeführt.

(ix) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für Kinder als Zielgruppe

Die einschneidendsten Vorschriften bestehen in Schweden (wo Werbung und Sponsoring von Sendungen für Kinder unter 12 Jahren verboten sind). Aber auch in Griechenland bestehen in diesem Bereich sehr strenge Auflagen (Fernsehwerbung für Kinderspielzeug ist zwischen 7.00 Uhr morgens und 10.00 Uhr abends untersagt). Im allgemeinen wurden spezifische (oft voneinander abweichende) Regelungen eingeführt, um sicherzustellen, daß Kinder nicht übermäßig von Werbung beeinflusst werden (wobei sich die Maßnahmen in der Regel auf den Inhalt oder Standard dieser Werbung beziehen). Auch für das Sponsoring von Sportveranstaltungen gelten entsprechende Bestimmungen. Auf Gemeinschaftsebene sind die Vorschriften betreffend Fernsehwerbung in dem Maße koordiniert, daß die freie Zirkulation von Fernsehübertragungen im Sinne von Art. 16 der Richtlinie TVWF Richtlinie gewährleistet ist.

Die Umfrageergebnisse zeigten deutlich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch die Probleme, die bei dieser Werbung aus der lokalen Drehbuch- und Manuskriptprüfung resultieren. Als spezielle Problemfelder sind Verbote von Spielzeugwerbung im allgemeinen, sowie auch für spezifische Spielzeugarten (in Deutschland und Dänemark) zu nennen. Sorgen wurden darüber geäußert, daß sich durch derartige Beschränkungen die Sponsoring- und Werbeeinnahmen für Kindersendungen verringern, zudem wurden Bedenken hinsichtlich der Beschränkungen von Verkaufsförderungsaktivitäten (Absatzsteigerung) angebracht.

(x) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für Nahrungsmittel

In diesem Bereich bestehen zwar in keinem Mitgliedstaat Verbote für Formen kommerzieller Kommunikationen, aber große Unterschiede in der Komplexität von auf freiwilliger Selbstkontrolle oder Gesetzen basierenden Regelungen zum Werbeinhalt, insbesondere zur Werbebehauptung. Interessant sind bestimmte konzeptionelle Unterschiede, so dehnen einige Mitgliedstaaten die für die Etikettierung geltende Beschränkungen auf die Werbung aus. (Vor allem Deutschland, Österreich, Vereinigtes Königreich, Irland und Niederlande), während andere die Maßnahmen auf die Aufmachung der Packung begrenzen (d.h. Beschränkungen betreffen nur die Verpackung der Produkte). In diesen Ländern gelten mitunter restriktive Bestimmungen zum Werbeinhalt; so sind beispielsweise in Belgien Hinweise auf medizinische Aspekte (Gesundheit/Krankheit) bei dieser Werbung untersagt.

Zu den in diesem Bereich geltenden Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene zählt die Richtlinie betreffend die Etikettierung, Aufmachung und Werbung von Lebensmitteln.⁸⁰ Der Harmonisierungsumfang bleibt jedoch insofern begrenzt, als Artikel 15 dieser Richtlinie verdeutlicht, daß sie nur für nationale Etikettierungs- und Aufmachungsvorschriften gilt und im Gegensatz zu ihrem Titel keine Bestimmungen über kommerzielle Kommunikationen enthält. Die Richtlinie der Kommission über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung⁸¹ enthält eine Mindestbestimmung im Hinblick auf die von den Mitgliedstaaten für solche Produkte ergriffenen Werbemaßnahmen. Aus den Umfrageergebnissen geht hervor, welche Hemmnisse durch die verschiedenartigen Beschränkungen der Werbung für Säuglingsnahrung im allgemeinen verursacht werden.

Zu den in den Antworten angesprochenen spezifischen Hindernissen zählen Regelungen, nach denen die kommerziellen Kommunikationen den gleichen Informationsgehalt aufweisen müssen wie der Packungsaufdruck (nach Auffassung der Befragten wird dadurch die Verwendung von gemeinsamen Bildelementen bei grenzüberschreitenden Kampagnen verhindert); Probleme aufgrund sehr unterschiedlicher freiwilliger oder bindender Regulierung für Säuglingsnahrung; Probleme bei der Süßwarenwerbung infolge erheblich

voneinander abweichender Regelungen (beispielsweise die Forderung, daß zusätzlich Bilder von Zahnbürsten in der Werbung enthalten sein müssen, was bedeutet, daß sich in dem betreffenden Land ein gesonderter Werbespot erforderlich ist).

(xi) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für Arzneimittel

Auf diesem Gebiet sind die nationalen Beschränkungen komplexer Art. Dennoch haben sich aber auch einige allgemeine Grundsätze herausgebildet. Während eine Gruppe von Mitgliedstaaten (darunter Belgien und Dänemark) die Werbung für rezeptfreie Arzneimittel in den audiovisuellen Medien untersagt, fordert eine zweite eine vorherige Unterrichtung bezüglich der Werbung für freiverkäufliche Arzneimittel (Schweden, Italien und Frankreich), und eine dritte Gruppe verbietet verkaufsfördernde Maßnahmen für diese Produkte (u.a. Belgien und Frankreich). Die Befragten beanstandeten, daß aufgrund der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verzeichnisse verschreibungspflichtiger Arzneimittel und vom jeweiligen Krankenversicherungsträger erstattungsfähiger Arzneimittel nur für rezeptfreie Arzneimittel geworben werden kann, die in ganz Europa auf keiner der beiden Listen stehen. Spezielle Probleme betrafen zudem sogenannte "tags" (kurze Warnhinweise zum Produkt am Ende eines Werbespots), für die in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgaben bestehen. Festgestellt wurde, daß die Auflagen in Spanien und Deutschland einschränkend sind, wodurch sich die erforderliche Sendezeit für Fernsehwerbespots um bis zu 25 % verlängert. Nach Meinung der Befragten aus dem Medienbereich schrecken diese Beschränkungen zudem potentielle Werbungtreibende ab. Als Problem wurde auch der Zeitaufwand für die Drehbuch- und Manuskriptprüfung genannt. Kritisiert wurde das Verwendungsverbot von Dachmarken (dies sind zusammengesetzte oder Produktmarken Typen, die Anwendung finden auf sowohl verschreibungspflichtige wie freie Pharmazeutika) durch einige Mitgliedstaaten, weil deshalb eine völlig neue Marke eingeführt werden muß (was mit erheblichem Aufwand verbunden ist).

Mit der Richtlinie über die Werbung für Humanarzneimittel⁸² erfolgt auf diesem Gebiet eine Harmonisierung durch Verbot der Werbung für Arzneimittel, die nur auf ärztliche Verschreibung abgegeben werden dürfen bzw. psychotrope oder Suchtstoffe enthalten. Die Mitgliedstaaten dürfen auf ihrem Gebiet die Werbung für die vom Krankenversicherungsträger erstattungsfähigen Arzneimittel verbieten. Bei rezeptfreien Arzneimitteln ist die Werbung von der Genehmigung für das Inverkehrbringen des relevanten Produkts abhängig. Werbung für verschreibungspflichtige Arzneimittel ist nur in für die Fachwelt bestimmten Medien gestattet, während für freiverkäufliche Produkte - wenn auch unter strengen Auflagen - geworben werden darf. Was die Vorschriften betreffend Fernsehwerbung angeht, so sind diese in dem Maße koordiniert, als daß die freie Zirkulation von Fernsehübertragungen i.S.v. Art. 14 der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" gewährleistet ist.

(xii) Produktbezogene Beschränkungen: kommerzielle Kommunikationen für Finanzdienstleistungen

Obwohl die Maßnahmen auf diesem Gebiet generell restriktiv sind, bestehen dennoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Beispielsweise weichen die Forderungen bezüglich Finanzdienstleistungs-"Produkten" in Einzelfragen stark voneinander ab. Die Bestimmungen, die auf Gesetzen und Regelungen zur freiwilligen Selbstkontrolle beruhen, gehen bis ins Detail. Die Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene betreffen gewöhnlich das Recht auf Niederlassung und Erbringung von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten. Allerdings räumen die auf diesem Gebiet geltenden Richtlinien den Mitgliedstaaten das Recht ein, ihre abweichenden nationalen Regelungen unter Berufung auf ein Allgemeininteresse auf kommerzielle Kommunikationen anzuwenden (z.B. Artikel 41 der Dritten Richtlinie Lebensversicherung⁸³ und der Dritten Richtlinie Schadenversicherung⁸⁴, Artikel 44(2) der Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW)⁸⁵ und Artikel 21(1) der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie⁸⁶).

Aus den Umfrageergebnissen wurde deutlich, daß die Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen aufgrund der Ungleichheit zwischen den nationalen Maßnahmen

verhindert wird. In einigen Mitgliedstaaten wird im Vorfeld eine Drehbuch- und Manuskriptprüfung (zur Genehmigung der geplanten Werbung) verlangt (so z.B. in Italien hinsichtlich Werbung betreffend Investitionen, einschließlich Werbung für Finanzierungsprodukte, vor der Genehmigung der nationalen Aufsichtskommission für den Handel und die Börse. In Großbritannien wird laut dem Finanzdienstleistungsgesetz von 1986 Anlagewerbung, die nicht von einer hierzu autorisierten Person genehmigt wurde, als Vergehen betrachtet), in anderen wiederum nicht. In den Antworten kam zum Ausdruck, daß die Auslegung der geltenden Gesetze und Regelungen aufgrund der komplizierten Details schwierig ist, so daß man in bestimmten Fällen zu widersprüchlichen Standpunkten gelangen kann. Den Angaben zufolge führt dies zu beträchtlicher Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die in diesem Markt bestehenden Möglichkeiten.

(xiii) Beschränkungen kommerzieller Kommunikationen aus Gründen der Einhaltung gesellschaftlicher Normen

In diesem Bereich geht es um so verschiedenartige Themen wie politische Werbung sowie Fragen von "Geschmack und Anstand". Kennzeichnend sind dabei starke Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Grad der Beschränkungen und die Maßnahmen selbst. Beispielsweise ist im Vereinigten Königreich politische Werbung in den audiovisuellen Medien verboten (dies gilt für Werbungtreibende wie auch Werbeinhalte). Das Verbot gründet sich auf einen Kodex freiwilliger Selbstkontrolle, gilt jedoch nicht für die Presse bzw. Außenwerbung. In Finnland dagegen ist politische Fernsehwerbung ausdrücklich erlaubt. Bei der Erarbeitung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" (89/552/EWG) ging man davon aus, daß Artikel 12 die wichtigsten Kriterien der von der Fachwelt in den Mitgliedstaaten allgemein anerkannten Regeln enthält. Es wurde daher nicht für notwendig erachtet, Werbung für einen Sektor oder Bereich (außer für Tabakerzeugnisse und verschreibungspflichtige Arzneimittel) zu verbieten, sondern lediglich die Werbeinhalte und die Einhaltung der Grundsätze ethischer Werbung zu kontrollieren.

In den Antworten der Umfrageteilnehmer wurde eine Vielzahl von Fragen angesprochen. Im Hinblick auf die Diskriminierung nach dem Geschlecht ist festzustellen, daß bestimmte Staaten (wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Spanien und Dänemark) bezüglich der Darstellung des weiblichen Körpers in der Werbung strenge Regelungen eingeführt haben. Bei Hygieneartikeln und Verhütungsmitteln gelten darüber hinaus Beschränkungen betreffend die bildliche Darstellung des Produkts, zum anderen die Zeitdauer des Werbespots. Politische Werbung in den audiovisuellen Medien unterliegt strengen Restriktionen im Hinblick auf die politischen Parteien. In diesem Zusammenhang stellten die Befragten fest, daß der Begriff "politische" Werbung in bestimmten Mitgliedstaaten (wie Vereinigtes Königreich und Deutschland) so breit ausgelegt wird, daß auch die Werbung von Wohltätigkeits-Organisationen und Interessengruppen nicht zulässig ist. Bezüglich des Schutzes der Berufsethik des Bereichs kommerzieller Kommunikationen zeigten sich die Befragten besorgt, daß bestimmte Regelungen (vor allem der freiwilligen Selbstkontrolle) im Hinblick auf Geschmack und Anstand in Wirklichkeit auf die Erreichung eines anderen Ziels, nämlich des "guten Rufs" oder des "Image" des Sektors der kommerziellen Kommunikationen (vor allem der Werbewirtschaft) hinauslaufen. Demgemäß seien die Regelungen in den einzelnen Ländern so unterschiedlich gestaltet, daß die Durchführung grenzüberschreitender Kampagnen schwierig sei. Hervorgehoben wurden die Unterschiede in den die Öffentlichkeitsarbeit betreffenden Maßnahmen, obwohl die nationalen PR-Fachverbände einem gemeinsamen internationalen Kodex zugestimmt haben. Bei einigen Mitgliedstaaten wurde bemängelt, daß sie aus Gründen des Schutzes der Sprache/Kultur sprachliche Auflagen eingeführt haben, die Hindernisse für den Binnenmarkt schaffen (vor allem Belgien und Frankreich).

Im Kern besteht das Ergebnis dieses vorläufigen Überblicks darin, daß die Gestaltung der einzelstaatlichen rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Mitgliedstaaten immer uneinheitlicher wird. Es hat sich gezeigt, daß die Mitgliedstaaten bei der Regelung von Formen kommerzieller Kommunikationen einen breiten Bereich politischer Ziele verfolgen, die mitunter auf Konzepten beruhen, die nicht mit den in anderen Ländern verfolgten Zielen vollständig übereinstimmen bzw. tatsächlich im Widerspruch dazu stehen. Dies führt zu unterschiedlichen rechtlichen Maßnahmen sowie einem voneinander abweichenden Grad an Beschränkungen sowohl bei

gesetzlichen Regeln als auch Regeln der Selbstkontrolle, die zum Hindernis für grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikation werden können.

NOTWENDIGKEIT EINER WEITEREN ÜBERPRÜFUNG VON POTENTIELLEN REGELUNGSBEDINGTEN HINDERNISSEN FÜR DEN BINNENMARKTNOTWENDIGKEIT EINES UMFASSENDEN ÜBERBLICKS ÜBER POTENTIELLE REGELUNGSBEDINGTE HEMMNISSE

Wie wirken sich die signifikanten Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Regelungen im Bereich kommerzieller Kommunikationen auf das Funktionieren des Binnenmarkts aus? Dabei sind spezifische nationale Beschränkungen an sich nicht das Problem. Sorgen bereitet vielmehr die Anwendung dieser Beschränkungen auf Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten. Die Intervention der Gemeinschaft könnte darin bestehen, daß auf die wirksame Anwendung des bestehenden Gemeinschaftsrechts hingewirkt wird, das den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt garantiert. Andererseits könnten Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene dort zu einer Harmonisierung führen, wo Beschränkungen seitens der Mitgliedstaaten aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und deshalb eine Beseitigung der Hindernisse durch Harmonisierung erforderlich ist.

Aus dem vorläufigen Überblick über die Rechtssituation geht hervor, daß sich potentielle Hindernisse für den Binnenmarkt eher aus dem Bestehen nichtdiskriminierender Maßnahmen als aus diskriminierenden Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben. In dem Maße, in dem solche Maßnahmen Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs beinhalten, hängt ihre Vereinbarkeit mit den Binnenmarktgrundsätzen von der Art der verfolgten Ziele und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen ab. Da diese Maßnahmen Ziele des Allgemeininteresses verfolgen, konzentriert sich die Frage nach einem Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene auf die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Die Palette möglicher Aktionen auf diesem Gebiet ist jedoch sehr breit, so daß die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit daher von Fall zu Fall erfolgen muß.

Zur Unterstützung eines solchen schrittweisen Vorgehens dürfte jedoch zwei Gemeinschaftsaktionen erforderlich sein. Erstens wären allgemeine Bewertungsmaßstäbe für die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen nützlich. Vorschläge für solche Bewertungsmaßstäbe werden in Teil IV dargelegt. Zweitens wäre ein umfassenderer Überblick über die verschiedenen Maßnahmen, die problematisch erscheinen, von Vorteil.

Es wurden drei Arten einzelstaatlicher Maßnahmen ermittelt, auf die in dem Überblick eingegangen wird:

Kategorie I: Rechtliche Verbote

Einige Mitgliedstaaten verbieten spezielle Arten oder Inhalte kommerzieller Kommunikationen, die in anderen erlaubt sind. Derartige Maßnahmen können sich als problematisch im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit erweisen, wenn sie auf Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat angewandt werden. Solche Verbotsvorschriften beinhalten:

ÿ Regelungen betreffend ein Verbot von Rabatten, Treuerabatten und anderen Preisnachlässen als Mittel kommerzieller Kommunikationen. Dies betrifft Einführungsangebote oder andere preisbezogene, absatzfördernde Angebote (z.B. 10 % Preisnachlaß), Paketpreisangebote (z.B. "3 zum Preis von 2") oder auf die Kundentreue abzielende Angebote (bei denen dem Kunden beim wiederholten Einkauf ein verminderter Preis (z.B. auf der Grundlage eines bei einem vorherigen Kauf erhaltenen Gutscheins) in Rechnung gestellt wird.

- ÿ *Regelungen betreffend ein Verbot von Werbegeschenken. Dazu zählen "Gratisbeigaben", die der Kunde kostenlos zusammen mit der gekauften Ware erhält, oder auch kaufunabhängige Werbegeschenke.*
- ÿ *Regelungen betreffend ein Verbot des Verkaufs von "Überlauf"(Overspill)-Gebieten durch Sendeanstalten an Medieneinkäufer und Werbungtreibende. Diese Art von Verboten steht im Zusammenhang mit Fernseh-/Hörfunkgenehmigungsverfahren und betrifft "Überlauf-Reichweiten", das heißt Fälle, in denen Haushalte Sender außerhalb des eigentlichen Kernempfangsbereichs über Antenne oder Kabel empfangen können.*
- ÿ *Regelungen betreffend ein Verbot der Nutzung bestimmter Medien durch spezielle Kategorien von Werbungtreibenden, um eine pluralistische Medienlandschaft zu bewahren. Mit solchen Regelungen wird im allgemeinen versucht, die Werbeeinnahmen so zu verteilen, daß sie nicht nur dem Fernsehen, sondern auch anderen Medien wie der regionalen Presse zugute kommen.*
- ÿ *Regelungen, die ein Verbot der Nutzung kommerzieller Kommunikationen durch die freien Berufe beinhalten.*
- ÿ *Maßnahmen zum Verbot der Werbung über Teleshopping-Kanäle oder On-line-Dienste aus Gründen der Bewahrung des Pluralismus. Damit soll in der Regel gewährleistet werden, daß die Fernseh-Werbeeinnahmen nicht beeinträchtigt werden.*
- ÿ *Maßnahmen zum Verbot der Verwendung von Fremdsprachen in kommerziellen Kommunikationen.*

Kategorie II. Horizontale rechtliche Beschränkungen

In einigen Mitgliedstaaten wurden Beschränkungen für anderswo übliche Formen kommerzieller Kommunikationen eingeführt. Dazu zählen:

- ÿ *Regelungen zur Begrenzung des Einsatzes von Rabatten, Treuerabatten und anderen Preisnachlässen als Mittel kommerzieller Kommunikationen.*
- ÿ *Regelungen zur Begrenzung des Wertes und der Beschaffenheit von Werbegeschenken.*
- ÿ *Regelungen zur Begrenzung der Werbung für Kinder als Zielgruppe.*
- ÿ *Regelungen zur Begrenzung des Inhalts von Teleshopping- oder On-line-Diensten aus Gründen der Bewahrung des Pluralismus.*
- ÿ *Regelungen zum Medieneinkauf, die eine Begrenzung der Möglichkeiten für grenzüberschreitende Medieneinkaufsaktivitäten bedeuten.*
- ÿ *Regelungen zu irreführender Werbung, die eine Begrenzung konkurrierender Einzelwerbung bedeuten.*
- ÿ *Regelungen zur Begrenzung der Markendiversifikation.*
- ÿ *Regelungen (mit Ausnahme von Steuervorschriften) zur Begrenzung des Sponsoring für bestimmte Veranstaltungen und Fernsehsendungen.*

Kategorie III: Spezifische rechtliche Beschränkungen

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat für spezifische Sektor- bzw. Produkt- oder Dienstleistungsbezogene Formen kommerzieller Kommunikationen strenge Vorgaben festgelegt.

- *Regelungen zur Begrenzung der Werbung durch freie Berufe, was zu ernsthaften Behinderungen besonders dann führen kann, wenn die sich in der Informationsgesellschaft entwickelnden neuen Online-Techniken zum Einsatz kommen.*
- *Regelungen zur Begrenzung der Werbung für rezeptfreie Arzneimittel. Durch diese Maßnahmen wird offensichtlich in bestimmten Fällen der wirksame grenzüberschreitende Einsatz von Dachmarken verhindert.*
- *Regelungen zur Begrenzung der Alkoholwerbung.*
- *Regelungen zur Begrenzung kommerzieller Kommunikationen bezüglich Säuglingsnahrung (außer Säuglingsanfangsnahrung).*
- *Regelungen zur Begrenzung kommerzieller Kommunikationen im Zusammenhang mit der Fernsehwerbung des Einzelhandels.*
- *Regelungen zur Begrenzung des Einsatzes kommerzieller Kommunikationen durch den Finanzdienstleistungssektor.*

NOTWENDIGKEIT EINES NOTIFIZIERUNGSSYSTEMSNOTWENDIGKEIT EINES**
FRÜHWARNSYSTEMS**

Da im Zuge des Übergangs zur Informationsgesellschaft mit einem Anstieg grenzüberschreitender Formen kommerzieller Kommunikationen zu rechnen ist, was die Einführung neuer Regelungen nach sich ziehen kann, erscheint es angebracht, einen Mechanismus zur Verhinderung einer Zersplitterung des Binnenmarktes einzuführen.

Ein Vorschlag für die Schaffung eines Transparenzmechanismus für rechtliche Vorschriften betreffend die neuen Dienste der Informationsgesellschaft wird deutlich machen,¹⁰⁴wie ein solches Notifizierungssystem einerseits Regelungsbedarf ermitteln und andererseits wo erforderlich den Druck zur Regulierung gegebenenfalls abbauen kann. Ein derartiger Mechanismus könnte für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich bringen, ihre Gesetzentwürfe (einschließlich der die Dienstleistungen kommerzieller Kommunikationen betreffenden) allen anderen Mitgliedstaaten und der Kommission bekanntzumachen. Damit könnten alle ermittelten Probleme auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht hin analysiert werden.

Aufforderung zur Stellungnahme

Die Kommission erwartet Stellungnahmen und zusätzliche Informationen über die Regelungen auf den verschiedenen Gebieten kommerzieller Kommunikationen, die vorstehend angesprochen wurden.

Außerdem ist die Kommission an Meinungen zum Umfang der vorgeschlagenen Überprüfung interessiert. Insbesondere ersucht die Kommission die interessierten Kreise, ihr weitere eventuell in diesem Bereich festgestellte binnenmarktbezogene Probleme mitzuteilen und dabei darauf aufmerksam zu machen, welche Probleme dringend einer Untersuchung bedürfen.

TEIL IV. VORSCHLÄGE FÜR DIE KONSULTATION

Zusammenfassung

Zwei Vorschläge sollen dazu dienen, die Kommission in die Lage zu versetzen, die Verhältnismäßigkeit einzelstaatlicher Maßnahmen, die Probleme für das Funktionieren des Binnenmarkts verursachen können, besser zu beurteilen. Zudem sollen die Vorschläge es der Kommission ermöglichen, die Kohärenz ihrer verschiedenen Politiken untereinander, sowie die Verhältnismäßigkeit ihrer Initiativen zu verbessern. Der erste Vorschlag betrifft die Anwendung einer Methodik, die der Kommission die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Regelungen erleichtern und anerkannte Rechtsprechung mit einer detaillierten Wirkungsanalyse kombinieren soll. Diese Methodik würde die Überprüfung im Einzelfall erleichtern, wäre jedoch weder automatisch anwendbar, noch verbindlich. Der zweite Vorschlag betrifft verschiedene Maßnahmen, mit deren Hilfe die Abstimmung und der Informationsaustausch zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und interessierten Parteien verbessert werden sollen. Die Anwendung dieser Maßnahmen könnte im Einzelfall dazu führen, daß die Kommission die Schaffung von Sekundärrecht für einen späteren Zeitpunkt vorschlägt.

Die vorhergehenden Teile dieses Grünbuchs haben gezeigt, wie notwendig eine wirksame Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist, damit die Kommission, sobald sie eine Beschränkung betreffend grenzüberschreitende Dienste entdeckt hat, im Einzelfall: (i) die Vereinbarkeit einzelstaatlicher Regelungen mit Grundsätzen des Binnenmarkts und (ii) die Kohärenz und Verhältnismäßigkeit ihrer eigenen Initiativen besser beurteilen kann. (Letztere Forderung entspricht auch der Verpflichtung, das Verhältnismäßigkeitsprinzip gemäß Artikel 3b§3 des Vertrags der Europäischen Union anzuwenden.) Außerdem muß der Dialog mit allen interessierten Kreisen im Interesse höchster Effizienz von Gemeinschaftsinterventionen auf diesem sich rasch entwickelnden Gebiet verbessert werden. Die Kommission ruft daher zu Stellungnahmen zu folgenden Vorschlägen auf:

METHODIK FÜR EINE EINHEITLICHERE BEWERTUNG

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs⁸⁷ erfordert die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit die folgende Prüfung: Erstens, Eignung der einzelstaatlichen restriktiven Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels, d.h. die Maßnahme muß die Verwirklichung des angestrebten Ziels gewährleisten; zweitens, die einzelstaatliche restriktive Maßnahme darf nicht über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgehen; der Gerichtshof fügt hinzu, daß das gleiche Ergebnis nicht durch weniger einschneidende Regelungen erreichbar sein darf.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat bislang noch keine hinreichend präzise definierten Anhaltspunkte geliefert, nach denen die Verhältnismäßigkeit von einzelstaatlichen und Gemeinschaftsmaßnahmen in jedem Einzelfall beurteilt werden könnte. Angesichts des Fehlens ausreichend präziser Kriterien wäre nach Auffassung der Kommission die Entwicklung einer Methodik hilfreich, auf deren Grundlage sich die Verhältnismäßigkeit und Kohärenz einzelstaatlicher bzw. gemeinschaftlicher Maßnahmen auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen leichter einschätzen ließe. Dabei ist zu betonen, daß die Kommission kein automatisches und rechtlich verbindliches Bewertungssystem, sondern vielmehr eine Reihe von Kriterien vorschlägt, die bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme hilfreich sein können. Tatsächlich ließen sich anhand der Kriterien mehr Transparenz und eine bessere Qualität einer Maßnahme erreichen. Ziel dieser Methode sollte es sein, ein brauchbares Hilfsmittel bereitzustellen. Falls diese Methode in den Stellungnahmen zum Grünbuch positiv bewertet wird, plant die Kommission sie überall dort anzuwenden, wo sie brauchbar erscheint, um ihre Politik zu verbessern. Die Beurteilung von Maßnahmen nach dieser Methodik würde auch für die Mitglied-

staaten bei der Wahl kohärenter Maßnahmen nützlich sein. Dieselbe Analyse könnte ferner für die Bewertung der Kohärenz von vorgeschlagenen Gemeinschaftsmaßnahmen genutzt werden.

Die vorgeschlagene Methodik bestünde im wesentlichen aus zwei Schritten. Erstens müßten die wesentlichen Auswirkungen einer Maßnahme anhand spezifischer festgelegter Kriterien ermittelt werden. Diese Merkmale ließen sich dann zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme oder des Vorschlags verwenden. Die endgültige Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme würde auf eine Reihe von Anhaltspunkten gestützt, anstatt sich bloß auf die Entscheidung zu konzentrieren. Das Ergebnis würde jedoch nicht vorweggenommen.

Schritt 1. Bewertungsmethodik zur Bestimmung der Auswirkungen einer Maßnahme

Es ist nicht das Ziel dieses ersten Schrittes, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, sondern ein vollständiges "Bild" der Auswirkungen einer Maßnahme bereitzustellen. Weiterhin ist nicht beabsichtigt, Beschränkungen zu ermitteln, sondern einen sachlichen Überblick über alle möglichen Effekte einer Maßnahme im Markt darzulegen, insbesondere betreffend die Tätigkeiten, deren Regulierung die Maßnahme bezweckt.

Die folgenden fünf Bewertungskriterien sind dabei wesentlich:

Bewertungskriterium A. Welche "Kettenreaktion" wird von der Maßnahme möglicherweise ausgelöst?

Bei diesem Kriterium geht es im wesentlichen um die Untersuchung potentieller Reaktionen des Marktes auf eine angewandte Maßnahme. Bei kommerziellen Kommunikationen konzentrieren sich die Marktkräfte auf drei miteinander in Beziehung stehende Gruppen von Wirtschaftsakteuren (Nutzer von kommerziellen Kommunikationen, deren Anbieter und Träger)⁸⁸. Zusammen bilden sie die "Kette kommerzieller Kommunikationen", die den Nutzer mit dem Empfänger bzw. Adressaten einer kommerziellen Kommunikation verbindet.

An jeder Aktivität im Bereich kommerzieller Kommunikationen sind alle drei Gruppen von Wirtschaftsakteuren direkt oder indirekt beteiligt. Folglich müssen auch die Beziehungen zwischen diesen drei Gruppen systematisch in die Bewertung einer Maßnahme einbezogen werden. Die Beurteilung der verschiedenen Reaktion innerhalb dieser Kette (die "Kettenreaktion") setzt sich aus zwei Elementen zusammen: (i) Ermittlung der Hauptzielgruppe, auf die sich die Maßnahme auswirken soll, und (ii) Ermittlung der wahrscheinlichsten Reaktionen innerhalb der Kette auf eine getroffene oder zu treffende Maßnahme. Diese Faktoren werden im Arbeitsdokument eingehend untersucht.

Hinsichtlich der einzelnen Gruppen von Wirtschaftsakteuren sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Auswirkungen auf die Gruppe der Nutzer kommerzieller Kommunikationen: Dazu ist eine Einschätzung der voraussichtlichen Reaktion von Nutzern auf eine Beschränkung bestimmter Formen kommerzieller Kommunikationen erforderlich. Dabei ist davon auszugehen, daß jeder Sektor bzw. jedes Unternehmen anders reagiert. Wie aber im Arbeitsdokument dargelegt (siehe Teil I, Tabelle I), können sechs typische Markenstrategien unterschieden werden, auf deren Grundlage sich logische strategische Reaktionen seitens der Nutzer auf Beschränkungen einer oder mehrerer Formen kommerzieller Kommunikationen feststellen lassen.

Auswirkungen auf die Gruppe der Anbieter kommerzieller Kommunikationen: Dies erfordert die folgende Beurteilung (i) inwieweit können unterschiedliche Formen kommerzieller Kommunikationen miteinander

kombiniert, oder untereinander ausgetauscht werden, (ii) inwieweit werden Größenvorteile (economies of scale) durch eine Maßnahme beeinträchtigt, und (iii) wo genau sind mögliche Größen-/Diversifikationsvorteile innerhalb des Sektors kommerzieller Kommunikationen (siehe Teil 1, Tabelle 2 des Arbeitsdokuments) zu lokalisieren. Anhand des sich ergebenden potentiellen Verlusts an Größen- oder Diversifikationsvorteilen sowie Substitutionseffekten läßt sich dann erstens beurteilen, wie sich die Beschränkungen einer bestimmten Form kommerzieller Kommunikationen auf die Nachfrage nach anderen kommerziellen Kommunikationen auswirken kann, und zweitens läßt sich einschätzen, ob die restriktive Maßnahme die Effizienz der ins Auge gefaßten kommerziellen Kommunikationen verringert und sie verteuert. Solche Veränderungen der Nachfrage und/oder Angebotskosten haben Reaktionen bei den Nutzern und Trägern zur Folge.

Auswirkungen auf die Gruppe der "Träger": *In diesem Zusammenhang gilt es zu bewerten, wie sich eine rechtliche Maßnahme im Bereich kommerzieller Kommunikationen in einem Medium oder bei einem Kultur-/Sportereignis auf das Verhalten des betreffenden Trägers auswirkt. Dies wird davon abhängen, welche kommerziellen Schritte der Träger zum Ausgleich der Beschränkung unternehmen wird (siehe Teil 1, Tabelle 3 des Arbeitsdokuments).*

In dieser Weise erfolgt die Beurteilung der "Kettenreaktion", an die sich dann die Bewertung der Gesamtauswirkungen auf die Gruppe der Adressaten (Öffentlichkeit, Minderjährige, Verbraucher etc.) anschließen kann.

Bewertungskriterium B. Welche Ziele werden mit der Maßnahme verfolgt?

Es ist notwendig, das unmittelbare Ziel der Maßnahme zu ermitteln und genau zu definieren. Außerdem müssen alle indirekt verfolgten Ziele berücksichtigt werden. Bei einer einzelstaatlichen Maßnahme kann man anhand dieser Prüfung beurteilen, ob die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Vermeidung einer Verdoppelung von Maßnahmen gewahrt sind. Bei Vorschlägen für rechtliche Maßnahmen der Gemeinschaft läßt sich anhand der ermittelten Ziele feststellen, ob eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist und das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip eingehalten werden.

Jede zum Schutz des Allgemeininteresses vorgeschlagene Maßnahme ist grundsätzlich auf eine bestimmte Gruppe (Minderjährige, Verbraucher, die Allgemeinheit, Wettbewerber, Vertriebsfirmen usw.) zugeschnitten. Diese Gruppe muß ebenso wie das Ziel, das mit der Maßnahme (auf nationaler oder Gemeinschaftsebene) verfolgt wird, genau bestimmt werden. Die Überprüfung der Kettenreaktion dient dazu, festzustellen, welche Ziel-(Empfänger)gruppe in der Praxis von der einzelstaatlichen Maßnahme oder der vorgeschlagenen rechtlichen Maßnahme der Gemeinschaft profitiert und welches Ziel demzufolge tatsächlich gewahrt wird.

Bewertungskriterium C. Besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Maßnahme und verfolgtem Ziel?

Die zur Festlegung des Inhalts der vorgeschlagenen Maßnahme herangezogenen Definitionen, Abgrenzungen, Kriterien usw. sollten in einem direkten Zusammenhang zum Ziel stehen. (Ist dies nicht der Fall, kann die Maßnahme willkürlich sein.) Aus diesem Grunde ist der Zugang zu folgenden Informationen notwendig: welche Analysen wurden vor Erlass der Maßnahme durchgeführt, wie wird sie inhaltlich gerechtfertigt (insbesondere Gesetzesmotive), welches ist der Gesamtzusammenhang, in dem sie zu sehen ist, welche sonstigen Angaben zu wichtigen Entscheidungsfaktoren sind vorhanden?

Bewertungskriterium D. Hat die Maßnahme Auswirkungen auf andere Ziele ?

Die vorgeschlagene Maßnahme könnte sich auf eine andere Zielsetzung des Allgemeininteresses nachteilig auswirken. Um dies festzustellen, ist ein Selektivitätsindikator hilfreich (d.h. inwieweit ist die Maßnahme genau auf das verfolgte Ziel ausgerichtet). Je weniger spezifisch eine Maßnahme angelegt ist, desto größer ist das Risiko kontraproduktiver Auswirkungen. Anhand einer Einschätzung der voraussichtlich durch die Maßnahme verursachten "Kettenreaktion" können die Selektivität und demzufolge auch nachteilige Auswirkungen einer Maßnahme festgestellt werden. Die Ermittlung eventueller unerwünschter Reaktionen der Marktakteure ermöglicht eine direkte Kontrolle potentieller nachteiliger Effekte auf andere politische Zielsetzungen (siehe Teil I, Tabelle 4 des Arbeitsdokuments).

Bewertungskriterium E. Wirksamkeit der Maßnahme

Dieses letzte Kriterium dient der Überprüfung, inwieweit das verfolgte Ziel mit dem gewählten speziellen Grad der Einschränkung erreichbar ist. Anhand der Bewertung der "Kettenreaktion" kann festgestellt werden, wie sich die Maßnahme auf die Zielgruppe auswirkt und ob die hauptsächlichen Reaktionen eventuell dem verfolgten Ziel zuwiderlaufen. Umfassendere Informationen können es ermöglichen besser einzuschätzen, ab welcher Intensität einer Beschränkung die negativen Folgen wahrscheinlich die erwünschten Reaktionen überwiegen würden.

2. Stufe. Nutzung der Bewertungsergebnisse für die Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit und/oder Kohärenz

Bei Kenntnis der wichtigsten Auswirkungen der Maßnahme müßte die Anwendung der fünf vorstehenden Kriterien es der zuständigen Behörde ermöglichen, ihre Verhältnismäßigkeit und Kohärenz besser zu beurteilen.

Im Hinblick auf einzelstaatliche Maßnahmen könnte sich aus einer Einschätzung der gemäß Bewertungskriterium A untersuchten "Kettenreaktion" ergeben, daß sich die Auswirkungen der Maßnahme von dem oder den (nach Bewertungskriterium B) ermittelten Ziel bzw. Zielen unterscheiden. Sofern diese Analyse ergibt, daß das Ziel verfehlt wird und kein anderes anerkanntes, im öffentlichen Interesse liegendes Ziel ermittelt werden kann, ist die Maßnahme möglicherweise nicht mit Gemeinschaftsrecht vereinbar. Für die Entscheidung über die "Eignung" der Maßnahme kann sich die Untersuchung der "Kettenreaktion" (Bewertungskriterium A), der "Verbindung zum Ziel" (Bewertungskriterium C) und der "Kontraproduktivität" (Bewertungskriterium D) als hilfreich erweisen. Beispielsweise könnte die zuständige Behörde zu dem Schluß gelangen, daß eine Maßnahme teilweise willkürlich ist, sich jedoch nicht kontraproduktiv auswirkt und relativ wirksam ist. Für die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu treffende Entscheidung, ob der Grad der Beschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels tatsächlich erforderlich ist, ist Bewertungskriterium (E) betreffend die "Wirksamkeit" der Maßnahme von entscheidender Bedeutung. Hinsichtlich der Frage nach alternativen Maßnahmen⁸⁹ ist schließlich festzustellen, daß es mit Hilfe der fünf Bewertungskriterien möglich sein kann, unter mehreren zur Auswahl stehenden Maßnahmen die am wenigsten einschneidende zu ermitteln.

Im Hinblick auf die rechtlichen Maßnahmen der Gemeinschaft könnte die Charakterisierung der Maßnahme anhand der fünf Bewertungskriterien dazu beitragen, einen Mangel an Kohärenz, insbesondere Kontraproduktivität gegenüber anderen Gemeinschaftszielen zu vermeiden. Bei der Wahl zwischen zwei möglichen Maßnahmen wäre die Maßnahme zu bevorzugen, die kontraproduktive Auswirkungen auf andere Gemeinschaftsziele vermeidet. Was die Verhältnismäßigkeit angeht, so sollte die Wahl zugunsten der Maßnahme mit den am wenigsten einschneidenden Auswirkungen auf die ins Auge gefaßte Gruppe von Wirtschaftsakteuren ausfallen. Mitunter mag es sich natürlich nicht vermeiden lassen, eine Maßnahme zu wählen, die mit anderen Zielen bzw. Maßnahmen nicht kohärent ist. In diesen Fällen wird die vorgeschlagene Methodik der Kommission ein Mittel zur Verfügung stellen, um ihren Vorschlag besser rechtfertigen zu können.

VERBESSERUNG DER KOORDINIERUNG UND INFORMATION AUF EUROPÄISCHER EBENE **VERBESSERUNG DER KOORDINIERUNG UND INFORMATION AUF EUROPÄISCHER EBENE**

Die Teilnehmer an der Umfrage haben sich für eine Verbesserung des Informationsaustauschs und der Kommunikation untereinander sowie mit der Kommission und mit den einzelstaatlichen Behörden ausgesprochen. Zudem hat die Analyse der Regelungen die konzeptionellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vor Augen geführt, die mit dem zunehmend grenzüberschreitendem Charakter kommerzieller Kommunikationen zu einer wachsenden Anzahl rechtlicher Probleme auf europäischer Ebene führen könnten. Daraus folgt, daß die Koordinierung und der Informationsaustausch auf europäischer Ebene verbessert werden müssen, wenn die kommerzielle Kommunikation in den Genuß der Vorteile des Binnenmarkts und der Informationsgesellschaft kommen soll, wie es bereits an anderer Stelle dieses Grünbuchs ausgeführt wurde. Zur Erreichung dieses Ziels macht die Kommission mehrere Vorschläge:

Zunächst schlägt die Kommission die Gründung eines Ausschusses für kommerzielle Kommunikationen vor, der insbesondere einen wirksamen Dialog mit und unter den Mitgliedstaaten gewährleisten soll. Dieser Ausschuß würde offensichtlich nicht die Initiativkraft der Kommission schwächen. Vielmehr würde er die Kommission dabei unterstützen, ihre Maßnahmen aufgrund eines offenen Dialogs betreffen alle Fragen kommerzieller Kommunikationen unter Anwendung der oben vorgestellten Bewertungsmethodik transparenter zu gestalten. Auf diese Weise könnte der Ausschuß zur Kohärenz der politischen Initiativen beitragen und gegebenenfalls die Notwendigkeit von Vertragsverletzungsverfahren überflüssig machen. Zudem würde er als Forum für eine administrative Zusammenarbeit auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen fungieren und insbesondere den Informationsaustausch über neue Entwicklungen auf diesem Gebiet verbessern. Angesichts des globalen Charakters der Informationsgesellschaft sollte er sich auch damit befassen, wie das Gemeinschaftskonzept für kommerzielle Kommunikationen auf internationaler Ebene gefördert werden kann.⁹⁰

Dem Ausschuß, in dem die Kommission den Vorsitz hätte, würden Vertreter der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gegebenenfalls auch Vertreter von Selbstregulierungsgremien angehören. Die Kommission würde dem Ausschuß regelmäßig Berichte mit einschlägigen Informationen übermitteln. Auf Ersuchen der Kommission würde der Ausschuß Tagungen zu speziellen Fragen einberufen. Gegenstand der ersten Sitzungen des Ausschusses könnte der Informationsaustausch über Verkaufsförderung und Sponsoring darstellen, die sich bei den Umfragen als diejenigen grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikationen mit den größten Problemen erwiesen. Allgemeiner ausgedrückt würde der Ausschuß damit beginnen, die Auswirkungen der bestehenden Regelungen zur kommerziellen Kommunikation auf die Entwicklung des elektronischen Handels zu beleuchten.

Die Kommission erkennt ferner an, daß obwohl Marketingdaten für bestimmte Kommunikationsdienste (z.B. nationale Statistiken betreffend Werbung) leicht zugänglich sind, andere Informationen hingegen, (so z.B. betreffend grenzüberschreitende kommerzielle Kommunikationen im allgemeinen, Direktmarketing, geschäftsfördernde Maßnahmen und Sponsoring), die für eine effiziente Politikgestaltung benötigt werden, teilweise nicht vorhanden sind oder jedenfalls nicht für einen schnellen Zugriff zur Verfügung stehen. Angesichts der Beschäftigung bestimmter kommerzieller (insbesondere im Bereich Medienverkauf und Marktforschung), akademischer und Verbraucher orientierten Interessengruppen mit relevanter Marktinformation und ihrem Interesse an Daten über die rechtlichen Rahmenbedingungen, sollten diese Gruppen dazu ermutigt werden, an der politischen Diskussion im Bereich europäischer kommerzieller Kommunikationen teilzunehmen; da ihre Insiderkenntnisse die Effektivität der Entscheidungsfindung verbessern würde. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission sich bemühen, den Datenaustausch zwischen den

einzelnen Organisationen und den nationalen und europäischen gesetzgebenden Behörden zu verbessern. Interessierte Parteien fordern ebenfalls eine zentrale Ansprechstelle, die ihnen z.B. bei der Suche nach derjenigen Abteilung in der Kommission hilft, die für Anfragen betreffend kommerzielle Kommunikationen zuständig ist. Eine solche Kontaktstelle würde einen Gesamtüberblick über Aktivitäten und Entwicklungen auf dem genannten Gebiet gewährleisten und ist deshalb unbedingt erforderlich.

Um den Anforderungen zu genügen, könnte die Kontakt-/Koordinierungsstelle an ein On-line-Kontaktnetz für kommerzielle Kommunikationen angeschlossen werden. Dies wäre eine Ergänzung zu der bereits erscheinenden Zeitschrift "Kommerzielle Kommunikationen"⁹¹. Das Netz würde die Entwicklung zweiseitiger Kontakte zwischen interessierten Gruppen und der Kommission fördern. Damit stünde der Kommission erforderlichenfalls eine direkte Informationsquelle zur Verfügung. Die Realisierung und die erforderlichen Mittel für ein solches On-line-Kommunikationsnetz werden im Rahmen einer von der Kommission in die Wege geleiteten Durchführbarkeitsstudie ermittelt.

Aufforderung zur Stellungnahme

Die Kommission erbittet Stellungnahmen zu:

- *der vorgeschlagenen Bewertungsmethodik*
- *dem Vorschlag zur Verbesserung der Koordinierung und Information*

Fußnoten Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

- 1 Angabe erfolgt nach Eintragung dieses Dokuments.
- 2 *Vertraulichkeit:* Sofern sich auf den bei der Kommission eingehenden Antwortschreiben zu dieser Konsultation kein anderslautender ausdrücklicher Vermerk befindet, werden sie nicht vertraulich behandelt und können daher außerhalb der Kommission weiterverbreitet werden.

Ansprechpartner: Weitere Informationanfragen und/oder Antwortschreiben sollten gestellt bzw. gesendet werden an Frau Margot Fröhlinger, Leiterin des Referats E5 (Medien, Handelsinformationen und unlauterer Wettbewerb) der GD XV (Binnenmarkt und Finanzdienste) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Tel.: (00 32 2) 295 93 50 bzw. 296 01 10, oder: Herr Jean Bergevin, Tel.: (00 32 2) 295 16 39 bzw. 296 01 10. Fax: 295 77 12. Postadresse: Europäische Kommission, GD XV E-5, C-107 8/59, Rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel. Die e-mail Adresse lautet: E5@dg15.cec.be

Zur Bestellung des Grünbuchs in einer anderen Sprache wenden Sie sich bitte per Fax an Frau Lauter, Frau Van de Vorle oder Frau Volon unter 295 77 12 oder schriftlich bzw. per e-mail an die obigen Adressen unter Angabe der gewünschten Sprache.
- 3 "Die optimale Gestaltung des Binnenmarkts". Strategisches Programm, Mitteilung der Kommission an den Rat, KOM(93) 632 endg. vom 22.12.1993.
- 4 Europas Weg in die Informationsgesellschaft - Ein Aktionsplan, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, KOM(94) 347 endg. vom 19.07.1994.
- 5 Diese Definition umfaßt alle Formen der aufgezählten kommerziellen Kommunikationsdienste, unabhängig von der Art der zahlenden Firma oder Organisation. So würde z.B. eine politische Werbekampagne enthalten sein, während eine durch Gesetz vorgeschriebene parteipolitische Fernsehübertragung, für welche politische Parteien oder Organisationen nicht zahlen, ausgeschlossen wäre.
- 6 Dies ist darauf zurückzuführen, daß (i) Verpackungs- und Beschriftungsvorschriften von anderen Regelungen bezüglich kommerzieller Kommunikation zu trennen sind und (ii) die Verpackung normalerweise zum innerbetrieblichen Herstellungsprozeß und nicht zu dem Teil des Marketing-Mix gehört, der an einen Spezialdienstleistungsanbieter vergeben wird, wie es bei den von diesem Grünbuch erfaßten Aktivitäten kommerzieller Kommunikationen der Fall ist. Ebenso wurden Handelsvertreter aus dem Geltungsbereich dieses Überblicks ausgeklammert.
- 7 EAAA: Europäische Vereinigung der Werbeagenturen
- 8 CERP: Europäisches Zentrum für Öffentlichkeitsarbeit
- 9 Nach Schätzung der EAAA zählte die Branche 1991 in der Europäischen Gemeinschaft 155 000 Beschäftigte. Andere Quellen sprechen für das gleiche Jahr von 266 088 Beschäftigten allein in der Werbe- und Direktmarketingbranche von acht Mitgliedstaaten (B, DK, D, E (1990), F, Eir (1988), Lux, NL) (Eurostat, Mercure). Bei Belgien und Deutschland sind in dieser Zahl nur die Arbeitnehmer enthalten. Einer Eurostat-Studie von 1994 über den Werbesektor zufolge beschäftigten die 15 größten europäischen Agenturnetze 1993 in ganz Europa etwa 40 000 Personen. Nach CERP-Schätzungen waren 1993 6 282 Arbeitnehmer und 13 670 freiberufliche Berater im PR-Sektor tätig.
- 10 Siehe Teil I des beiliegenden Arbeitsdokuments.
- 11 Das Max-Planck-Institut wurde beauftragt, der Kommission detaillierte Länderberichte für alle fünfzehn Mitgliedstaaten vorzulegen. Es erfolgte eine Untersuchung von Ursache und Art der

- einzelstaatlichen beschränkenden Maßnahmen. Anschließend wurden sie von den Beratern in einer vergleichenden Studie zusammengefaßt. Dieser vergleichende Bericht (in Deutsch) kann von den Diensten der Kommission bezogen werden. (Die in Teil II des Arbeitsdokuments enthaltenen Tabellen über einzelstaatliche Regelungen gründen sich auf diese Studie. Sie ordnen und vergleichen bestehende nationale Maßnahmen entsprechend ihren einzelstaatlichen politischen Zielen und den im Allgemeininteresse liegenden Zielsetzungen der EU, die gewährleistet werden sollen).
- 12 Diese Untersuchung wurde von den Dienststellen der Kommission durchgeführt und ist in Teil I des Arbeitsdokuments inbegriffen.
- 13 Die Ergebnisse dieser Umfragen sind in einer von den Dienststellen der Kommission zu beziehenden Publikation zusammengefaßt.
- 14 Hierbei handelte es sich um eine von den Dienststellen der Kommission auf dem Postweg versandte offene "Aufforderung zur Stellungnahme".
- 15 Fünf Fragebögen wurden an fünf Interessentengruppen versandt, und zwar "Nutzer" kommerzieller Kommunikation, "Anbieter" kommerzieller Kommunikation, "Träger" (Medien und andere Träger solcher Dienstleistungen), Verbraucherverbände und Selbstkontrollorgane. Eine eingehende Analyse der aufgeschlüsselten Antworten ist im ersten Heft einer von der Kommission gesponserten Zeitschrift mit dem Titel "Kommerzielle Kommunikationen" enthalten, die auf Anfrage von den Diensten der Kommission erhältlich ist. Etwa 2 785 Fragebögen wurden direkt von der Kommission versandt, außerdem stellten zahlreiche Fachverbände Kopien her und schickten sie an ihre Mitglieder.
- 16 Die ausführlichen Ergebnisse dieser Umfragen (in Englisch) sind von der Kommission erhältlich.
- 17 Mit 5200 Nutzern, 530 Anbietern, 47 Trägern, 15 mit freiwilliger Selbstkontrolle befaßten einzelstaatlichen Stellen und 27 Verbraucherverbänden wurde Kontakt aufgenommen. Davon antworteten 532 Nutzer, 132 Anbieter, 20 Träger, 10 mit freiwilliger Selbstkontrolle befaßte Stellen und 10 Verbraucherverbände.
- 18 Urteil des EuGH vom 15.12.1982 in der Rechtssache C-286/81, Strafverfahren gegen Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Slg. 1982, S. 4575 - 4590, Randnr. 15.
- 19 Urteil des EuGH vom 07.03.1990 in der Rechtssache C-362/88, GB-INNO-BM/ Confederation du commerce Luxembourgeois, Slg. 1990, S. I-0667.
- 20 Urteil des EuGH vom 18.05.1993 in der Rechtssache C-126/91, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft/Yves Rocher GmbH, Slg. 1993, S. I-2361, Randnr. 17.
- 21 Urteil des EuGH vom 24.11.1993 in den verbundenen Rechtssachen C-267/91 und C-268/91, Strafverfahren gegen Bernard Keck und Daniel Mithouard 1993, Slg. 1993, S. I-6097.
- 22 Verbundene RS C-267/91 und C-268/91 a. a. O, Paragraph 16.
- 23 Zum Beispiel: Urteil des EuGH vom 15.12.1993 in der Rechtssache C-292/92, Ruth Hünermund und andere/Landesapothekerkammer Baden-Württemberg, Slg. 1993, S. I-6787;
Urteil des EuGH vom 09.02.1995 in der Rechtssache C-412/93, Société d'Importation Edouard Leclerc-Siplec/TF1 Publicité SA und M6 Publicité SA, Slg. 1995, S. I-0179.
- 24 Urteil des EuGH vom 26.04.1988, in der Rechtssache C-352/85, Bond van Adverteerders and Nederlande, Slg. 1988, S. 2085
In diesem Fall führte das Gericht aus, daß es für die Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs erforderlich ist, zunächst die fraglichen Dienstleistungen ihrer Natur nach im Sinne des Artikel 59 des Vertrages als grenzüberschreitend einzustufen und schließlich nachzuweisen, ob die fraglichen

- Dienstleistungen unter normalen Umständen gegen Entgelt im Sinne von Artikel 60 des Vertrages erbracht werden (Paragraph 12).
- 25 vgl. zum Beispiel: Urteil des EuGH vom 30.04.1974, in den Rechtssachen C-155/73, Re Guiseppe Sacchi, Slg. 1974, S. 409; Urteil des EuGH vom 18.03. 1980, in der Rechtssache C-52/79, Procureur du Roi und Marc JVC Debaue and andere, Slg. 1980, S. 833.
- 26 vgl. zum Beispiel: Urteil des EuGH vom 10.05.95 in der Rechtsache C-384/93, Alpine Investments BV und Minister van Financien, Slg. 1995, S. 833.
- 27 A.a.o. Paragraph 28.
- 28 Siehe ‘Erläuternde Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs’, Abl. C334 vom 19.12.1993.
- 29 Urteil des EuGH von 1991, in der Rechtssache C-288/89, Stichting Collectieve Antennenvoorziening Gouda und andere gegen Commissariat voor de Media , Slg. 1991, S. 4007, Randnr. 13.
- 30 Urteil des EuGH vom 17.12.1981, in der Rechtssache C-279/80, Strafverfahren gegen Alfred John Webb, Slg. 1981, S. 3305-3327, Randnr. 19; Urteil des EuGH vom 30.02.1982 in den verbundenen Rechtssachen C-62/81 und C-63/81 Seco und Desqueune und Giral/Etablissement d’Assurance und la Viellesse et l’invalidité, Slg. 1982, S. 0223-0238, Randnr. 14; Urteil des EuGH vom 27.03.1990 in der Rechtssache C-113/89, Société Rush Portuguesa LDA/Office National d’Immigration, Slg. 1986, S. 3663-3712, Randnr. 20.
- 31 Urteil des EuGH vom 04.12. 1986 in der Rechtssache C-220/83, Kommission und Frankreich, Slg. 1986, S. 3663, Randnr. 20.
- 32 Urteil des EuGH vom 18.03. 1980, in der Rechtssache C- 62/79, S.A. Compagnie Generale pour la Diffusion de la Television, Coditel und andere/ S.A. Cine VOG Films und andere, Slg. 1980, S. 0881, Randnr. 15.
- 33 Urteil des EuGH vom 26.02.1991, in der Rechtssache C-18/89, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/ Italienische Republik, Slg. 1991, S.I - 0709, Randnr. 20;
Urteil des EuGH vom 26.02.1991, in der Rechtssache C-154/89, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/ Französische Republik, Slg. 1991, S. I-0659, Randnr. 17,
Urteil des EuGH vom 26.02.1991, in der Rechtssache C-189/89, Kommission der Europäischen Gemeinschaft/ Reublik Griechenland, Slg. 1991, S. I-0727, Randnr. 21.
- 34 Urteil des EuGH vom 18.01.1979, in den verbundenen Rechtssachen C-110/78 und C-111/78, Ministère public und Chambre Syndicale des Agents Artistiques et Impresarii de Belgique, ASBL/ Willy van Wesemael und andere ‘van Wesemael-Rechtssache’, Slg. 1979, S. 0035-055, Randnr. 28.
- 35 vgl. Rechtssache C-288/89 oben in Fußnote 29, Randnr. 23.
- 36 Urteil des EuGH vom 28.11.1989, in der Rechtssache C-379/87, Anita Groener/Minister for Education and City of Dublin Vocational Committee, Slg. 1989, S. 3967.
- 37 vgl. Rechtssache C-384/93, Alpine Investments BV, oben in Fußnote 153 vgl. Rechtssache C-288/89 oben in Fußnote 18, Randnr 38 Communications Nr. 359/1989 und 385/1989 Balltynne Davidson McIntyre, Entscheidung vom 31.3.3.
- 38 vgl. Rechtssache C-228/89 oben in Fußnote 29, Paragraph 15
- 39 Communications Nr. 359/1989 und 385/1989 Ballantyne Davidson McIntyre, Entscheidung vom 31.03.1993, CCPR/C/47/D/359/1989 und 385/1989/Rev. 1.

- 40 Siehe Rechtssachen markt intern Verlag GmbH und Klaus Beerman, Sammlung A, Nr. 165, vom 20.11.1989 und Groppera Radio AG und andere/Schweiz, Sammlung A, Nr. 173, vom 28.03.1990. Jüngsten Urteilen zufolge vertritt die Europäische Kommission für Menschenrechte offensichtlich die Auffassung, daß Werbung zweifelsfrei unter Artikel 10 EMRK fällt. In zwei kürzlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Anträgen an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter Berufung auf die EMRK vertritt die Kommission die Auffassung, daß eine Werbebeschränkung unter Artikel 10 EMRK fällt (Entscheidung vom 5. September 1991 über den Antrag Nr. 16632/90 (Colman/UK) und Entscheidung vom 2. Dezember 1991 über den Antrag Nr. 15450/89 (Cosado Coca/Spanien)).
- 41 Urteil des EuGH vom 18.06.1991 in der Rechtssache C-260/89, Elleniki Radiophonia Tiléorassi Anonimi Etairia und Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou ERT/Dimotiki Etairia Pliroforissis und Sotirios Kouvelas und Nicolaos Avdellas und andere, Slg. 1991, S. I-2925, Randnr. 41-44.
- 42 Siehe Urteil des EuGH vom 14.05.1974 in der Rechtssache C-4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1974, S. 0491 - 0510, Randnr. 13.
- 43 Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl. L 250 vom 19.09.84, S. 17.
- 44 Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18.12.1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie Werbung hierfür, ABl. L 33 vom 08.02.1979, S. 1.
- 45 Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung), Abl. L 360 vom 09.12.1992, S. 1-27.
Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung), sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung), Abl. L 228 vom 11.08.1992, S. 1-23.
Richtlinie 85/611/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl. L 375 vom 31.12.1985, S. 3.
Zweite Richtlinie 89/646/EWG des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG, ABl. L 386 vom 30.12.89, S. 1-13.
- 46 Richtlinie 92/28/EWG des Rates vom 31. März 1992 über die Werbung für Humanarzneimittel, ABl. L 113 vom 30.04.1992, S. 13.
- 47 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.
- 48 Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"), ABl. L 298 vom 17.10.89, S. 23-30.
- 49 MRB International wurde gebeten, von jeder der fünf Gruppen, denen die "Aufforderung zur Stellungnahme" zugeschickt worden war, eine repräsentative Probe zusammenzustellen. Bei allen in diese Umfrage einbezogenen "Nutzern" handelte es sich um Niederlassungen von Unternehmen, die

grenzüberschreitende Geschäfte tätigten und über bedeutende Marketingbudgets für die kommerzielle Kommunikation auf ihren ausländischen Märkten verfügten.

- 50 Diese und die folgenden Zusammenfassungen basieren auf den Ergebnissen der beiden in der Einführung beschriebenen Umfragen; ausführlichere Zusammenfassungen der Ergebnisse sind in einem getrennten Dokument enthalten, das von der Kommission bezogen werden kann.
- 51 Der Begriff "below the line" bezieht sich auf Dienstleistungen kommerzieller Kommunikationen, die nicht in den traditionellen Medien betrieben werden. Er betrifft also sämtliche Formen kommerziellen Kommunikationen außer der Werbung.

- 52 Forrester Research zufolge ist beispielsweise zwischen 1994 und 2000 mit einer Zunahme der Käufe über Internet von 240 Mio \$ auf 6,9 Mio \$ zu rechnen.
- 53 Siehe Teil I des Arbeitsdokuments.
- 54 Zur weiteren Information siehe KOM(94) 319 endg.
- 55 Andere Richtlinien dienen als Ergänzung und verfolgen die gleichen fundamentalen Ziele, so z.B. die 'Kabel und Satelliten' Urheberrechtsrichtlinie von 1993 sowie die Richtlinie betreffend Übertragungsstandards von 1985.
- 56 Das neue Kulturkonzept. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, KOM(92) 149 endg. vom 29.04.1992.
- 57 CEREC: Europäischer Ausschuß für die Annäherung von Wissenschaft und Kultur (arbeitet seit März 1991)
- 58 Das Prinzip ist nicht auf Maßnahmen im Bereich des Binnenmarktes anwendbar, da die Gemeinschaft gem. Artikel 100a mit ausschließlichen Kompetenzen ausgestattet ist. Insofern stellt sich nur die Frage der Verhältnismäßigkeit.
- 59 Dies hat sich bei der in Auftrag gegebenen Studie zu den bestehenden Regelungen gezeigt. In Deutsch abgefaßte Exemplare dieser vergleichenden Analyse sind auf Anforderung erhältlich. Die Untersuchung wurde von Professor Schrickler vom Max-Planck-Institut (München) für die Kommission durchgeführt. Neben der Vergleichenden Analyse der gesetzlichen und Selbstkontrollregelungen im Bereich der "Commercial Communication" in den Mitgliedstaaten der EWG sowie in Finnland, Norwegen, Österreich, der Schweiz und Schweden wurden für die Kommission siebzehn ausführliche Länderberichte, und zwar für alle Mitgliedstaaten sowie für Norwegen und die Schweiz, erstellt.
- 60 Im angelsächsischen Recht ist der Begriff "unlauterer Wettbewerb" kaum zu finden, die Zielsetzungen sind jedoch im "Law of Tort" enthalten.
- 61 Dieser Gesetzgebungsbereich entstand in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts. Im Anschluß an die industrielle Revolution traten an die Stelle der für das Gewerbe geltenden Regeln Gesetze, die den Mißbrauch der neu geschaffenen Wettbewerbsfreiheit in Handel und Industrie verhindern sollten.
- 62 Seine Anfänge liegen in den meisten Mitgliedstaaten in den 60er und 70er Jahren.
- 63 EMRK: Am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.
- 64 Siehe Ländertabellen im begleitenden Arbeitsdokument.
- 65 Dies hat sich bei den in Teil I zusammengefaßten Umfrageergebnissen gezeigt.

- 66 Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl. L 250, 19.9.84, S. 17. Obwohl die vorstehende Richtlinie vorsieht, daß die Gemeinschaft sich zu einem späteren Zeitpunkt mit unfairer bzw. vergleichender Werbung befasse wird, ist die Kommission der Auffassung, daß die weite Aulegungsmöglichkeit bzw. das Fehlen einer Übereinstimmung hinsichtlich des Begriffes 'unfair' jegliches horizontales Handeln auf diesem Gebiet verhindern wird. Das schließt wiederum nicht spezifische Initiativen betreffend bestimmter, enger definierter Formen der kommerziellen Kommunikationen aus, welche möglicherweise von bestimmten nationalen Vorschriften in deren Interpretation des Begriffes 'unfair' eingeschlossen sind. In der Zwischenzeit wurde vergleichende Werbung wie im Text erklärt ausgelegt.
- 67 Solicitors dürfen im Vereinigten Königreich neuerdings Werbung betreiben.
- 68 Artikel 3. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über vergleichende Werbung und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung, KOM(94) 151 endg. vom 21.04.1994.
- 69 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 19/95 vom Rat festgelegt am 29. Juni 1995 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 95/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl. C 288 vom 30.10.1995, S. 1.
- 70 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.
- 71 Offensichtlich könnte eine solche Vorgehensweise, sollte sie dazu genutzt werden, Wettbewerb zu beschränken, zu einer Verletzung von Artikel 86 des Vertrages führen.
- 72 Dies wurde vom EuGH im Oosthoek Urteil als eine gerechtfertigte Beschränkung anerkannt (vgl. Fußnote 18)
- 73 In seinem Schindler Urteil C-275/92 (1994) hat der EuGH bestimmt, daß ein Verbot der grenzüberschreitenden, verkaufsfördernden Maßnahmen betreffend Lotterien im größerem Umfang (in diesem Fall Staats- oder Landeslotterien) deshalb als gerechtfertigt sei, da ein Bedürfnis dafür bestände, die soziale Ordnung zu schützen sowie Betrug zu verhindern.
- 74 Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"), ABl. L 298 vom 17.10.89, S. 23-30.
- 75 Die Richtlinie 'Fernsehen ohne Grenzen (89/552/EEC) harmonisierte das Verbot betreffend Fernsehwerbung sowie Fernsehmarketing. Beide Fälle existierten bereits in den Mitgliedsstaaten zu dem Zeitpunkt ihrer Adoption
- 76 Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Werbung für Tabakerzeugnisse, KOM(91) 111 endg. - SYN 194, ABl. C 167 vom 27.06.91, S. 3-5.
- 77 Dies betrifft Bier mit einem Alkoholgehalt von über 1,8 bis 2,8 % und Obstwein (Zider).
- 78 Entschließung 86/C 184/02 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 29. Mai 1986 betreffend den Alkoholmißbrauch, ABl. C 184 vom 23.07.1986, S. 3.
- 79 Eine Vereinigung von 14 bedeutenden europäischen Unternehmen des Sektors alkoholische Getränke.

- 80 Richtlinie 79/112/EWG des Rates vom 18.12.1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie Werbung hierfür, ABl. L 33 vom 08.02.1979, S. 1.
- 81 Richtlinie 91/321/EWG der Kommission vom 14. Mai 1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung, ABl. L 175 vom 04.07.1991, S. 35.
- 82 Richtlinie 92/28/EWG des Rates vom 31. März 1992 über die Werbung für Humanarzneimittel, ABl. L 113 vom 30.04.1992, S. 13.
- 83 Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (Dritte Richtlinie Lebensversicherung), ABl. L 360 vom 09.12.1992, S. 1-27.
- 84 Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung), sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung), ABl. L 228 vom 11.08.1992, S. 1-23.
- 85 Richtlinie 85/611/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl. L 375 vom 31.12.1985, S. 3.
- 86 Zweite Richtlinie des Rates 89/646/EWG vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG, ABl. L 386 vom 30.12.89, S. 1-13.
- 87 Siehe Abschnitt I.
- 88 Siehe Definitionen in der Einführung.
- 89 Beide Bewertungen ähneln sich, nur daß es sich im zweiten Fall nicht um die an sich zu bewertende spezifische restriktive Maßnahme handelt, sondern um eine Alternative mit möglicherweise weniger einschneidender Wirkung. Ziel dieses Schrittes ist es daher nicht, die restriktive Maßnahme zu analysieren, sondern andere geeignete Maßnahmen zu ermitteln, mit denen das Ziel trotz eines geringeren Restriktionsgrades dennoch erreichbar ist.
- 90 Im Zusammenhang mit Initiativvorschlägen seitens der Kommission wie der Mitgliedsstaaten sollten die im GATS Vertrag und seiner Anwendung durch die WTO niedergelegten Verpflichtungen zur Liberalisierung des Handels angemessene Beachtung finden
- 91 Zur Entwicklung dieser Kontakte hat die Kommission bereits mit der Herausgabe des Informationsdienstes über kommerzielle Kommunikation begonnen. Mit einem unabhängigen Herausgeber und bei gleichgewichtiger Wiedergabe von Informationen und Ansichten der Dienste der Kommission und interessierter Kreise will diese Zeitschrift Eingeweihte dazu ermuntern, die Aufmerksamkeit der Kommission auf die im Binnenmarkt für die kommerzielle Kommunikation bestehenden Probleme zu lenken. Da die Zeitschrift vor diesem Grünbuch veröffentlicht wurde, konnten sich Interessenten bereits ein Bild von dem vorgeschlagenen neuen politischen Konzept machen. "Kommerzielle Kommunikationen" erscheint zweimonatlich. Anfragen zu dieser Publikation richten Sie bitte an den Herausgeber (Fax (00 44) 1273 772727).

Fehler! Textmarke nicht definiert.