

**Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und  
Jugendschutz in der Werbung  
- Eine institutionenökonomische Analyse -**

Kilian Bizer

**Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und  
Jugendschutz in der Werbung  
- Eine institutionenökonomische Analyse -**

Kilian Bizer

Sofia-Diskussionsbeiträge  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 99-6

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-11-7

Kilian Bizer: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung – eine institutionenökonomische Analyse, Sofia-Diskussionbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-6, Darmstadt 1999.

## Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Kinder- und Jugendschutz in der Werbung: Schutzauftrag des Grundgesetzes	4
3 Funktion von Werbung	6
4 Zur ökonomischen Begründung des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung	7
5 Der Regulierungsansatz für den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung	10
5.1 Rundfunkstaatsvertrag	11
5.2 Werbeverbote für Tabakprodukte	13
5.3 Der Deutsche Werberat	14
6 Effektivität der Regeln des Deutschen Werberats	16
7 Anreizsituation der Akteure und Defizitanalyse	19
7.1 Das Verhaltensmodell	20
7.2 Produkthersteller bzw. -vermarkter	21
7.3 Werbeagenturen	24
7.4 Verbände der Werbeindustrie	26
7.5 Verbraucher- und Kinderschutzverbände	28
8 Politikoptionen für die Regulierung	29
8.1 Wirkungen der Politikoptionen auf die Anreizsituationen der Akteure	33
8.1.1 Kennzeichnungspflicht	33
8.1.2 Sozialsiegel Kinder- und Jugendschutz	35
8.1.3 Prozeßfinanzierung	35
8.1.4 Strafschadenersatz	36
8.1.5 Werberaterweiterung	37
8.1.6 Verbot der Prominentenwerbung	38
8.1.7 Vorabprüfung	38
8.1.8 Schnelle Verfahren vor dem Werberat	39
8.1.9 Finanzierungsabgabe zur Steigerung der Werbekompetenz	39
8.2 Optionsbeurteilung durch die Akteure	40
9 Ergebnis und Schlußfolgerungen	43
10 Zusammenfassung/Summary	46

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beschwerdebilanz des Deutschen Werberates 1998.....	15
Tabelle 2: Verstöße gegen Werberegeln .....	17
Tabelle 3: Anzahl der Verstöße gegen die Werberegeln nach Firmen (ab zwei Verstöße/Firma) .....	18
Tabelle 4: Saisonales Werbeaufkommen und relative Häufigkeit von Verstößen.....	19
Tabelle 5: Optionsbeurteilung aller Befragten (n = 13).....	41

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Skalierung der Politikoptionen nach dem Zielerreichungsgrad im Kinder- und Jugendschutz .....	30
Abbildung 2: Ausgestaltung der Politikoptionen .....	31
Abbildung 3: Optionsbeurteilung durch alle Befragten .....	42

# 1

## Einleitung

Werbung wird reguliert. Beispiele dafür sind das Tabakwerbeverbot in Hörfunk und Fernsehen nach § 22 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) und das auf europäischer Ebene verabschiedete weitergehende Verbot der Tabakwerbung<sup>1</sup>. In beiden Fällen wird häufig auf den Kinder- und Jugendschutz abgehoben, der mit diesen Regulierungsansätzen verbunden wird. In diesem Beitrag wird untersucht, inwiefern Regulierung von Werbung gerechtfertigt werden kann, welche Instrumente bisher dafür eingesetzt wurden und ob das Regulierungsinstrumentarium verbessert werden kann. Um den Untersuchungsgegenstand hinreichend abzugrenzen, werden nicht alle Instrumente untersucht, mit denen Werbung reguliert wird, sondern lediglich der Ausschnitt betrachtet, der dem Kinder- und Jugendschutz dient.

Die rechtliche Fundierung des Kinder- und Jugendschutzes findet sich im Grundgesetz. Nach Art. 2 GG hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. Dies umfaßt das Recht auf "Person-Werden", weshalb Kindern und Jugendlichen ein besonderer Schutz durch den Staat zugestanden wird (Abschnitt 1). Um die Konflikte zwischen wirtschaftlichen Interessen und dem Kinder- und Jugendschutz in der Werbung grundlegend zu erfassen, ist zunächst zu fragen, welche Funktion Werbung hat und welchen Zwecken sie dient (Abschnitt 2). Anschließend wird untersucht, wie das Ziel des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung ökonomisch zu rechtfertigen ist. (Abschnitt 3). Dabei zeigen sich grundlegende Schwierigkeiten, das optimale Maß des Kinder- und Jugendschutzes ökonomisch zu bestimmen. Die Zieldiskussion zu führen, ist deshalb im wesentlichen politische Aufgabe. Die Ökonomie übernimmt in diesem Kontext die Aufgabe, auf der Basis eines Verhaltensmodells Grundlagen für die rationale Ziel-Mittel-Wahl von Instrumenten bereit zu stellen (Abschnitt 4).

In Deutschland hat seit 1972 der Deutsche Werberat die Aufgabe übernommen, Wirtschaftswerbung zu beobachten und bestimmte Regeln durchzusetzen. Dieser Aufgabe stellt sich der Werberat, indem er Beschwerden aus der Bevölkerung aufgreift, diese auf Verstöße gegen die geltenden Regeln des Werberats überprüft, die Werbetreibenden dazu anhört und schließlich, wenn der Werbetreibende die Werbung nicht zurückziehen will, die Medien auffordert, die Werbung nicht mehr zu veröffentlichen (Abschnitt 5). In Bezug auf große als "skandalöse" Werbung empfundene Kampagnen wie die Benetton-Werbung mit Aidskranken, war dieser Ansatz höchst effektiv. Weniger auffällige Werbung, die für den Kinder- und Jugendschutz aber deutlich relevanter

<sup>1</sup>

Siehe die EG-Richtlinie 98/43 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998. Überwiegend kritisch dazu Stein 1999.

ist, findet sich in Kinder- und Jugendzeitschriften. Für diesen - natürlich recht kleinen - Ausschnitt zeigt sich, daß die Regeln des Deutschen Werberats nur unzulänglich eingehalten werden (Abschnitt 6). Um die Ursache für diese Situation zu erforschen, wird die Anreizsituation der betroffenen Akteure betrachtet. In explorativen Interviews wurden dazu fünfzehn Akteure aus den Gruppen Werbeagenturen, Werbetreibende und Verbände befragt. Daraus lassen sich Defizite der bisherigen Regelung aber auch ihre Vorteile erkennen (Abschnitt 7). Um die Defizite zu beheben, sind diverse Regelungsalternativen denkbar, die unter dem Vorbehalt zu diskutieren sind, daß wissenschaftlich nicht das richtige Maß an Kinder- und Jugendschutz bestimmbar ist (Abschnitt 8). Im Ergebnis wird festgestellt, daß die bisherige Struktur der Regelung gewisse Vorteile bietet, die nicht leichtfertig verspielt werden sollten. Gleichzeitig sind aber Verbesserungen notwendig, um die existierende Selbstregulierung der Werbeindustrie nicht zu einem bloßen Schutz vor staatlicher Regulierung zu degradieren (Abschnitt 9).

## 2

### **Kinder- und Jugendschutz in der Werbung: Schutzauftrag des Grundgesetzes**

Der Gesetzgeber muß in der Gestaltung des Kinder- und Jugendschutzes zwischen zwei Positionen abwägen: Auf der einen Seite stehen die Kinder und deren verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf "Person-Sein" und "Person-Werden", das aus der freien Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird. Darüber hinaus hat der Staat die Pflicht, gerade in dem Bereich für den Schutz der kindlichen Interessen zu wirken, der den Zugriffsmöglichkeiten der Eltern entzogen ist. Dies wird für Werbung allgemein angenommen. Seiner Schutzpflicht kann der Staat genügen, indem er z.B. Kinder vor der Exposition bewahrt. Er kann sie aber auch darin unterstützen, sich Werbekompetenz<sup>2</sup> anzueignen.

Auf der anderen Seite stehen die wirtschaftlichen Interessen derjenigen, die Produkte und Dienstleistungen herstellen und veräußern und dafür werben, sowie derer, die sich über Werbeeinnahmen finanzieren. Da Werbung immer auch Inhalte transportiert, kann überdies Art. 5 GG berührt sein, der generelle Presse- und Rundfunkfreiheit zusichert. Der Gesetzgeber könnte also an Kinder adressierte Werbung kaum generell verbieten.

Auch wenn der Gesetzgeber beispielsweise die Funktionsfähigkeit eines auf Werbefinanzierung angewiesenen Privatrundfunks nicht übermäßig erschwe-

<sup>2</sup>

Als Werbekompetenz wird die Fähigkeit verstanden, die Intention der Werbetreibenden zu durchschauen und die eigene Reaktion auf Werbung zu reflektieren. Siehe Hansen 1995, 12 ff. Die Nähe zum Begriff der Medienkompetenz ist unübersehbar. Siehe dazu Baacke 1996, 4 ff.

ren darf, so wiegt doch schwerer, daß er dem verfassungsrechtlichen Auftrag, wirksame Maßnahmen gegen potentielle Gefahren kommunikativer Interessen von Kindern zu ergreifen, gerecht werden muß.<sup>3</sup> Der Gesetzgeber hat das Spannungsverhältnis zwischen dem verfassungsrechtlich gebotenen Kinder- und Jugendschutz sowie „Werbefreiheit“ in mehreren Einfachgesetzen zu lösen versucht. Zu diesen zählt u.a. das generelle Werbeverbot für Tabakerzeugnisse im Rund- und Hörfunk sowie Jugendzeitschriften.<sup>4</sup> In der Abwägung der Interessen hat die Gesundheit vor allem von Kindern und Jugendlichen Vorrang vor der werbenden Betätigung für Tabakerzeugnisse erhalten. Weitere Regelungen lassen sich dem Rundfunkstaatsvertrag entnehmen.<sup>5</sup> Dieser kodifiziert sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für privatrechtliche Anstalten wieviel Sendezeit pro Tag und pro Stunde an Werbung ausgestrahlt werden darf, als auch daß „Kindersendungen“ nicht von Werbesendungen unterbrochen werden dürfen. Er enthält auch Bestimmungen zur Gestaltung von Werbung vor und mit Kindern. So untersagt er direkte Kaufappelle an Minderjährige, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen etc. Schließlich untersagt auch das Wettbewerbsrecht eine sittenwidrige Werbung. In der Rechtsprechung wird u. a. etwas als sittenwidrig angesehen, wenn es gegen die Verhaltensregeln des Deutschen Werberates für die Werbung mit und vor Kindern in Werbefunk und Werbefernsehen verstößt.<sup>6</sup> Dazu zählt wiederum der direkte Kauf- oder Konsumappell an Kinder, Vorträge von Kindern zu verwenden, die nicht den natürlichen Lebensäußerungen entsprechen, Irreführung durch aleatorische Werbemittel u.a.m. Damit wird die konkrete Zielbestimmung für den Kinder- und Jugendschutz nicht nur staatlich vorgenommen, sondern auch einem sich selbst organisierenden Zusammenschluß von Interessenvertretern überlassen. Der Staat zieht sich zumindest teilweise aus der konkreten Bestimmung des Schutzraumes

3

So Hoffmann-Riem, Engels, Schulz 1995, 321-353.

4

Siehe § 22 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG).

5

Siehe dazu insbesondere § 14 Abs. 1, § 44 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 einschl. des Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 11. September 1996. Der Rundfunkstaatsvertrag soll auch die Regelungen der EU-Fernsehrichtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 umsetzen. Zu Umsetzungsdefiziten siehe Führ 1998 und Abschnitt 6.

6

Siehe KG, Urteil v. 6.3.1992 - 5 U 2674/90 („Kinderwerbung“) in GRUR 09/1992, 632 ff. BGH, Urteil v. 6.7.1995 - I ZR 58/93 in GRUR 11/1995, 744 ff und Führ 1998.



zurück und delegiert die Aufgabe an den freiwilligen Zusammenschluß, auf dessen Empfehlungen schließlich die Rechtsprechung zurückgreift.

Für die hier verfolgte Frage gilt es zunächst festzuhalten, daß der Gesetzgeber in einer Reihe von Gesetzesnormen anerkennt, daß Kinder und Jugendliche eines Schutzraumes gegenüber der Werbung bedürfen. Das Schutzziel besteht, zweitens, darin, daß Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung nicht zu schädigen und ihre Kindlichkeit nicht auszunutzen ist. Drittens bilden die Verhaltensregeln des Deutschen Werberates einen von der Gesetzgebung und der Rechtsprechung aufgegriffenen Kodex von diesbezüglichen Verhaltensanforderungen.

### 3

#### Funktion von Werbung

In diesem Beitrag geht es ausschließlich um Wirtschaftswerbung. Als Wirtschaftswerbung wird die Werbetätigkeit der Privaten bezeichnet. Davon ausgeschlossen sind Werbemaßnahmen der Gebietskörperschaften, der Kirchen oder der gemeinnützigen Vereine. Wirtschaftswerbung zielt generell auf eine Erhöhung des Absatzes ab. Es wird auf die Kaufentscheidungen der Individuen abgehoben.

Selbsterklärtes Ziel von Werbung ist die Information. In der Werbung informiert ein Unternehmen darüber, daß es ein Produkt oder eine Marke oder das Unternehmen selbst gibt. Zusätzlich können Eigenschaften des Produktes beschrieben werden. Die Information kann sich aber auch in der bloßen Mitteilung des Produkt-, Marken oder Firmennamens erschöpfen, und statt dessen auf die Verbindung positiver Gefühle abzielen. Grundsätzlich unterscheidet man informative und suggestive Formen der Werbung. Erstere gibt über Produkteigenschaften wie Preise, Verwendungsmöglichkeiten etc. Aufschluß, letztere versucht, auf die Präferenzstruktur der Nachfrager Einfluß zu nehmen. In der Regel verbindet Werbung beide Formen.

Werbung ist damit als "persuasive Kommunikation" einzuordnen (Wehner 1996, 12). Persuasion wird definiert als

- (1) process of preparing and delivering
- (2) verbal and non-verbal messages
- (3) to autonomous individuals
- (4) in order to alter or strengthen
- (5) their attitudes, beliefs, or behaviors."<sup>7</sup>

Die früher mit der Werbung assoziierte "Manipulation der Massen" ist heute der Auffassung gewichen, daß Werbung die Transparenz des Marktes erhöht, auch wenn sie nur untergeordnet sachlich informierende Werbung ist. Der

<sup>7</sup>

Woodward and Denton 1992, 20 zitiert bei Wehner 1996, 14.

größte Teil der Werbung ist ohnehin die Markenwerbung, und diese ist eher ein persuasives, präferenzbeeinflussendes Mittel als ein informatorisches Element.<sup>8</sup>

Daß sich die Markttransparenz betonende Auffassung durchgesetzt hat, ist sicherlich zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, daß der Souveränität des Konsumenten mittlerweile mehr zugetraut wird als früher. Dies gilt auch für Kinder und Jugendliche: auch bei diesen wird in erstaunlich frühem Alter bereits ein gewisses Maß an Werbekompetenz diagnostiziert.<sup>9</sup> Gleichzeitig untermauern diese Studien, daß ein großer Teil, und insbesondere jüngere Kinder, eben nicht über ausreichende Werbekompetenz verfügen. Gerade für diese Gruppen gilt nicht, daß sie souverän in ihrem Konsumverhalten wären. Sie bedürfen des Schutzes.

Die ökonomische Funktion von Werbung besteht also darin, über die Existenz eines Produktes zu informieren. So schafft sie Transparenz. Sie beabsichtigt, den Kauf von bestimmten Produkten oder Marken zu fördern und ist somit explizit einseitig. Sie verfolgt das Herstellerinteresse. Konsumenteninteressen werden nur insoweit wahrgenommen, wie sie den Herstellerinteressen entsprechen. Da Werbung fast ausschließlich persuasiv wirkt, sind nicht ausreichend souveräne Konsumenten, wie Kinder und Jugendliche verschiedener Altersgruppen und sozialen Hintergrunds, vor diesen Wirkungen zu schützen.

## 4 Zur ökonomischen Begründung des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung

Kinder gucken Werbung. Und finden es nicht so schlimm. Die Werbeindustrie produziert Werbung - und findet sie gut. Allen Präferenzen wird halbwegs entsprochen - worin besteht das ökonomische Problem?

Die normative Basis der Ökonomie ist der methodologische Individualismus. Es wird davon ausgegangen, daß jedes Individuum seine Präferenzen kennt und am besten in der Lage ist, Entscheidungen in seinem Interesse zu treffen. Bezogen auf das Marktgeschehen mündet dies in dem Postulat der Konsumentensouveränität. Jedes Individuum muß und soll selbst entscheiden, welche Konsumwünsche es sich erfüllt. Der Staat darf ihm diese Entscheidungen nicht

<sup>8</sup>

Vgl. Löwenstein 1997, 9: "Ich trage diese Kleidung, fahre diese Auto, ich rauche diese Zigaretten doch zumindest auch deswegen, weil ich damit ein Teil jener Gemeinschaft werde, deren Stil in der Werbung entwickelt und öffentlich gemacht wird. Viele Markenartikel leben ausschließlich [...] davon, daß mit dem Produkt eine "Welt" gekauft wird."

<sup>9</sup>

Charlton et al. 1995, 57 ff.

abnehmen, denn zum einen kennt er die individuellen Präferenzen nicht und zum anderen formieren sich über den staatlichen Eingriff nur allzu leicht Präferenzen einer herrschenden Elite (Paternalismus).

Dennoch gibt es Situationen, in denen auch Ökonomen einen staatlichen Eingriff (Regulierung) zustimmen und sogar fordern. Das ist z. B. der Fall, wenn der Markt als Allokationsmechanismus versagt. Marktversagen besteht z. B. dann, wenn Güter nicht-ausschließbar und nicht-rival sind. Das traditionelle Beispiel für Marktversagen ist der Leuchtturm: Dessen Signale sind bis zum Horizont für alle Schiffe zu sehen und geben diesen Orientierung. Keines der Schiffe läßt sich technisch von der Bereitstellung dieses Gutes ausschließen (Nicht-Ausschließbarkeit), und der Empfang der Signale durch ein Schiff mindert auch nicht den Empfang durch ein anderes Schiff (Nicht-Rivalität). Überläßt man es aber den jeweiligen Schiffseignern, den Leuchtturm bereitzustellen, wird er verfallen, denn wegen der Nicht-Ausschließbarkeit kann jeder den Leuchtturm nutzen, ohne zu seiner Finanzierung beizutragen. Aus diesem Grund wurden Leuchttürme früher entweder staatlich bereitgestellt oder über Hafengebühren der nächstgelegenen Hafen finanziert.<sup>10</sup>

Die Korrektur des Marktes durch staatlichen Eingriff wird dadurch rechtfertigt, daß die Marktteilnehmer diesem zustimmen würden, wenn sie nicht Gefangene des Dilemma des "öffentlichen Gutes" wären. Der Staat rekurriert nicht allein auf ihr "handlungsorientiertes" Interesse, nämlich das Leuchtfeuer zu nutzen, ohne selbst dafür zu zahlen, sondern auf ihr "konstitutionelles" Interesse, dem unter dem Rawl'schen Schleier der Unkenntnis die Bereitstellung einschließlich des Finanzierungsbeitrags entspricht.<sup>11</sup>

Nach diesem Begründungsmuster müßte im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung ein öffentliches Gut bestehen, um einen staatlichen Eingriff zu rechtfertigen. Tatsächlich ist der Kinder- und Jugendschutz ein öffentliches Gut, wenn man ihn als Schutzzone für die Entwicklung der Konsumentensouveränität versteht. Denn wird diese Schutzzone hergestellt, so profitieren alle Kinder und Jugendlichen gleichermaßen davon. Gleichzeitig profitieren auch alle Erwachsenen, weil sie erstens in ihrer Kindheit und Jugend geschützt waren, und zweitens, weil ihre Nachkommen zu Souveränen über ihre Konsumententscheidungen werden. Die Schutzzone für Kinder und Jugendliche erfüllt damit das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit. Das Kriterium der Nicht-Rivalität ist ebenfalls erfüllt, da die Inanspruchnahme der Schutzzone durch ein Kind nicht die Inanspruchnahme eines anderen einschränkt.

<sup>10</sup>

Leuchttürme waren also ein Club-Gut. Für eine ausführliche und kritische Analyse vgl. Coase 1974.

<sup>11</sup>

Siehe Kirchgässner 1991, 187. Vgl. auch den interessanten Beitrag von Tietzel und Müller 1998, 100 ff., die meritorische und allokativen Begründungen unter das Dach der konstitutionellen Ökonomik stellen.

Der Eingriff des Staates ist somit allokativ rechtfertigt, da der Kinder- und Jugendschutz ein öffentliches Gut darstellt. Ein alternatives Begründungsmuster, das der meritorischen Güter, muß folglich nicht bemüht werden. Dennoch sollte nicht übersehen werden, daß unabhängig vom Begründungsmuster der entscheidende Test im Bereich der Präferenzen liegt: Haben alle Individuen einer Gesellschaft eine Präferenz für den Kinder- und Jugendschutz, so ist ein staatlicher Eingriff in jedem Fall gerechtfertigt.<sup>12</sup> Präferenzen unterscheidet man nach handlungsorientierten und konstitutionellen Präferenzen. Die handlungsorientierte Präferenz der Kinder und Jugendlichen wäre der sofortige Konsum von Werbung, dessen Folgen sie indes nicht abzuschätzen mögen. Der Eingriff des Staates rekurriert auf die konstitutionellen Präferenzen, nach denen alle Individuen vor diesen Folgen bewahrt werden möchten.

Das Legitimationsverfahren für konstitutionelle Präferenzen ist die Einstimmigkeit. Eine konstitutionelle Präferenz liegt vor, wenn alle Individuen einer Gesellschaft einer Norm unter dem "Schleier der Ungewißheit" zustimmen. Der Schleier der Ungewißheit verhindert, daß die Individuen erkennen, wie die Entscheidung ihre tatsächliche Situation beeinflußt. In der Realität ist ein derartiger Schleier natürlich nicht "blickfest": Jeder erkennt seine Situation nach der Entscheidung, und wenn sich nur einer benachteiligt sieht (z.B. ein auf Kinderwerbung spezialisierter Werbefachmann), wird und kann er die Norm verhindern. Deshalb begnügt man sich in der Realität mit einem Verfahren, bei dem deutlich mehr als die absolute Mehrheit zustimmen muß, z. B. eine Zwei-Drittel- oder eine Drei-Viertel-Mehrheit. Wird ein solcher Konsens erreicht, so geht man davon aus, daß konstitutionelle Präferenzen vorliegen. Einen Anhaltspunkt dafür, daß dies auch für den Kinder- und Jugendschutz besteht, bietet die Grundgesetznorm des Art. 2 GG:

"Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt"

Aus dieser Norm wird der Kinder- und Jugendschutz insgesamt abgeleitet. Kinder und Jugendlichen bedürfen des besonderen Schutzes durch den Staat, da sie gegenüber Dritten schwächere Positionen haben.

Ein weiterer Anhaltspunkt für konstitutionelle Präferenzen könnte sein, daß in der öffentlichen Diskussion so gut wie nie in Frage gestellt wird, ob es einen Kinder- und Jugendschutz geben soll, sondern lediglich welches Maß und welche Form er annehmen sollte. Diese Diskussion, gerade im Hinblick auf Werbung, wird allerdings deutlich kontrovers geführt.

Der Beitrag der Ökonomie besteht zum einen darin, daß für gegebene Zielkonstellationen verschiedene Formen der Zielerreichung abgewogen werden

<sup>12</sup>

Und hat kein Individuum eine Präferenz für den Kinder- und Jugendschutz, so ist ohnehin davon abzusehen, das öffentliche Gut bereitzustellen.

können, um die günstigste, d. h. die ressourcenschonendste Alternative auszusuchen. Zum anderen läßt sich anhand des ökonomischen Verhaltensmodells prognostizieren, ob die Anreize der Normadressaten, zielkonform zu handeln, ausreichen und wie diese sinnvoll verstärkt werden können. Die Perspektive der Ökonomie ist damit eine verhaltensorientierte Theorie. Sie kann nicht normativ das optimale Zielniveau bestimmen.

In verfassungsrechtlichen Kategorien ausgedrückt, liegt der Beitrag der Ökonomie darin zu prüfen, ob ein Instrument erforderlich ist, d.h., ob es unter einem gegebenen Ziel diejenige Alternative darstellt, die das Ziel mit den geringsten gesamtgesellschaftlichen Belastungen realisiert.

## 5

### **Der Regulierungsansatz für den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung**

Ist ein staatliches Ziel definiert und eine Abweichung vom gewünschten Zielerreichungsgrad festgestellt, so ist zu klären, durch welche Instrumente die Zielerreichung bewirkt werden kann. Grundsätzlich stehen dem Staat eine Vielzahl von Regelungsoptionen offen, die auf unterschiedliche Weise kombiniert werden können. Tatsächlich sind mono-instrumentelle Ansätze in einem gegebenen Regelungsfeld die Ausnahme. Zumeist bedient sich der Gesetzgeber eines gemischten Instrumentariums. Für eine kurze Übersicht lassen sich ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente unterscheiden. Neben diesen beiden Instrumententypen kommen auch selbstregulierende Ansätze in Frage, bei denen der Staat nur eine beobachtende oder zumindest eine zurückgezogene Rolle einnimmt und es den Akteuren überläßt, die Zielerreichung zu sichern.

Ordnungsrechtliche Instrumente bestehen in erster Linie aus Verhaltensaufgaben, z. B. einem Verbot einer bestimmten Maßnahme, etwa dem Publizieren von Tabakwerbung in Jugendzeitschriften. Sie können aber auch die Form von Auflagen für bestimmte Maßnahmen annehmen, z. B. die Auflage einen Jugendschutzbeauftragten zu benennen oder bestimmte Prüfungen des betrieblichen Ablaufs vorzunehmen. Hinter derartigen Auflagen stehen in der Regel Sanktionsmechanismen. Es können Ordnungsgelder oder Strafen verhängt, Anlagen können geschlossen werden. Handelt es sich bei dem Normadressaten um ein kalkulierendes und rational entscheidendes Individuum, so ergibt sich die Normbefolgung aus der erwarteten Strafe multipliziert mit der Entdeckungswahrscheinlichkeit abzüglich der erwarteten Erträge aus dem Verstoß. Dies zeigt, daß auch ordnungsrechtliche Vorgaben ökonomische Anreize setzen können.

Explizit geschieht dies aber bei den sogenannten ökonomischen Instrumenten. Dazu zählen Abgaben, Zertifikate und das Haftungsrecht. Diese geben direkt einen finanziellen Anreiz, sich normkonform zu verhalten. Sie fordern vom Normadressaten ein ökonomisches Kalkül.

Im dritten Bereich, dem der selbststeuernden Ansätze bewirkt ein kalkulierendes und rationales Verhalten in der Regel, daß auf Freiwilligkeit beruhende Maßnahmen nur insoweit realisiert werden als sie ohnehin im Interesse der Normadressaten liegen. Nur wenn davon ausgegangen werden kann, daß es sich bei den Normadressaten um Individuen handelt, die aus stabilen ethischen Motiven heraus handeln, können freiwillige Ansätze mehr als "no regret"-Potentialen verwirklichen.<sup>13</sup> Rational handelnde Individuen lassen sich zwar auch durch die Drohung eines staatlichen Eingriffs disziplinieren. Allerdings ist die Frage, ob dann noch von "freiwilligen" Ansätzen gesprochen werden kann.

In Deutschland hat sich neben der staatlichen Regulierung durch den Rundfunkstaatsvertrag und durch spezielle Werbeverbote ein selbstregulierender Ansatz durchgesetzt.<sup>14</sup> So übernimmt der Deutsche Werberat eine zentrale Funktion im Setzen geeigneter Maßstäbe wie in der Kontrolle.

## 5.1

### Rundfunkstaatsvertrag

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält in Bezug auf den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung diverse Regelungen, die zum Teil eine Umsetzung der EG-Fernsehrichtlinie sind. Zu den umzusetzenden Vorschriften der EG-Fernsehrichtlinie zählt, daß Alkoholwerbung sich nicht speziell an Minderjährige richten darf und auch nicht Minderjährige beim Alkoholgenuß darstellen darf.<sup>15</sup> Die EG-Fernsehrichtlinie legt aber auch fest, daß die Fernsehwerbung Minderjährigen "weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen" darf und folgenden Kriterien unterliegt:

1. Sie soll keine direkten Kaufappelle an Minderjährige richten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen.
2. Sie soll Minderjährige nicht unmittelbar dazu auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen.
3. Sie soll nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben.

<sup>13</sup>

Siehe dazu ausführlich Bizer 1999.

<sup>14</sup>

EASA 1996 zeigt, daß dies generell für Europa gilt. Für eine internationale Übersicht siehe Boddewyn 1991.

<sup>15</sup>

Art. 15 der EG-Fernsehrichtlinie (89/552 EWG, zuletzt geändert durch RL 97/36 EG vom 30. Juni 1997).

4. Sie soll Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen.<sup>16</sup>

Der Rundfunkstaatsvertrag führt in § 7 Abs. 1 lediglich aus, daß "Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche eingesetzt werden, nicht ihren Interessen schaden oder ihre Unerfahrenheit ausnutzen [darf]." Die in der EG-Fernsehrichtlinie genannten Kriterien nimmt er nicht noch einmal auf.<sup>17</sup> Diese bilden aber die Grundlage für die in den Richtlinien der Landesmedienanstalten enthaltenen Grundsätze:<sup>18</sup>

"Werbung, die sich auch an Kinder und Jugendliche richtet, ist insbesondere unzulässig, wenn

- sie Kinder oder Jugendliche unmittelbar oder mittelbar auffordert, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistungen zu veranlassen;
- sie das besondere Vertrauen ausnutzt, das Kinder oder Jugendliche Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen gegenüber haben;
- sie Kinder oder Jugendliche ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigt;
- sie strafbare Handlungen oder sonstiges Fehlverhalten, durch das Personen gefährdet sind oder ihnen geschadet werden kann, als nachahmenswert oder billigenswert darstellt;
- sie aleatorische Werbemittel (z.B. Gratisverlosungen, Preisausschreiben und -rätsel u.ä.) in einer Art und Weise einsetzt, die geeignet ist, die Umworbenen irrezuführen, durch übermäßige Vorteile anzulocken, deren Spielleidenschaft ausnutzen oder anreißerisch zu belästigen;
- sie Kinder oder Jugendliche als Sexualobjekte darstellt."

<sup>16</sup>

Art 16 der EG-Fernsehrichtlinie (89/552 EWG, zuletzt geändert durch RL 97/36 EG vom 30. Juni 1997).

<sup>17</sup>

§ 14 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages bestimmt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, daß Kindersendungen nicht durch Werbung unterbrochen werden dürfen. § 44 enthält die korrespondierende Vorschrift für den privaten Rundfunk.

<sup>18</sup>

Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring im Hörfunk v. 16. Dezember 1997 (<http://www.alm.de/riliwerb-hf.htm>).

## 5.2

### Werbeverbote für Tabakprodukte

Die Bewerbung von Tabakprodukten wird in zahlreichen Rechtsvorschriften verboten. Dazu zählt auf nationaler Ebene in erster Linie § 22 Abs. 1 LBMG, der ausführt, daß es verboten ist "für Tabakerzeugnisse im Hörfunk oder im Fernsehen zu werben." Abs. 2 führt darüber hinaus das Verbot aus, im Verkehr mit Tabakerzeugnissen oder in Werbung für Tabakerzeugnisse allgemein oder im Einzelfall Bezeichnungen, Angaben, Aufmachungen, Darstellungen oder sonstige Aussagen zu verwenden, die ihrer Art nach besonders dazu geeignet sind, Jugendliche oder Heranwachsende zum Rauchen zu veranlassen. Dies impliziert auch ein Verbot der Tabakwerbung in Jugendmedien wie z.B. Jugendzeitschriften.

In dem prominenten Fall, in dem dies auch gerichtlich bestätigt wurde, hatte ein Unternehmen der Tabakindustrie in zwei bekannten und verbreiteten Jugendzeitschriften Anzeigen für eine Zigarettenmarke geschaltet. Das Unternehmen argumentierte, daß § 22 LMBG kein explizit an Jugendliche adressiertes Werbeverbot für Tabakerzeugnisse enthalte und scheiterte damit in beiden Instanzen. Die Berufungsinstanz argumentierte, daß es ausreiche, wenn der nach § 22 LMBG geschützte Personenkreis, zu dem insbesondere Jugendliche zählten, adressiert sei. Insofern sei es unerheblich, ob die Anzeigengestaltung geeignet sei, Jugendliche anzusprechen. Der Bundesgerichtshof bestätigte diese Auffassung.<sup>19</sup>

Das Berufungsgericht bejahte außerdem eine Wiederholungsgefahr, die auch nach Auffassung des Bundesgerichtshofs nur hätte ausgeräumt werden können, wenn das Unternehmen eine umfassende, uneingeschränkte und durch ein Vertragsstrafeversprechen abgedeckte Unterlassungserklärung abgegeben hätte. Die vom Unternehmen vorgetragene Auffassung, die Werberichtlinien der Zigarettenindustrie könnten auch auf dem Weg des Schiedsgerichtsverfahren durchgesetzt werden, verneinten die gerichtlichen Instanzen. Gerade das Erscheinen der beanstandeten Anzeigen hat für die Gerichte dargelegt, daß die freiwillige Kontrolle nicht ausreichend ist.

Auf europäischer Ebene ist mit der Richtlinie 98/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 eine weitere Einschränkung der Werbung für Tabakerzeugnisse vorgenommen worden. Danach ist jede Form der Werbung und des Sponsoring in der Gemeinschaft verboten. Die Umsetzungsfrist für diese Richtlinie läuft bis zum 30. Juli 2001. Doch auch diese Einschränkungen reichen der Kommission nicht weit genug: In einem Vorschlag für eine neue, die bereits bestehenden EG-Richtlinien 89/622, 90/239 und 92/41 zusammenfassenden Richtlinie (COM 594, 16.11.1999) sollen z. B. wei-

<sup>19</sup>

Siehe BGH, Urteil vom 9.12.1993 - I ZR 276/91 (KG), abgedruckt in NJW 1994, 731-733. Siehe insbesondere S. 732 und zum folgenden Absatz S. 733.



terführende Kennzeichnungspflichten für Zigarettenpackungen erlassen werden. Auch die Inhaltsstoffe müssen dann von den Herstellern offengelegt werden.

### 5.3

#### Der Deutsche Werberat

Der deutsche Werberat ist eine Institution der Werbewirtschaft, die auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung beruht. Die im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft zusammengeschlossenen Verbände gründeten am 13. April 1972 den „ZAW-Präsidialausschuß für Verbraucherwerbung“, der ab dem 8. November desselben Jahres die Bezeichnung „Deutscher Werberat“ führte. Aufgabe des Werberates ist „durch geeignete Maßnahmen die Werbung im Hinblick auf Inhalt, Aussage und Gestaltung weiterzuentwickeln, verantwortungsbewußtes Handeln zu fördern, Mißstände im Werbewesen festzustellen und zu beseitigen, sowie als ständiges Anspracheorgan für verbraucherbezogene Werbeprobleme zur Verfügung zu stehen.“ (ZAW 1997, 91)

Der Deutsche Werberat hat sich neben Arbeitsgrundsätzen auch eine Verfahrensordnung gegeben. In den Arbeitsgrundsätzen<sup>20</sup> ist festgelegt, daß zu den Mitgliedern vier Delegierte der werbungstreibenden Wirtschaft, drei Delegierte der werbungsdurchführenden Wirtschaft, zwei Delegierte der Werbeagenturen und ein Delegierter der Werbeberufe zählt (ZAW 1997, 91). Nur die Mitglieder des ZAW-Präsidiums können auch Mitglieder des Deutschen Werberates werden.

Der Werberat kann nach seinen Verfahrensvorschriften von sich aus tätig werden oder durch jeden angerufen werden. Allerdings ist die Zuständigkeit begrenzt: Der Werberat beschränkt sich auf den Bereich der Wirtschaftswerbung, er leitet Beschwerden, die mit dem Heilmittelwerbegesetz zusammenhängen, an den Verein für lautere Heilmittelwerbung in Bonn weiter. Liegt nach Auffassung des Werberates ein offensichtlicher Verstoß gegen geltendes Recht vor, wird die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs in Bad Homburg angerufen. Machen hingegen Konkurrenten Verstöße geltend, werden sie auf den üblichen Rechtsweg verwiesen. Lediglich dann, wenn der Endverbraucher direkt betroffen ist, kann der Werberat auch in diesen Fällen tätig werden. Vorprüfungen nimmt der Werberat grundsätzlich nicht vor.

Die Wirksamkeit des Werberates fußt auf seinem Organisationsaufbau: Mitglied im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW), aus dem sich der Deutsche Werberat rekrutiert, sind nicht nur die Werbeagenturen über ihren Verband (GAW) und die Herstellerverbände von Produkten, sondern auch die Medien, sowie die Werbeberufe und Marktforschung. Diese vier Säulen des ZAW sichern, daß einmal gerügte Werbung kaum noch eine

<sup>20</sup>

Siehe ZAW 1997, 91: „Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberates, Fassung von 1979.“

Chance hat, ausgestrahlt oder in den Medien gedruckt zu werden. Insofern ist die Durchsetzungsfähigkeit des Deutschen Werberats gegenüber Firmen, die trotz Verstoß und Rüge die Werbung weiterhin schalten wollen, sehr hoch (vgl. ZAW 1999a, 363).

Das Verfahren des Deutschen Werberates wird üblicherweise initiiert durch eine Beschwerde einzelner Bürger bzw. gesellschaftlicher Gruppen. Geht eine solche Beschwerde beim Werberat ein, so prüfen die Mitglieder zunächst die entsprechende Werbekampagne. Halten Sie einen Verstoß für möglich, so wird eine Stellungnahme des Herstellers eingeholt, in der sich dieser zu den Vorwürfen äußern kann. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme entscheidet der Werberat dann, ob eine Rüge ausgesprochen wird. Eine Rüge hat zu Folge, daß die Medien eine Veröffentlichung der Kampagne ablehnen. Die Rüge ist jedoch eine seltene Ausnahme (vgl ZAW 1999, 59).

Tabelle 1: Beschwerdebilanz des Deutschen Werberates 1998

	Anzahl
Kritisierte Werbemaßnahmen*	228
Werbemaßnahmen vor dem Werberat**	168
Werbungstreibenden ziehen die Kampagne zurück	56
Werbetreibende ändern die Kampagne	10
Öffentliche Rüge	2
Von Kritik freigesprochene Werbung	100

\* Insgesamt gingen 306 Beschwerden ein.

\*\* Die übrigen Fälle wurden an andere Stellen verwiesen.

Quelle: ZAW 1999, 59.

In Bezug auf den Kinder- und Jugendschutz hat der Deutsche Werberat sich einen gesonderten Regelkatalog gegeben (zitiert aus ZAW 1997, S. 98):

1. Sie sollen keinen Vortrag von Kindern über besondere Vorteile und Eigenarten des Produktes enthalten, der nicht den natürlichen Lebensäußerungen des Kindes gemäß ist.
2. Sie sollen keine direkten Aufforderungen zu Kauf oder Konsum an Kinder enthalten.
3. Sie sollen keine direkten Aufforderungen von Kindern und/oder an Kinder enthalten, andere zu veranlassen, ein Produkt zu kaufen.
4. Sie sollen nicht das besondere Vertrauen, das Kinder bestimmten Personen entgegenzubringen pflegen, mißbräuchlich ausnutzen.
5. Aleatorische Werbemittel (z. B. Gratisverlosungen, Preisausschreiben und -rätsel u.ä.) sollen die Umworbene nicht irreführen, nicht durch übermäßige Vorteile anlocken, nicht die Spielleidenschaft ausnutzen und nicht anreißerisch belästigen.

6. Sie sollen strafbare Handlungen oder sonstiges Fehlverhalten durch das Personen gefährdet werden können, nicht als nachahmenswert oder billigenswert darstellen oder erscheinen lassen."

Diese Regeln sind überschrieben mit dem Hinweis "Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für die Werbung mit und vor Kindern in Werbefunk und Werbefernsehen" (vgl. ZAW 1997, 97). Diese Einschränkung ist wohl vor allem historisch bedingt: Die zunehmenden Fernsehzeiten von Kindern führten 1973 zu einer öffentlichen Diskussion über Kinderwerbung. Am 10. Oktober verabschiedete der noch nicht einjährige Werberat zum ersten Mal seine Verhaltensregeln in Bezug auf Kinderwerbung. Sie beinhalteten vor allem, daß auf direkte Kaufappelle zu verzichten sei. Grundlage der Verabschiedung war ein breiter Konsens aller ZAW-Verbände.

## 6

### Effektivität der Regeln des Deutschen Werberats

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden in einer Untersuchung von Kinderzeitschriften die Regeln des Deutschen Werberats auch für Printmedien zugrunde gelegt (Becker 1999). Dieses Vorgehen basiert auf der Überlegung, daß Kinderwerbung in jedem Fall die genannten Regeln beachten muß, um nicht gegen das ursprüngliche Ziel zu verstoßen, nämlich die Entwicklung von Kindern zu schützen. Würden die Regeln nicht auf die Printmedien angewendet, so bestünde eine Regelungslücke. Der Deutsche Werberat lehnt sich in seinen Verhaltensregeln explizit an die Einhaltung der "Internationalen Verhaltensregeln für die Werbepaxis" (vgl. ZAW 1997, 97) an. Da diese Regeln sich auf Werbung im allgemeinen beziehen (vgl. ICC 1997, Art. 14) und nicht auf Fernsehwerbung, spricht alles dafür, daß die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats ebenfalls auf alle Medien zu beziehen sind.<sup>21</sup>

Die Untersuchung nimmt diese Anwendung systematisch vor, indem sie die Werbung aus 100 Kinderzeitschriften auf Regelverstöße auswertet. Insgesamt waren 128 Verstöße auf 525 Werbeseiten, d.h. bei 24 %, zu verzeichnen. Interessanterweise sind 85 % davon Verstöße gegen die Regel, keine direkte Aufforderung zu Kauf oder Konsum zu enthalten. Das ursprüngliche Anliegen des Werberats von 1973 hat in Bezug auf die Printmedien damit seine Aktualität bewahrt. Die restlichen 15 % der Verstöße teilen sich auf zwischen "keine Aufforderung, andere zum Kauf zu veranlassen" (Regel 3), "aleatorische Werbemittel" (Regel 5) und "keine unnatürlichen Äußerungen" (Regel 1). Gegen einige der Regeln liegen keine Verstöße vor (siehe Tabelle 1).

<sup>21</sup>

Eine Klarstellung in den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats wäre dennoch wünschenswert.

Tabelle 2: Verstöße gegen Werberegeln

Werberegeln	Inhalt der Regel (kurz)	Anzahl der Verstöße insgesamt
Nr. 1	"keine Äußerung, die nicht dem natürlichen Leben von Kindern entspricht"	1
Nr. 2	"keine direkte Aufforderung zu Kauf oder Konsum"	114
Nr. 3	"keine Aufforderung, andere zum Kauf zu veranlassen"	16
Nr. 5	"keine Irreführung durch übermäßige Vorteile und Ausnutzung der Spielleidenschaft bei aleatorischen Werbemitteln"	12

Quelle: Becker 1999, 6.

Auffallend ist, daß bestimmte Firmen häufiger verstoßen als andere. Von insgesamt 108 Verstößen entfallen weit über die Hälfte, nämlich 67, auf lediglich 4 Firmen. Das legt nahe, daß bestimmte Firmen ihre Kinderwerbepolitik entweder von vornherein ungeachtet der Verhaltensregeln ausrichten oder aber in der betriebswirtschaftlichen Abwägung die Absatzmöglichkeiten höher einstufen als den Kodex der Werbebranche.

Da nahezu alle Verstöße sich auf die Regel Nr. 2, keine direkte Aufforderung zu Kauf oder Konsum, beziehen, läßt sich außerdem schlußfolgern, daß gerade diese als besonders verkaufsfördernd angesehen wird.

Tabelle 3: Anzahl der Verstöße gegen die Werberegeln nach Firmen (ab zwei Verstöße/Firma)

Werberegel	Firma	Anzahl der Verstöße
Nr. 2, 3, 5	Bertelsmann	9
Nr. 2	Columbia	3
Nr. 2	Disney Maus Click	3
Nr. 2	Ferrero	11
Nr. 2	Kisok	3
Nr. 2	Lego	4
Nr. 2	Matell	18
Nr. 2	Müller	5
Nr. 2	Playmobil	29
Nr. 2	Pro Sieben	8
Nr. 2	Ravensburger	2
Nr. 2	V.tech	5
Nr. 2	Walt Disney	3
Nr. 2	Weltbild	5

Quelle: Becker 1999, 11.

Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich von Juli bis Dezember 1998. Dabei zeigte sich, daß die für Werbung zur Verfügung gestellte Seitenzahl in dem gegebenen Mix von Kinderzeitschriften in den Vorweihnachtsmonaten deutlich ansteigt (Tabelle 3). Parallel, aber überproportional nehmen auch die Verstöße gegen die Werberegeln zu, die ihren Höhepunkt im Dezember erreichen, wo auf jeder dritten Werbeseite ein Verstoß festzustellen ist. Die Steigerungen machen deutlich, daß nicht nur der Umfang von Werbung strategisch an die Konsumhöhepunkte angepaßt wird, sondern daß vor allem auch die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats strategisches Spielfeld der Anbieter sind.

Tabelle 4: Saisonales Werbeaufkommen und relative Häufigkeit von Verstößen

Ausgaben im Monat	Werbeseiten (absolut)	davon Verstöße in %
Juli	44	13
August	39	17
September	70	11
Oktober	100	30
November <sup>22</sup>	k.A.	k.A.
Dezember	119	38

Quelle: Becker 1999, 14.

Insgesamt zeigt die Analyse, daß die Praxis der Selbstregulierung des Deutschen Werberats zu deutlichen Defiziten führt. Diese liegen nicht darin, daß die Regeln zu wenig greifbar und konkret ausfallen, denn der weit überwiegende Teil der Verstöße fällt unter die relativ klar gehaltene Vorgabe, keine direkte Aufforderung zu Kauf oder Konsum zu enthalten. Das Defizit besteht vielmehr in einem Vollzugsdefizit: Es werden Verhaltensregeln aufgestellt, die keiner systematischen Kontrolle auf Einhaltung unterliegen.

## 7

### Anreizsituation der Akteure und Defizitanalyse

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, daß die Verhaltensregeln für die Werbung vor und mit Kindern des Deutsche Werberat bzw. des International Chamber of Commerce nur defizitär implementiert werden. Zu fragen ist daher, aus welchen konkreten Anreizsituationen die betroffenen Akteure heraus handeln und inwiefern diese die Defizite bedingen.

Um die Anreizsituation der Akteure zu erfassen bedienen wir uns eines Verhaltensmodells, das drei zentrale Merkmale hat: Erstens, haben die Individuen Präferenzen, die ihre persönlichen Ziele darstellen. Zweitens verfolgen die Individuen mit den vorhandenen Mitteln die Zielverwirklichung begrenzt rational, d.h. sie verschwenden nicht ihre Ressourcen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Informationen. Da Informationen aber kostspielig sind, und die Individuen in unterschiedlichen Maßen an Informationsgewinnung ("Lernen") gewöhnt sind, kommt es bei identischen Zielen und Ressourcen zu Unterschieden im Verhalten. Drittens handelt es sich bei den Akteuren um habituell und kognitiv gebundene Individuen. Das bedeutet, daß bestimmte Ver-

<sup>22</sup>

Novemberausgaben waren nicht ausreichend vorhanden.

haltensschwellen nicht ohne weiteres überschritten werden können, auch wenn dies zu kurzfristigen Nutzengewinnen führen würde.<sup>23</sup>

Als Akteure werden die Hersteller von Produkten, die Werbeagenturen und der Deutsche Werberat sowie Kinderschutzorganisationen betrachtet. Wir gehen davon aus, daß die Hersteller und die Werbeagenturen eine Gewinnmaximierung verfolgen. Der Deutsche Werberat als Teil des Zentralverbands der deutschen Werbeindustrie (ZAW) verfolgt das Interesse, die verbandsinterne Anerkennung zu maximieren, indem z. B. ein positives Bild in der Öffentlichkeit kommuniziert wird. Dasselbe gilt für Kinderschutzorganisationen: auch in diesen wird verbands- bzw. vereinsintern die Anerkennung maximiert. Abschnitt 7.1 beschreibt die Eckpunkte des zugrundeliegenden Verhaltensmodelles. Die folgenden Abschnitte untersuchen die Anreizsituation der Produkthersteller (Abschnitt 7.2), der Werbeagenturen (Abschnitt 7.3), der Werbeverbände (Abschnitt 7.4) und der Verbände, die Verbraucher- und Kinderschutzinteressen vertreten (Abschnitt 7.5).

Die wesentlichen Entscheidungsregeln der Akteure sind in Hypothesenform gefaßt. Um die Entscheidungssituation hinlänglich genau zu erfassen, sind fünfzehn explorative Interviews mit Akteuren aus Werbeagenturen, aus Verbänden und von Herstellern von Kinderprodukten durchgeführt worden. Die Gespräche basierten auf einem Leitfaden, der an die Situation des Interviewpartners angepaßt wurde.<sup>24</sup>

## 7.1

### Das Verhaltensmodell

Das Verhaltensmodell, das den Akteuren unterstellt wird, geht grundsätzlich von Rationalverhalten aus. Als Rationalverhalten versteht man, daß unter gegebenen Zielen das Individuum aus verschiedenen Alternativen diejenige auswählt, die entweder die höchste Zielerreichung oder aber den geringsten Ressourceneinsatz verspricht (ökonomisches Prinzip). Das Rationalmodell unterstellt jedoch nicht einen "menschlichen Computer" der die im Prinzip unendliche Informationsflut sofort und ohne Mühe verarbeiten kann, um daraus die optimale Alternative zu gewinnen. Das Verhaltensmodell berücksichtigt vielmehr, daß die Informationen, die einem Individuum zur Verfügung stehen, begrenzt sind. Informationsbeschaffung ist kostspielig, denn sie ist zeitrau-

<sup>23</sup>

Zum ökonomischen Verhaltensmodell, das auch habituelles Verhalten sowie kognitive Grenzen berücksichtigt siehe Bizer 1998.

<sup>24</sup>

Die Gespräche wurden von September 1998 bis Februar 1999 durchgeführt und dauerten jeweils ein bis zwei Stunden.

bend. Individuen warten deshalb nicht mit Entscheidungen, bis sie alle Informationen zusammengestellt haben, sondern sie sammeln die ihrer Auffassung wichtigsten Elemente und treffen eine Entscheidung, wenn sie ihre Ziele ausreichend verwirklicht sehen ("satisficing", vgl. Simon 1955).

Das Individuum muß also eine Prognose über die Ergebnisse treffen, die mit Unsicherheiten behaftet ist. Diese Unsicherheiten können in einigen Fällen mit Wahrscheinlichkeiten verbunden werden. Dann ist das Risiko kalkulierbar. In den meisten Fällen reicht die Unsicherheit jedoch tiefer, und es können keine konkreten Wahrscheinlichkeiten angegeben werden.

Die Fähigkeit, Informationen zu beschaffen und Prognosen zu erstellen, fallen unterschiedlich aus. So bestehen habituelle Verhaltensweisen, die dies fördern oder behindern können. Es können aber auch kognitive Grenzen wirksam werden, die sozial vermittelt werden. Dies ist besonders wichtig, wenn Akteure im Zentrum der Analyse stehen, die z. B. dieselbe Berufsausbildung genossen haben. Ausbildungsinhalte prägen Individuen. Sie lernen, Entscheidungen auf bestimmte Art und Weise zu analysieren und zu entscheiden. Sie erlernen Entscheidungsregeln. Diese können auch in habituelles Verhalten übergehen. Dies senkt individuell die Entscheidungskosten, weil nicht mehr überlegt werden muß, welche Faktoren wichtig sind und welche nicht. Es wird nach einem einmal eingprägten Schema gehandelt bzw. entschieden.

Für die folgenden Analyse spielen habituelle Verhaltensweisen, kognitive Grenzen und Präferenzen insofern eine wichtige Rolle als es möglich wäre, daß die Akteure in der Werbewirtschaft beispielsweise eine eindeutige Präferenz für einen umfassenden Kinder- und Jugendschutz in der Werbung haben könnten. Diese Präferenz, würden sich denn Anhaltspunkte dafür ergeben, daß sie vorhanden ist, könnte durch einen staatlichen Regulierungseingriff verdrängt werden. Im Ergebnis könnte durch die Regulierung weniger Kinder- und Jugendschutz realisiert werden als bisher - durch die vorhandenen Präferenzen - bereits besteht. Dieses Phänomen wird auch als "crowding out" bezeichnet. Umgekehrt ist auch - zumindest theoretisch - denkbar, daß durch die Rücknahme von Regulierungsmaßnahmen die Bereitschaft erhöht werden kann, freiwillige Zielbeiträge zu leisten.<sup>25</sup>

## 7.2

### Produkthersteller bzw. -vermarkter

Die Hersteller lassen sich schon seit geraumer Zeit nicht mehr einfach als Produkthersteller verstehen. Es handelt sich bei vielen Produkten vielmehr um Unternehmen, die Markennamen vermarkten und die Produkte in Lizenz herstellen und vertreiben lassen. Dies gilt z. B. für Sportartikel, Bekleidungen, etc.

<sup>25</sup>

Vgl. dazu Frey 1997, Frey/Oberholzer-Gee 1997, auch Bizer 1998.



Markenunternehmen vertreiben Produkte, besonders wenn es um Kinder und Jugendliche geht, in Verbindung mit bestimmten Konsumerlebnissen oder – gefühlen. So macht Coca-Cola frei und unabhängig, Nike-Turnschuhe lassen einen zum Sport-As werden, Haribo macht Kinder, und nicht nur diese, froh, usw. Aus diesem Grund haben die Hersteller aber auch nur ein begrenztes Interesse, kurzfristig Verkaufserlöse zu steigern, indem etwa ein Werbeskandal inszeniert wird. Sie verfolgen vielmehr langfristige Bindungen an die Marke, die auch zu langfristigen Erlösmaximierungen führen. Diese Bindung muß jedoch Merkmale aufweisen, die zumindest außergewöhnlich erscheinen, damit die Konsumenten das Konsumerlebnis des Produktes nicht durch andere, etwa günstigere Angebote substituieren können.

*Hypothese 1: Unternehmen, die Markenartikel am Markt plazieren, haben eine relativ langfristige Marktstrategie, die auf solide Bindungen der Kunden an den Markenartikel zielt. Kurzfristige Gewinnsteigerungen durch skandalöse Werbung wird eher vermieden.*

Diese Hypothese bestätigte sich bei den Herstellern und Agenturen, die Markenartikel vertreiben. Umgekehrt bestätigte die Befragung aber nicht, daß sogenannte *no names* mit kurzfristigen Marktstrategien beworben werden. Offenbar ist die Situation wesentlich komplizierter. Werbekampagnen richten sich zuerst nach den Zielgruppen und den Erwartungen, auf welche Botschaften diese Gruppe anspricht.

Der Hersteller maximiert seine langfristigen Gewinnerwartungen.<sup>26</sup> Gegen die Werberichtlinien verstoßende Werbung, die zu einem rechtskräftigen Urteil oder zu einer Rüge durch den Deutschen Werberat führt, muß hingegen entweder kurz- bis mittelfristig wirken, so daß Konsumententscheidungen schon vor dem Urteil entsprechend beeinflußt worden sind, oder sie müssen über den eigentlichen Expositionszeitraum hinaus wirksam sein. Letzteres ist gerade bei Kindern und Jugendlichen unwahrscheinlich. Erfolgt ein Urteil auf Unterlassung oder eine Rüge des Deutschen Werberats, so entstehen dem Hersteller vornehmlich Kosten für die nicht weiter verwendbare Anzeigenkampagne. Zwar wird er zusätzlich auch mit den Verfahrenskosten belastet, diese dürften aber gegenüber den Produktionskosten von Werbekampagnen marginal sein.

<sup>26</sup>

Daß gerade Kinder und Jugendliche frühzeitig an bestimmte Marken gebunden werden sollen, findet sich schon bei Hielscher 1971, 39. Er verweist auch darauf, daß mit der Bindung junger Kunden eine Verjüngung des Markenbildes einhergehen kann, die sich wiederum vorteilhaft auf den Konsum der älteren Konsumenten auswirkt. Siehe dazu die Beiträge in Meister/Sander 1997.

*Hypothese 2: Bei Verstößen gegen die Werberichtlinien in Bezug auf Kinder und Jugendliche bestand entweder die Chance auf kurz- bis mittelfristige Gewinne, d. h. die Werbestrategie war entsprechend angelegt, oder die Rügewahrscheinlichkeit durch den Werberat bzw. die Klage- und Verurteilungswahrscheinlichkeit durch ein Zivilgericht wurde als gering eingestuft.*

Der in Hypothese 2 formulierte Zusammenhang ließ sich aufgrund der Befragung indirekt bestätigen. Es kommt zu "geplanten" Verstößen, die Teil einer strategischen Werbestrategie sind. Die Werbestrategie bezieht eine Aufforderung zur Stellungnahme durch den Werberat von vornherein mit ein. Gleichzeitig weisen die saisonalen Schwankungen der Werbetätigkeit z. B. in Kinderzeitschriften darauf hin, daß die Hersteller zeitliche Konsumhöhepunkte wie Weihnachten in ihren Strategien berücksichtigen.

*Hypothese 3: Produkthersteller entscheiden über Werbekampagnen in gänzlicher Unkenntnis und ohne entsprechende rechtliche Prüfung des Kinder- und Jugendschutzes.*

Tatsächlich kam es auch aufgrund von Unkenntnis bzw. Pannen zu Verstößen gegen die Kinderschutzregeln. Allerdings betreffen diese Fälle eher die Werbeagenturen bei denen entsprechende organisatorische Vorkehrungen versagten.

Da Strafzahlungen nach dem Wettbewerbsrecht erst fällig werden, wenn die Werbekampagne fortgeführt wird, entfällt das übliche Kalkül, in dem der erwartete Gewinn gegen Entdeckungswahrscheinlichkeit multipliziert mit Strafe abgewogen wird. Das reine ökonomische Kalkül besteht vielmehr in der Abwägung erwarteter Gewinne gegen Verurteilungswahrscheinlichkeit multipliziert mit den zu befürchtenden Verlusten. Tatsächlich gilt im Wettbewerbsrecht aber, daß kein Richter ist, wo auch kein Kläger ruft, so daß bereits die Anspruchsstellungswahrscheinlichkeit nicht allzu groß ist. Allein eine Rüge des Werberates bleibt folgenlos, wenn man von der Einstellung der Kampagne absieht. Zusätzliche Strafzahlungen können nicht verhängt werden.

Grundsätzlich ist es natürlich auch möglich, daß die Hersteller ethische Verpflichtungen eingehen, die sie daran hindern, gegen die Grundsätze des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung zu verstoßen. Allerdings ist es extrem schwierig, in der empirischen Gemengelage zu erkennen, ob es sich um originäre moralische Bindungswirkungen handelt, oder ob durchaus ökonomische Kalküle zugrunde liegen. So kann bei Produktgruppen für Kinder und Jugendliche durchaus relevant sein, daß auch Eltern einen positiven Eindruck bekommen sollen, weil diese die Kaufentscheidungen z. B. finanzieren.

Es erscheint nach der Befragung als wahrscheinlich, daß zwischen der öffentlichen Wahrnehmung und der Wahrnehmung durch die Zielgruppe konsequent unterschieden wird. Diese Differenzierung öffnet Herstellern und Agenturen den Spielraum, gegen öffentlich anerkannte Regeln zu verstoßen und gleich-

zeitig die Zielgruppe anzusprechen. Die Hersteller berücksichtigen bei der Bewerbung darüber hinaus auch die Eigenschaften des beworbenen Produkts. Je nach Eigenschaften werden unterschiedliche Grade der Provokation bzw. des Tabubruchs für förderlich gehalten.

*Hypothese 4: Hersteller mißachten öffentliche Regeln, wenn sie damit eine deutlich bessere Chance haben, ihre Zielgruppen differenziert anzusprechen (intendierter Tabubruch).*

Die Befragung in Verbindung mit der Analyse der Kinderzeitschriften zeigte, daß auch für die Hersteller eher konservativer Produkte, wie etwa Gesellschaftsspiele, nicht gilt, daß sie Verstöße grundsätzlich ablehnen. Selbst in diesen Segmenten werden Verstöße als "strategisches Mittel" eingesetzt, um Aufmerksamkeit zu sichern.

Anhaltspunkte für eine intrinsische Motivation ergeben sich nicht. Die Gefahr einer Verdrängung von bisher freiwillig erbrachten Beiträgen zum Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, die durch eventuelle zusätzliche Eingriffe des Staates entstehen könnte, ist auf der Ebene der Hersteller nicht gegeben.

### 7.3

#### Werbeagenturen

Die *Werbeagenturen* müssen, da sie auf Aufträge der Hersteller angewiesen sind, zumindest vordergründig deren Interessen vertreten. Die Interessen eines Herstellers sind indes nicht leicht zu ermitteln. Deswegen muß der Hersteller an langfristigen Geschäftsbeziehungen interessiert sein, damit es sich für die Agentur lohnt, eine intensive Zusammenarbeit mit den Auftraggebern anzustreben und gleichzeitig auf Marktstrategien - wie auffällige Kampagnen - zu verzichten, die auf die Aufmerksamkeit anderer Hersteller abzielt. Insofern ist danach zu fragen, ob Auftraggeber langfristige Bindungen an Werbeagenturen eingehen, oder ob die Agentur für jeden Auftrag wieder gewechselt wird. Tatsächlich zeigt sich am Markt, daß langfristige Bindungen die Regel sind. Häufig wird für die Zusammenarbeit ein Pool von Agenturen gebildet, der regelmäßig zu internen Wettbewerben aufgefordert wird. In vielen Fällen bestehen aber auch langfristige Bindungen von Herstellern an eine Agentur.

*Hypothese 5: Werbeagenturen sind in der Regel langfristig an Auftraggeber gebunden und nehmen deshalb die Rolle eines Interessenvertreters ein. Die Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer läßt sich als eine Prinzipal-Agenten-Beziehung charakterisieren. Deshalb muß der Erfolg des Auftrags anhand objektiver Kriterien ermittelt werden.*

Agenturen müssen sich darum bemühen, am Markt wahrgenommen zu werden. Das werden sie einerseits über die Kampagnen, andererseits über die

Etats. Welche Werbeetats Agenturen betreuen, wird regelmäßig in Fachzeitschriften veröffentlicht. Die Agenturen verfolgen damit eine zweigleisige Strategie: Erstens müssen sie die Etats zufriedenstellend verwalten, die sie bereits haben. Nur dann können sie damit rechnen, den Auftrag auch mittelfristig zu halten. Zweitens müssen sie auffällige Kampagnen kreieren, um am Markt von neuen Auftraggebern wahrgenommen zu werden. Aufgrund der vorherrschenden langfristigen Bindungen von Agenturen und Produzenten, mißt sich der Erfolg einer Agentur aber hauptsächlich an den Etats, die verwaltet werden. Der Erfolg der Agentur zeigt sich, wenn Marktstudien ergeben, daß die Wirkungen der Kampagnen wie erwartet ausfallen. Entsprechende Wirkungsanalysen werden immer häufiger eingesetzt.

*Hypothese 6: Die Regeln werden von den Agenturen nur begrenzt wahrgenommen, aber dennoch als richtig eingeschätzt und eingehalten. Agenturen verstoßen allenfalls in völliger Unkenntnis der Regeln.*

Tatsächlich gibt es empirische Fälle, in denen es durch Unkenntnis bzw. durch Pannen zu einem Verstoß kam. Allerdings kann dies kaum als regelmäßige Erklärung für Verstöße geltend gemacht werden. Die Befragungen deuten vielmehr darauf hin, daß die Agenturen Verstöße berechnend einsetzen, eine Rüge durch den Werberat antizipieren und strategisch vorbereiten. So hat eine der befragten Agenturen einen Fall aus eigener Praxis schildern können, in dem von vornherein mehrere Versionen einer Kampagne erstellt wurden, die dann nacheinander geschaltet werden konnten.

*Hypothese 7: Agenturen, die es zu einem Verstoß kommen lassen, sind auf eine Rüge vorbereitet und haben eine strategische Antwort in Form von kurz laufender Kampagnen oder fall-back-Versionen.*

Der Vorlauf des Deutschen Werberats wird von vielen Agenturmitarbeitern als relativ lang eingeschätzt. Die Verfahrensschritte sind zudem in ihrer Länge auch berechenbar. Im allgemeinen wird mit einer Verfahrensdauer von zwei bis drei Monaten gerechnet, bevor es zu einer Rüge kommt. Innerhalb der meisten Agenturen findet zumindest eine implizite Prüfung der Risiken von Werbung statt. Das erreichen schon die Tests, denen größere Werbekampagnen regelmäßig unterzogen werden. Große Kampagnen werden auch regelmäßig einer rechtlichen Prüfung unterzogen. Allerdings bleibt oft unklar, ob neben den wettbewerbsrechtlichen auch die standesrechtlichen Regeln mitgeprüft werden.

*Hypothese 8: Werbekampagnen werden explizit auch auf Verletzungen des Kinder- und Jugendschutzes geprüft. Die Agenturmitarbeiter verfügen zwar über ungenaue Kenntnisse der Regeln, wissen aber um die generelle Problematik.*

Die Befragungen legen eher nahe, daß explizite Prüfungen durch einen Anwalt die Regel sind. Unsicherheit besteht allerdings darüber, ob der Anwalt auch verbandliche Standards in seine Prüfung einbezieht, oder nur die gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt. In einigen Fällen zeigte sich auch, daß schon interne Prüfungen den Kinder- und Jugendschutz berücksichtigen. Die Kenntnisse der Regeln des Werberats sind bei den Werbefachleuten jedoch lückenhaft.

Die Befragung erfaßte auch, inwiefern sich die Mitarbeiter von Agenturen als "Tabubrecher" verstehen. Es zeigte sich, daß kalkulierte Tabubrüche als legitimes Werbemittel angesehen werden. Dabei wurde betont, daß der erfolgreiche Tabubruch natürlich nur so weit gehe, daß er einerseits Aufmerksamkeit erzeuge, andererseits die Gefühle nicht zu stark verletze und etwa Abscheu hervorrufe. Kognitive Grenzen in Bezug auf den Kinder- und Jugendschutz scheinen auf Seiten der Werbefachleute nicht zu existieren. Dafür spricht auch, daß die spezifischen Fachmedien dieses Thema nur so thematisieren, daß es von den Akteuren nicht wahrgenommen wird. Es hat insgesamt eher den Anschein, daß Werbeagenturen Schwierigkeiten damit haben, eine Schutzzone kindlichen Konsums zu akzeptieren. So ergab die Befragung in der überwiegenden Zahl der Fälle, daß die Agenturmitarbeiter als erlaubt ansehen, was nicht durch sinkende Verkaufszahlen sanktioniert wird. Der Ersatz regulierender Eingriffe - sei es durch den Verband oder den Staat - durch freiwillige Maßnahmen, so die Einschätzung der Befragten, dürften deshalb auch direkt in einem reduzierten Schutzniveau resultieren. Aus den Hypothesen 5 bis 8 folgt somit, daß die Agenturen im Kontext ihrer Wettbewerbssituation einen ausgeprägt rationalen Umgang mit den Werberegeln pflegen, der keine kognitiven oder habituelle Grenze zugunsten des Kinder- und Jugendschutzes erkennen läßt.

#### 7.4

##### **Verbände der Werbeindustrie**

Die Werbeverbände vertreten die Interessen ihrer Mitglieder. Beim Zentralverband der deutschen Werbeindustrie handelt es sich um einen Dachverband, in dem die Einzelverbände der Werbetreibenden (z. B. der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesverband deutscher Banken, etc.), der Werbungsdurchführenden und Werbemittelhersteller (z. B. der Arbeitsgemeinschaft ARD-Werbung, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger), der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und Marktforschung. Dies Interessen, die der ZAW zu vertreten hat sind zwar vielfältig, vereinen aber die an Werbung kommerziell interessierten Gruppen. Der Deutsche Werberat, der

sich aus dem ZAW-Präsidium rekrutiert, ist zwar ein inhaltlich vom ZAW unabhängiges Gremium, vertritt aber dessen Interessen. Organisatorisch wird dies erreicht, indem die verschiedenen Interessengruppen gleichmäßig im Werberat vertreten sind. Die Einrichtung des Deutschen Werberates fällt historisch mit der Diskussion um verschärfte Werbeeinschränkungen Ende der Sechziger und Anfang der Siebziger Jahre zusammen. Insofern legt auch die Entstehungsgeschichte nahe, daß diese Form der Selbstregulierung staatlicher Regulierung vorgreifen sollte.<sup>27</sup>

*Hypothese 9: Der Deutsche Werberat vertritt in seiner Arbeit die Interessen des Zentralverbandes der deutschen Werbeindustrie. Diese bestehen in erster Linie darin, staatliche Regulierung zu verhindern. Selbstregulierung ist eine wirksame Strategie gegen staatliche Eingriffe.*

Dies bestätigt sich auch und gerade im Hinblick auf den Kinder- und Jugendschutz: In einer Broschüre des Deutschen Werberates wird in einem geschichtlichen Abriss geschildert, daß 1973 u. a. der SPD-Bundestagsabgeordnete Dr. Peter Glotz in einer Anfrage an die Bundesregierung Auskunft darüber verlangte, "welche Möglichkeiten sie sehe, 'Werbeagitation' mit Kindern zu unterbinden." (ZAW 1997, 20). Noch im selben Jahr veröffentlichte der Werberat die "Verhaltensregeln mit und vor Kindern in Werbefunk und Werbefernsehen".

Die Spruchpraxis des Deutschen Werberates offenbart, daß der Werberat nur in wenigen Ausnahmefällen selbst initiativ wird. Im wesentlichen verfolgt er die Beschwerden von Bürgern (ca. drei Viertel der Beschwerden) und gesellschaftlichen Gruppen (ca. ein Viertel von kirchlichen Gruppen, Gewerkschaften, Frauenorganisationen etc.).

Der Deutsche Werberat konzentriert sich damit auf die auffälligen Werbemaßnahmen. Er betreibt nicht von sich aus eine systematische Kontrolle, sondern beschränkt sich auf eine "Nachsorge" der Fälle, bei denen sich Bürger beschweren.

<sup>27</sup>

Der Gründung des Deutschen Werberates ging eine Resolution des Europarates am 18. Februar 1972 voraus. Die Mitgliedsstaaten sollten freiwillige Ansätze der Werbeindustrie unterstützen, um irreführende Werbung zu bekämpfen. Siehe dazu ZAW 1997, 19.

*Hypothese 10: Der Deutsche Werberat hat kein originäres Interesse an der Einhaltung der Regeln, sondern ein Interesse, ein positives Erscheinungsbild der Werbeindustrie in der Öffentlichkeit zu vermitteln.*

Das entspricht dem rationalen Kalkül des Verbandes. Dieser wird von seinen Mitgliedern schließlich nicht unterhalten, damit er sich als Regulierungsinstanz profiliert, sondern um als interessenvertretendes Organ seiner Mitglieder Lobbying zu betreiben. Die Mitglieder sind folglich gerade so weit bereit, verbandliche Regulierung mitzutragen, wie es dazu dient, härtere staatliche Eingriffe abzuwehren. Originär freiwillige Beiträge, die den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung substantiell verbessern, dürfen nicht erwartet werden.

## 7.5

### Verbraucher- und Kinderschutzverbände

Die Verbraucher- und Kinderschutzverbände übernehmen in der zivilrechtlichen Konstellation des UWG über die Verbandsklage die Möglichkeit, die Rolle des Anwaltes für den Kinder- und Jugendschutz wahrzunehmen. Dies ist insofern von Bedeutung als die Verbände keinesfalls im direkten Interesse der Kinder auftreten – bestenfalls im Interesse der Eltern. Durch das UWG werden sie jedoch für das staatlich formulierte Ziel des Kinder- und Jugendschutzes instrumentalisiert: Nur wenn sich keine Interessenvertretung formiert, unterbleibt auch eine Zielerreichung. Der Staat wird von sich aus nicht aktiv. Dies ist insoweit unbedenklich, als Ziele tangiert sein können, die der Staat zwar als förderlich für das Gemeinwesen anerkennt, aber nicht für zwingend hält. Sind jedoch Grundrechte von Gruppen betroffen, von denen selbst nicht erwartet werden kann, daß sie aktiv werden, ist diese Form der Zielverfolgung zumindest problematisch. Zumal für die Medien- und Werbeerziehung konzidiert wird, daß der Einfluß der Eltern „eher gering einzustufen ist.“<sup>28</sup>

*Hypothese 11: Die finanzielle wie auch personelle Ausstattung der Verbraucher- bzw. Kinderschutzverbände reicht nicht aus, um ausreichend Verstöße gegen den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung gerichtlich oder durch den Werberat ahnden zu lassen.*

Um die Kinderschutzorganisationen in der Rolle der Anwälte zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen, muß ein institutioneller Mechanismus gefunden werden, der ihnen ausreichend Anreiz gibt, Verstöße zu verfolgen. Aufgrund ihrer auf Mitgliedsbeiträgen und Spenden beruhenden Finanzierung können die Kinderschutzverbände nur dann ein gerichtliches Vorgehen riskieren, wenn die Verstöße relativ eindeutig ausfallen. Andernfalls werden nicht

<sup>28</sup>

Siehe Hoffmann-Riem/Engels 1996, 82.

nur unnötig Personalressourcen gebunden, sondern es kommen möglicherweise finanzielle Belastungen für Rechtsbeistände und Gerichtsverfahren auf den Verband zu.

Die Verbandsvertreter haben in der Befragung zudem darauf hingewiesen, daß die Spruchpraxis des Deutschen Werberates nicht mehr ausgewertet werde, da er sich kaum mit Fällen befaße, die seine Regeln zum Schutz von Kindern betreffe. Aber auch in der Prioritätenskala der Kinderschutzorganisationen spiele die Werbung gegenüber anderen Problemen eine immer geringere Rolle. Diese seien zwar immer noch der Auffassung, daß Kinder vor schädigenden und gefährdenden Einflüssen durch ein wirksames Kontrollsystem zu bewahren sind, sie würden jedoch zunehmend, im Gegensatz zu früher, auf eine stärkere Förderung der Werbekompetenz bei Kindern setzen.

*Hypothese 12: Die Kinder- und Verbraucherschutzorganisationen sind mit einer systematischen Überprüfung von Werbung ebenso überfordert wie der Deutsche Werberat.*

Beabsichtigt man, Kinder- und Verbraucherschutzorganisationen stärker in die Kontrolle der Werbegrundsätze einzubinden, so ist ihnen institutionell eine Rolle zuzuweisen, über die sie eigene Verbandsziele und -interessen bedienen können. Wie andere auf Breitenwirkung abzielende Organisationen auch, müssen sie Mitglieder und Spenden akquirieren. Dies ist ihnen dann möglich, wenn sie durch erkennbar eigene Beiträge eine Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes erreichen. Nutzt man diese Anreizsituation aus, so lassen sich die Kinder- und Verbraucherschutzorganisationen für die staatliche Aufgabe des Kinder- und Jugendschutzes instrumentalisieren.<sup>29</sup>

## 8

### Politikoptionen für die Regulierung

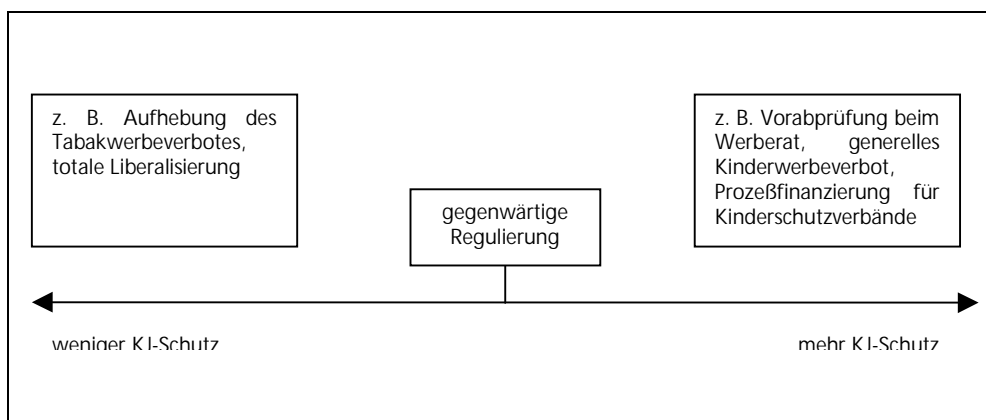
Ausgehend von der gegenwärtigen Regelungssituation lassen sich die Ansätze zunächst nach der Zielerreichung in Ansätze einteilen, die mehr und die weniger Kinder- und Jugendschutz verwirklichen.

<sup>29</sup>

Der Einsatz von Interessengruppen zur gegenseitigen Kontrolle (*tripartism*) wird in anderen Zusammenhängen als fruchtbar beschrieben bei Ayres/Braithwaite 1992, 54 ff.



Abbildung 1: Skalierung der Politikoptionen nach dem Zielerreichungsgrad im Kinder- und Jugendschutz



Die Bestimmung des "richtigen" Zielniveaus von Kinder- und Jugendschutz ist ein politisches Problem und weder mit ökonomischen noch mit juristischen Mitteln zu lösen. Aus diesem Grund ist auch als Ergebnis nicht ein "richtiges" institutionelles Arrangement zu konstruieren, das zu einer effizienten Zielerreichung führt, sondern es sind für verschiedene, qualitativ bestimmte Ziele entsprechende Instrumente der Umsetzung und ihre Folgen darzulegen.

Gleichzeitig ist der Zielkatalog des Gesetzgebers nicht so eindimensional wie es Abbildung 1 nahelegt. Der Gesetzgeber muß regelmäßig abwägen zwischen verschiedenen Zielen. So konkurriert der Kinder- und Jugendschutz in der Werbung mit der Freiheit der Berufsausübung der in der Werbeindustrie Beschäftigten. Möglicherweise, wie vom Zentralverband der Werbewirtschaft oft und plakativ behauptet, konkurriert auch das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen und zu bewahren, mit dem Kinder- und Jugendschutz.<sup>30</sup>

Den Befragten wurden fünfzehn Politikoptionen vorgelegt, die sie zu bewerten hatten (siehe Abbildung 2). Die Optionen sind nicht begrenzt auf bestimmte Instrumententypen, sondern umfassen Abgaben, Ordnungs- und Haftungsrecht sowie freiwillige Ansätze. Sie sind zum Teil direkt mit dem bestehenden System verknüpfbar, in das sie sich als ergänzendes Element einfügen (z.B. schnellere Verfahren vor dem Werberat oder Vorabprüfungen des Werberates), zum Teil bedeuten sie einen gewissen Systemwechsel, der z. B. beim Strafschadensersatz größer als bei der Prozeßfinanzierung für Kinderschutzverbände ausfällt.

<sup>30</sup>

Siehe die Kampagne des ZAW 1998 "Werbeverbote vernichten Arbeitsplätze" und die Deklaration der deutschen Wirtschaft zur Werbefreiheit, Berlin 1999b.

Abbildung 2: Ausgestaltung der Politikoptionen

	Politikoption	Kurzbeschreibung
1	KzeitVerbot	Ein Instrument im Bereich der Fernsehwerbung wäre ein generelles Werbeverbot zu „Kinderzeiten“.
2	Kennz	Weniger eingriffsintensiv ist eine einheitliche Kennzeichnung von Fernsehwerbung etwa durch einen „common trailer“, der eine bestimmte Länge aufweisen muß. In der Printmedienwerbung wäre eine analoge Maßnahme die deutlichere Kennzeichnung durch das Wort „Anzeige“ oder ein Signet, das für Kinder deutlich erkennbar wäre.
3	ISO	Analog zur Qualitätssicherung (ISO 9000) und zum Öko-Audit (EMAS oder ISO 14000) könnte ein „Sozialsiegel“ eingeführt werden. Um dieses zu erwerben, müßten Unternehmen sich verpflichten, sich erstens Ziele z.B. beim KJS zu setzen, zweitens deren Einhaltung über geeignete Maßnahmen (KJS-Beauftragter, Arbeitsgruppen zum KJS,...) im Unternehmen umzusetzen und, drittens, dies regelmäßig durch die Unternehmensleitung zu überprüfen. Die Unternehmen, die einen derartigen Prozeß bei sich in Gang setzen, können ein entsprechendes Emblem auf ihrem Briefkopf führen.
4	ProzFin	In Fällen, in denen anerkannte Verbände des KJS in gutem Glauben und auf der Basis vernünftiger Erfolgsaussichten ein Verfahren gegen Unternehmen anstrengen, die gegen Werberichtlinien zum KJS verstoßen, könnte der Staat die Verfahrenskosten übernehmen. Das würde den Verbänden einen größeren Anreiz geben, Regelverstöße zu identifizieren.
5	StrafSchErs	Es ließe sich gesetzlich ein gerichtlicher Strafschadensersatz einführen, der den Anreiz für Verbände des KJS erhöhen würde zu klagen, wenn sie eine Erfolgsaussicht sehen. Gleichzeitig würden Unternehmen, die auf Werbeverstöße setzen, ein höheres Risiko eingehen.
6	WRatErw	Der Werberat ist ein Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft. Er könnte ergänzt bzw. erweitert werden, indem die Gruppen direkt einbezogen werden, deren Interessen durch Werbung regelmäßig berührt werden (Kirchen, KJS-Verbände, Frauenorganisationen, etc.).
7	PromiVerb	Kinder und Jugendliche haben zu bestimmten Personen ein besonderes Vertrauensverhältnis (Eltern, Lehrer, etc.). Zu diesem Personenkreis werden auch Moderatoren und Sportler gezählt.
8	Schnell	Das Verfahren des Werberats nimmt einige Zeit in Anspruch und interveniert relativ zur Dauer von Kampagnen spät.
9	WRatAbsch	In vielen Ländern wird spannendere Werbung gemacht. Außerdem könnte man der Auffassung sein, daß der Werberat eher wenig in der Öffentlichkeit auffällt. Deshalb könnte der Deutsche Werberat abgeschafft werden.
10	Vorab	In anderen Ländern (z. B. England) übernehmen die verbandlichen Organe der Werbeselbstkontrolle auch Voraburteilungen. Dies schließt zwar eine spätere Rüge nicht aus, senkt aber die Wahrscheinlichkeit der Beanstandung zu einem späteren Zeitpunkt.
11	Tabak	Denkbar ist auch eine Aufhebung des Tabakwerbverbotes in Jugendzeitschriften - auch wenn das politisch vielleicht z. Zt. unvorstellbar erscheint.

1 2	TotLib	Der Kinder- und Jugendschutz wird nicht nur aus der Arbeit des Werberats ausgekoppelt, sondern es werden auch alle Werbeverbote aufgehoben sowie eine ausdrückliche Ausnahme des Kinder- und Jugendschutzes aus dem UWG vorgesehen.
1 3	StaatWRat	Der Werberat wird abgeschafft. Statt dessen wird eine Werbekontrollbehörde eingerichtet, die u. a. den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung als Aufgabengebiet zugewiesen bekommt und nach ähnlichen Maßstäben und mit ähnlichen Verfahren wie der Werberat bearbeitet.
1 4	Zensur	Die Werbekontrollbehörde wird mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Dazu könnte eine staatliche Vorabprüfung von Werbung und eine Zensur zählen.
1 5	"Steuer"	Alle bisherigen Regelungen werden aufgehoben und jeder staatliche Regulierungsanspruch aufgegeben. Gleichzeitig wird eine Steuer auf kinderrelevante Werbung erhoben, deren Mittel für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Erhöhung von Werbekompetenz bei Kindern und Jugendlichen verwendet werden.

Am umfangreichsten ist die Gruppe der ordnungsrechtlichen Auflagen. In diese Gruppe fallen das Verbot der Werbung zu "Kinderzeiten", die erweiterte Kennzeichnungspflicht von Werbung, die staatliche Zensur und der staatliche Werberat, sowie das Verbot der Kinderwerbung durch Prominente.

Als abgabenrechtliche Instrumente wurde eine Finanzierungsabgabe vorgelegt, die der Einfachheit halber als "Steuer" bezeichnet wird. Diese hätte die Funktion, zweckgebundene Mittel für die Unterstützung von Werbekompetenz bei Kindern bereitzustellen.

Im Rahmen des Haftungsrechts ist wegen der außerordentlich komplizierten, wenn nicht unmöglich zu rekonstruierenden Kausalitätsbeziehungen eine direkte Zurechenbarkeit nicht zu leisten. Um dennoch das Schadensniveau zu senken, wäre es möglich, eine Regelung analog zum Strafschadensersatz in den USA einzuführen.

Als freiwillige Ansätze zählen die Beschleunigung des Verfahrens vor dem Werberat, eine Vorabbeurteilung der Werbekampagne durch den Werberat, sowie eine Erweiterung des Werberats etwa um Vertreter von Kinderschutzzorganisationen. Ebenfalls freiwillig wäre es, wenn der Werberat sich selbst abschaffen würde.

Unabhängig vom Werberat wäre die Einführung eines Gütesiegels, mit dem analog zu den bestehenden ISO-Normen zu Qualitäts- und Umweltmanagement auch ein Sozialsiegel eingeführt werden könnte, das auch Werbung vor und mit Kindern zum Gegenstand hat.<sup>31</sup>

<sup>31</sup>

Siehe dazu Bizer/Dopfer/Peter 1999, 31.

## 8.1

### Wirkungen der Politikoptionen auf die Anreizsituationen der Akteure

Die folgende Betrachtung konzentriert sich auf einen Teil der oben dargestellten Politikoptionen. Diese sind zunächst danach ausgewählt, ob sie eine Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes versprechen. Wie bereits ausgeführt, ist die Zieldiskussion eine der hier vorgenommenen Betrachtung vorgelegte Stufe, die nur politisch entschieden werden kann. Zur Zeit deuten viele Anzeichen darauf hin, daß eher eine Verschärfung des Kinder- und Jugendschutzes als eine Lockerung angestrebt ist. Es sei an dieser Stelle jedoch noch einmal betont, daß eine Lockerung ebenfalls diskutiert werden könnte.<sup>32</sup>

Des Weiteren sind einige der Politikoptionen zwar grundsätzlich geeignet, den Kinder- und Jugendschutz zu verbessern, sie gehen jedoch mit erheblichen Kosten der Umsetzung einher, d. h. sie erscheinen nur bedingt praktikabel.<sup>33</sup>

#### 8.1.1

##### *Kennzeichnungspflicht*

Eine Kennzeichnungspflicht besteht auch schon in der gegenwärtigen Regulierungssituation.<sup>34</sup> Allerdings mangelt es an einer konsequenten Umsetzung der Regeln. So gilt für Anzeigen in Druckschriften, daß ihr Anzeigencharakter für

32

Die Politikoptionen, die wegen einer erwarteten Lockerung des Kinder- und Jugendschutzes ausscheiden, sind die Totalliberalisierung, die Aufhebung des Tabakwerbeverbotes nach § 22 LMBG und die Abschaffung des Deutschen Werberates. Im Gegensatz zu den oben genannten Politikoptionen ist eine Abschaffung des Werberates nicht durch den Staat möglich. Der Deutsche Werberat kann lediglich durch den Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) aufgelöst werden. Die Option ist in erster Linie deswegen interessant, weil sie verdeutlicht, welche Funktion bisher der Deutsche Werberat erfüllt. Die Abschaffung würden die bisher wirksamen Anreize, sich an das Regelwerk des Deutschen Werberates zu halten, entfallen würden. Werbetreibende und Agenturen wären nicht mehr dem Risiko ausgesetzt, daß ihre Kampagne gerügt und infolgedessen von den Medien nicht mehr akzeptiert wird. Für die Agenturen würden dadurch erhebliche Freiheitsgrade entstehen.

33

Zu diesen Optionen zählt der staatliche Werberat mit einer Werbekontrollbehörde, die wahlweise sogar mit einem Vorabprüfungs- und Zulassungsrecht ausgestattet wird. Diese Optionen würden die Neuschaffung einer eigenen Behörde bedeuten. Ebenfalls nur bedingt praktikabel ist ein Verbot der Werbung zu Kinderzeiten, da es zu Ausweichreaktionen käme, die nur durch ein allumfassendes Kinderwerbeverbot eingeschränkt werden könnten. Dies würde jedoch zu weit führen: Kinder sollen nicht vor Werbung geschützt werden, sondern nur vor der mißbräuchlichen Verwendung. Siehe Abschnitt 2.

34

ZAW 1997, 107: "ZAW-Richtlinie für redaktionell gestaltete Anzeigen, Fassung vom Oktober 1980".

den flüchtigen Durchschnittsleser erkennbar sein muß. Bestehen Zweifel an der Kenntlichkeit, so ist die Gestaltung, Anordnung bzw. der Text entsprechend zu ändern. Es wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß "[a]n die Aufmerksamkeit des Lesers, seine Erfahrung und Sachkunde [...] ein Durchschnittsmaßstab anzulegen [ist]"<sup>35</sup>.

Für die Gestalter von Werbemaßnahmen in Printmedien sind diese Maßstäbe allein nicht hinreichend konkret. Die Gestaltung von Werbung in Kinderzeitschriften offenbart, daß von einer klaren Trennung von Werbung und redaktionellem Inhalt nicht die Rede sein kann (vgl. Becker 1999). Im Bereich der Printmedien kommt es deswegen eher auf eine striktere Kontrolle der bestehenden Regeln an als auf die Neufassung der Regeln. Für den Deutschen Werberat reichen die bisherigen Anreize nicht aus, konsequent die Einhaltung der Regeln zu kontrollieren.<sup>36</sup>

Für den Hörfunk und das Fernsehen sollte eine zumindest in bestimmten Strukturmerkmalen einheitliche Kennzeichnung von Werbeblöcken erfolgen.<sup>37</sup> Dies würde es insbesondere der jüngeren Altersgruppe ermöglichen, besser zwischen redaktionellem Inhalt und Werbung zu unterscheiden. Zusätzlich wäre es auch sinnvoll eine inhaltliche Kennzeichnung vorzunehmen, etwa indem ein "Werbeinformationsspot" ausgestrahlt wird, der kindgerecht auf die Funktion von Werbung hinweist.<sup>38</sup> Diese Form der Kennzeichnung würde die Werbekompetenz der Kinder erhöhen.

Sie hätte allerdings Folgen für die Sender, die Werbung ausstrahlen, denn diese müßten unter Beibehaltung der bisherigen Restriktionen von Werbezeiten eine Einbuße von Werbeeinnahmen hinnehmen.<sup>39</sup> Gleichzeitig dürfte ein

<sup>35</sup>

ZAW 1997, 108, Ziffer 4 der Richtlinie.

<sup>36</sup>

Um die Anreize für den Deutschen Werberat zu verstärken muß ergänzend auf andere Politikoptionen zurückgegriffen werden. Zu diesen könnte die Erweiterung des Werberates um andere gesellschaftliche gehören. Sollte dies nicht ausreichend und nicht zu verwirklichen sein, wäre eine Übernahme der Kennzeichnungspflicht in geltendes Recht zu erwägen, die zusätzlich mit einem Strafschadensersatz bewehrt wird.

<sup>37</sup>

Siehe dazu Hoffmann-Riem/Engels/Schulz 1995, 432 f.

<sup>38</sup>

Siehe ausführlich dazu Hoffmann-Riem/Engels/Schulz 1995, 434 f.

<sup>39</sup>

Diese Einbußen müssen nicht mit einer vollständigen Kompensation der Werbezeiten einhergehen, wie dies

Anreiz gegeben werden, sich der Ausstrahlung zu entziehen. Dies könnte durch Umgestaltung der Sendungen geschehen, so daß als Zielgruppe nicht mehr eindeutig bestimmte Altersgruppen angesprochen werden. Die Sender könnten aber auch versuchen, über eine bloße Umetikettierung von Sendungen (von der "Kindersendung" zur "Familiensendung") auszuweichen.

### **8.1.2**

#### ***Sozialsiegel Kinder- und Jugendschutz***

Das Sozialsiegel "Kinder- und Jugendschutz" würde ähnlich wie andere Zeichen und Embleme auf freiwilliger Basis an die Unternehmen verliehen, die sich der Einhaltung bestimmter Standards verpflichten, die Einhaltung organisatorisch absichern und sich regelmäßiger Prüfung durch unabhängige Gutachter unterziehen.

Das Sozialsiegel hätte die Funktion, nach außen hin zu zeigen, daß der Kinder- und Jugendschutz ein wichtiges Thema für den Hersteller ist. Die Ausgestaltung könnte berücksichtigen, daß nicht nur Hersteller, sondern auch Agenturen sich für das Siegel bewerben können.

Das Sozialsiegel wäre nur für die Unternehmen interessant, die eine gute Reputation verkaufsfördernd einsetzen können. Insofern wäre es auch im Interesse dieser Unternehmen, die Durchführung, Vergabe und Kontrolle streng zu handhaben. Denn nur bei strikter Einhaltung der Vorgaben hätte das Siegel eine reputationsteigernde Wirkung. Trittbrettfahrer würden den guten Ruf einer solchen Institution schnell ruinieren.

Das Sozialsiegel könnte informatorische Hemmnisse beseitigen helfen, indem es innerhalb der Hersteller und Agenturen zu organisatorischen Vorkehrungen kommt, die den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung berücksichtigen. Allerdings wurden informatorische Hindernisse nicht als zentrales Hemmnis der Zielberücksichtigung festgestellt. Verstöße lassen sich eher auf ein rationales Kalkül zurückführen. Deshalb ist es fraglich, ob Instrumente wie das Sozialsiegel eine wirkliche Verbesserung bedeuten. Es scheint mit dem auf Aufmerksamkeit und damit potentiell auf Tabubruch angelegten Selbstbild zumindest der Agenturen nicht verträglich zu sein.

### **8.1.3**

#### ***Prozeßfinanzierung***

Für die Option Prozeßfinanzierung gilt, daß die Kinder- und Jugendschutzverbände nicht mehr das finanzielle Prozeßrisiko tragen müssen, wenn sie gerichtlich gegen Verstöße vorgehen und im Verfahren unterliegen. Damit ent-

Hoffmann-Riem/Engels/Schulz 1995, 434 vorschlagen, weil mit der Verknappung von Werbezeit durch die Werbeinformationsspots bei normalen Nachfragefunktionen auch Preissteigerungen einhergehen.

fällt ein wesentliches Hindernis für eine bessere Verstoßkontrolle der Werbung. Der Mangel an systematischer Kontrolle würde verringert, indem eine gesellschaftliche Gruppe eingebunden wird, die ohnehin ein starkes Interesse daran hat, die Regeleinhaltung zu beobachten und zu begleiten, diese Aufgabe aus finanziellen Gründen jedoch nicht wahrnehmen kann. Eine Prozeßfinanzierung bedeutet jedoch nicht, daß *alle* finanziellen Lasten der Kontrollaufgabe übernommen werden. Das soll verhindern, daß Kinderschutzorganisationen nicht im Übermaß gegen Werbung vorgehen. Würden nämlich alle Kosten staatlicherseits übernommen, bestünde theoretisch die Gefahr, daß eine Prozeßlawine ausgelöst würde. Für die potentielle Gegenseite der Verfahren, die Hersteller von Produkten und ihren Werbeagenturen steigt die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Verstößen.

Das Gerichtsverfahren nach dem UWG bildet im Kinder- und Jugendschutz in der Werbung bisher die Ausnahme. Die Ursache dafür liegt möglicherweise nicht nur darin, daß die Kinderschutzorganisationen das Prozeßrisiko nicht tragen können, sondern auch darin, daß auch vor den Zivilgerichten die Verfahrensdauer unverhältnismäßig lang im Vergleich zur Kampagnendauer der Werbung ist. In vielen Fällen wird eine Kampagne vorüber sein bevor ein gerichtlicher Beschluß erwirkt werden kann. Da diese dann lediglich unter Androhung eines Ordnungsgeldes die Auflage enthalten, die Werbung einzustellen, hat das Verfahren lediglich eine Öffentlichkeitswirksamkeit, entfaltet aber keine originäre Wirkung auf den Streitgegenstand.

#### 8.1.4

##### ***Strafschadenersatz***<sup>40</sup>

Diese Gefahr besteht bei der Option des Strafschadenersatz nicht. Bei Verfahren, in denen auf Strafschadenersatz geklagt wird, muß der Beklagte eine Strafzahlung in Höhe der gesamten wirtschaftlichen Vorteile, die er durch den Verstoß erlangt hat, befürchten. Der Strafschadenersatz ist ein aus den USA stammendes Instrument, das der bundesdeutschen Rechtsordnung bisher unbekannt geblieben ist. Er ist eine Form der Vorteilsabschöpfung. Da die Strafschadenssumme an den Kläger ausgezahlt wird, besteht für diesen ein Anreiz zu klagen. Voraussetzung ist, daß er zu den Geschädigten zählt. Für die Verursacher entfällt hingegen die Möglichkeit, durch den zeitlichen Zuschnitt der Werbekampagne Kosten zu umgehen: Sie werden in der vollen Höhe ihres Vorteiles zur Verantwortung gezogen.

40

Für eine interessante ökonomische Analyse von *punitive damages* siehe Daughety/Reinganum 1997. Sie zeigen, daß Strafschadenersatz und Wettbewerb unter bestimmten Bedingungen komplementär sein können. Für den Kinder- und Jugendschutz in der Werbung dürften diese Bedingungen jedoch kaum zutreffen.

Im Gegensatz zu dem Vorteil, den ein Hersteller aus einer irreführenden Werbung erzielt, ist der Schaden, der an den Werbeadressaten entsteht, nur bedingt meßbar. Er besteht in zumindest zwei Komponenten. Die erste Komponente berücksichtigt, daß Kinder und Jugendliche aufgrund einer aggressiven (direkter Kaufappell) oder einer irreführenden Werbung zu einem Kauf verleitet werden, den sie bei einer den Regeln entsprechenden Werbung nicht getätigt hätten. Die zweite Komponente beruht auf dem Vertrauensschutz, den Kinder als Konsumenten beanspruchen können. Werden Kinder durch Werbung irregeführt, so erleiden sie einen Vertrauensverlust, der über das gekaufte Gut hinausgehen kann.

Die Bemessung des Strafschadensersatzes orientiert sich deshalb am Vorteil, den ein Hersteller mit einer Werbemaßnahme erzielt.<sup>41</sup> Dieser entspricht in erster Näherung der Steigerungen von Erlösen nach den Werbemaßnahmen.

### **8.1.5**

#### ***Werberaterweiterung***

Wie die Abschaffung des Deutschen Werberats so wäre auch eine Erweiterung um Interessenvertreter aus Kinder- und Jugendschutzorganisationen, Kirchen oder anderen gesellschaftlichen Gruppen eine freiwillige Maßnahme der Industrie. Der Werberat würde sich dadurch deutlich verändern, denn bisher sind lediglich Vertreter der Werbeagenturen, der Medien und der Werbetreibenden berücksichtigt. Es handelt sich folglich um ein verbandsinternes Gremium.

Eine Werberaterweiterung würde mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit dazu führen, daß eine umfassendere Prüfung von Werbung als bisher vorgenommen würde. Dazu könnte es schon dadurch kommen, daß die Schwelle für Interessenvertreter von Kinderschutzorganisationen tätig zu werden, deutlich geringer liegen dürfte als dies bei Vertretern der Werbewirtschaft der Fall ist. Bisher ist die Anreizschwelle für den Deutschen Werberat, von sich aus tätig zu werden zu hoch, um eine effektive Kontrolle vorzunehmen. Diese Schwelle würde durch andere gesellschaftliche Gruppen erheblich gesenkt werden. Für die in der ZAW vertretenen Verbände - und damit ihrer Mitgliedsunternehmen - würde dies eine konsequentere Ahndung von Verstößen bedeuten können. Dies könnte den Zusammenhalt des Verbandes und damit die interne Akzeptanz des Deutschen Werberats gefährden. Gleichzeitig würde aber die externe Akzeptanz des Deutschen Werberates deutlich zunehmen.

41

Siehe z. B. Eisenhart 1996, 523 ff, der für den Fall eines BMW-Kunden in den USA, der ein fehlerhaftes Fahrzeug ausgeliefert bekam, die Bemessung des Vorteils durch die zuständigen Gerichte diskutiert.



### 8.1.6

#### ***Verbot der Prominentenwerbung***

In den Richtlinien des Deutschen Werberates für die Werbung mit und vor Kindern ist ausgeführt, daß Werbungen "nicht das besondere Vertrauen, das Kinder bestimmten Personen entgegenzubringen pflegen, mißbräuchlich ausnutzen" (ZAW 1997, 98). Dieser Vertrauensschutz wird allgemein so interpretiert, daß Lehrer, Kindergärtner etc. nicht für Werbezwecke verwendet werden dürfen.

Das Verbot der Prominentenwerbung erweitert diese Regelung auf prominente Personen. Diese dürfen nicht für Werbezwecke vor und mit Kindern verwendet werden. Werbemaßnahmen, wie die von Haribo mit Thomas Gottschalk, wären damit nicht mehr zulässig. In der konkreten Ausgestaltung ist allerdings zu klären, wo die Grenze zwischen "prominent" und "nicht prominent" zu ziehen ist. Die Grenze eindeutig zu ziehen, ist durchaus nicht unproblematisch, da die Anreize für Hersteller und Agenturen groß sind, hinreichend bekannte, aber als nicht-prominente Personen eingestufte Persönlichkeiten zu Werbezwecken einzusetzen. Diese Anreizwirkung wirkt sich aber im Ergebnis als wenig förderlich für den Kinder- und Jugendschutz aus. In erster Linie begrenzt sie das Betätigungsfeld von prominenten Personen in der Werbung, die sich an Kinder richtet.

### 8.1.7

#### ***Vorabprüfung***

Die Vorabprüfung von Werbekampagnen ist in anderen Ländern durchaus üblich. So fordert die Advertising Standards Authority in England dazu auf, in Zweifelsfragen vorab eine schnelle, kostenlose und vertrauliche Anfrage an das Committee of Advertising Practice (CAP) zu richten. Dessen Auskunft ist dann zwar keine rechtsverbindliche Position, zeigt aber die Probleme einer Kampagne frühzeitig auf und erlaubt es den Agenturen, Alternativen zu entwickeln.

Für die Agenturen steigt mit einer Vorabprüfung zunächst der Anreiz, problematische aber wirkungsvolle Kampagnen durch back-up-Versionen abzusichern, so daß im Fall einer drohenden Rüge auf leicht veränderte Kampagnen zurückgegriffen werden kann. Für den Deutschen Werberat steigt hingegen die Arbeitsbelastung durch die Vorabprüfungen sowie der Bedarf an einer konsequenten Regelauslegung.

In Deutschland ist die Situation gegenwärtig aufgrund der offenen Regelinterpretation durch den Deutschen Werberat für die Anwender undurchschaubar. Diese müssen tendenziell befürchten, daß der Deutsche Werberat sich eher an der im kritischen Zeitpunkt geäußerten öffentlichen Meinung orientiert als eine konsequente Regelauslegung vorzunehmen.

### **8.1.8**

#### ***Schnelle Verfahren vor dem Werberat***

Bedeutend günstiger auf die Anreizsituation der Werbetreibenden und Werbeagenturen wirkt sich hingegen eine Beschleunigung der Verfahren vor dem Deutschen Werberat aus. Eine Beschleunigung würde den Erfolg von kurzfristigen Kampagnen schmälern, wenn diese innerhalb von wenigen Tagen gerügt und dadurch abgesetzt würden. Auch wenn dadurch nicht der gesamte Vorteil abgeschöpft werden kann, so ist doch zumindest die Schadenswirkung bei den Werbeadressaten deutlich geringer als beim gegenwärtigen Stand.

Für den Werberat ändert sich damit nur die Arbeitsbelastung innerhalb des Verfahrens. Stellt sich heraus, daß die Verfahrensdauer von den potentiellen Beschwerdeführern als entscheidendes Defizit verstanden wurde, könnte die Zahl der Verfahren vor dem Werberat auch ansteigen.

### **8.1.9**

#### ***Finanzierungsabgabe zur Steigerung der Werbekompetenz***

Die Finanzierungsabgabe ist ein durchaus gebräuchliches Instrument der Politikgestaltung. Aufgrund verfassungsrechtlicher Restriktionen müssen aber enge Vorgaben bei der Ausgestaltung eingehalten werden. Die Finanzierungsabgabe würde an Werbesendungen für Kinder anknüpfen. Diese wären durch bestimmte Sendezeiten und bestimmte Inhalte (beim Fernsehen und Rundfunk) bzw. durch Zielgruppen (bei Kinderzeitschriften) näher zu definieren. Der Abgabesatz würde bei Werbesendungen in Hörfunk und Fernsehen auf Zeiteinheiten bezogen sein, bei anderen Medien auf die Seitenzahl, Größe und Auflage. Die aus der Abgabe stammenden Mittel würden in einen Fonds eingezahlt und zweckgebunden für die Steigerung der Werbekompetenz an Schulen und Kindergärten eingesetzt. Parallel zur Einführung der Abgabe würde eine Totalliberalisierung vorgenommen.

Die intendierte Folgen dieser Politikoption ist die Verfügbarkeit ausreichender Mittel für kompetenzsteigernde Maßnahmen bei Kindern und nicht die Steuerung von Verstößen. Damit zielt dieses Instrument nicht auf eine Verhaltenssteuerung bei Medien, Herstellern und Werbeagenturen, sondern geht davon aus, daß durch eine Kompetenzsteigerung bei Kindern und Jugendlichen das eigentliche Ziel, die Entfaltung der kindlichen und jugendlichen Persönlichkeit, unter Umständen kostengünstiger erreicht werden kann.

Um die zweckgebundenen Mittel zu verausgaben, müßte über eine Antragstellung und Auftragsvergabe gesichert sein, daß nur zielbezogene Maßnahmen gefördert werden. Überdies wäre eine regelmäßige Erfolgskontrolle erforderlich.

Abgabepflichten bewirken in den Abgabedestinatären immer eine Tendenz zum Ausweichen: sie versuchen entweder sachlich, räumlich oder zeitlich der Abgabepflicht zu entgehen. Die Ausweichmöglichkeiten bestehen hauptsächlich darin, Werbung so zu gestalten, daß sie nicht mehr unter die Abgabe fällt, dennoch aber die eigentlich Zielgruppe "Kinder" oder "Jugendliche" erreicht.

Bei Printmedien ist auch denkbar, daß auf Beilagen ausgewichen wird. Diesen Ausweichmöglichkeiten wäre durch eine geeignete Ausgestaltung der Abgabe zu begegnen.

## 8.2

### Optionsbeurteilung durch die Akteure

Geht man davon aus, daß die zwei gegeneinander abzuwägende Ziele "Kinder- und Jugendschutz" sowie "Freiheitsgrade für die professionellen Akteure" für den Gesetzgeber im Vordergrund stehen, lassen sich die Politikoptionen danach ordnen, mit welchen Zielbeiträgen und -verlusten die Akteure in Werbeagenturen und bei den Herstellern von Produkten gegenüber der gegenwärtigen Regulierung rechnen.

Es wäre zu erwarten gewesen, daß die Befragten sich auf strategische Antworten konzentrieren. Die Auswertung zeigte jedoch, daß die Strategien der Akteure zumindest heterogen sind, wenn sie nicht sogar gänzlich auf strategische Antworten verzichteten. Eine eindeutige Tendenz in Richtung "weniger Kinder- und Jugendschutz", das wäre sehr offensichtlich, oder in Richtung "mehr Kinder- und Jugendschutz, aber mehr unternehmerische Freiheit", das wäre schon differenzierter, war nicht zu erkennen. Die Antworten kreisten vielmehr um die offene Frage, mit welcher Instrumentierung ohne zu große Einbußen für die unternehmerische Freiheit am meisten für den Kinder- und Jugendschutz erreicht werden kann.

Die Befragten wurden darum gebeten, jeweils die Wirksamkeit auf den Kinder- und Jugendschutz und die Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit der Branche jeweils gegenüber der heutigen Regelung auf einer Skala von -3 (starke Verschlechterung) über 0 (keine Auswirkung) bis 3 (starke Verbesserung) zu beurteilen.

Die aggregierten Ergebnisse der Beurteilungen werden in Tabelle 5 dargestellt. Belastbare Aussagen sind aufgrund der geringen Zahl der Befragten nicht möglich. Dies wird auch durch die in den Tabellen mit ausgewiesenen, sehr hohen Standardabweichungen der Mittelwerte deutlich.

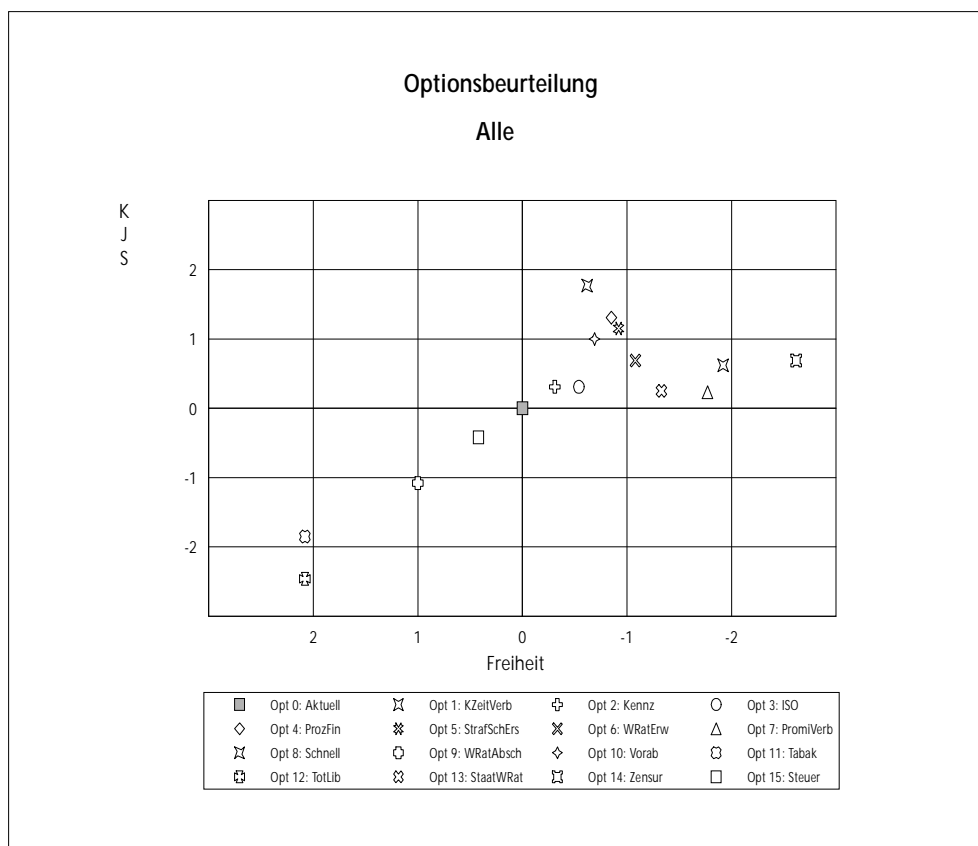
Tabelle 5: Optionsbeurteilung aller Befragten (n = 13)

Option	Bezeichnung	Freiheit	Standard- abweichung	KJS	Standard- abweichung	Akzeptanz	Standardabweichung
0	Aktuell	0	0	0	0		
1	KzeitVerbot	-1,92	1,04	0,62	1,04	0,12	0,30
2	Kennz	-0,31	0,85	0,31	0,63	0,19	0,38
3	ISO	-0,54	0,97	0,31	0,63	0,31	0,48
4	ProzFin	-0,85	1,21	1,31	1,32	0,46	0,52
5	StrafSchErs	-0,92	0,86	1,15	1,07	0,27	0,44
6	WRatErw	-1,08	0,95	0,69	0,95	0,23	0,44
7	PromiVerb	-1,77	1,01	0,23	0,60	0,04	0,14
8	Schnell	-0,62	1,50	1,77	1,09	0,85	0,38
9	WRatAbsch	1,00	1,00	-1,08	0,86	0,04	0,14
10	Vorab	-0,69	1,03	1,00	1,00	0,54	0,52
11	Tabak	2,08	1,19	-1,85	1,21	0,00	0,00
12	TotLib	2,08	1,04	-2,46	0,88	0,00	0,00
13	StaatWRat	-1,33	1,23	0,25	0,62	0,08	0,29
14	Zensur	-2,62	0,87	0,69	0,85	0,00	0,00
15	Steuer	0,42	1,73	-0,42	1,08	0,08	0,28

Während die Kriterien "Freiheit" und "KJS" auf einer Skala von -3 bis +3 bewertet wurden, wurde bei Akzeptanz lediglich ja/nein gefragt. Die angegebenen Werte können sich folglich nur zwischen 0 = alle nein und 1 = alle ja bewegen.

Quelle: Schnier 1999, 14

Abbildung 3: Optionsbeurteilung durch alle Befragten



Quelle: Schnier 1999, 16

Die Ergebnisse weisen jedoch daraufhin, daß alle vorgestellten Optionen insofern als effektiv beurteilt wurden als für keine Option sowohl weniger Freiheit in der Berufsausübung als auch weniger Kinderschutz prognostiziert wurde. In Abbildung 3 zeigt sich das daran, daß keine Option im rechten unteren Quadranten von der gegenwärtigen Regulierungssituation aus gesehen platziert wurde.

Es zeigte sich aber auch, daß keine der vorgestellten Optionen absolut superior ist, sondern stets die höhere Erreichung des einen Zieles mit einer gleichzeitigen Verschlechterung des anderen Zieles einherging. Dies zeigt sich in Abbildung 3 daran, daß keine Option im linken oberen Quadranten (ausgehend von der gegenwärtigen Regulierungssituation im Nullpunkt) zu finden ist.

Interessant ist, daß eine Totalliberalisierung für ebenso freiheitserweiternd gehalten wird wie eine Aufhebung des Tabakwerbeverbotes in Jugendzeitschriften, aber zu einem deutlich reduzierten Kinder- und Jugendschutz führen würde. Dies weist darauf hin, daß in der Wahrnehmung der Akteure die produktbezogenen Werbeverbote eine herausragende Rolle einnehmen.

Eine Abschaffung des Werberates führt in der Einschätzung der Befragten ebenso wie eine Finanzierungsabgabe bei gleichzeitiger Liberalisierung zu einer deutlichen Verschlechterung des Kinder- und Jugendschutzes. Eine Erweiterung des Werberats dominiert zwar die Optionen Werbeverbot zu Kinderzeiten und staatliche Zensur, verspricht aber im Vergleich zu den Optionen schnelles Verfahren, Prozeßfinanzierung, Strafschadensersatz und Vorabprüfung nur eine geringe Steigerung des Kinderschutzes. Wichtig ist in diesem Kontext, daß die Optionen schnelles Verfahren, Prozeßfinanzierung, Strafschadensersatz und Vorabprüfung führen bei relativ geringen Freiheitseinbußen zu relativ großen Steigerungen des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung.

Im Vergleich mit dem Kriterium der Akzeptanz (vgl. Tabelle 5, zweite Spalte von rechts) erfährt das schnellere Verfahren mit 0,85 die deutlichste Akzeptanz. Vorabentscheidungen mit 0,54 und Prozeßfinanzierung mit 0,46 erhalten ebenfalls eine relativ deutliche Zustimmung. Das Sozialsiegel (0,31) sowie der Strafschadensersatz (0,27) folgen mit relativ deutlichem Abstand.

Schließlich ist ein zentrales Ergebnis, daß die Befragten keine der Optionen für akzeptabel hielten, die mit einer Verschlechterung des Kinder- und Jugendschutzes einherging. Eine Abschaffung des Tabakwerbeverbotes war ebenso inakzeptabel (0,0) wie die Totalliberalisierung.

## 9

### Ergebnis und Schlußfolgerungen

Die Zieldiskussion des Kinder- und Jugendschutzes ist auf politischer Ebene zu führen. Abhängig davon, welches Zielniveau politisch bestimmt wird, sind geeignete Instrumente für die Umsetzung zu schaffen. Aus den möglichen Instrumenten sind diejenigen auszuwählen, die bei gleicher Zielerreichung weniger Eingriffe in die unternehmerische Tätigkeit implizieren.

Das gegebene Arrangement aus freiwilliger verbandlicher und staatlicher Regulierung ist für den Kinder- und Jugendschutz insgesamt positiv zu bewerten. Es ist gekennzeichnet durch produktspezifische bzw. zielgruppenspezifische staatliche Werbeverbote sowie die verbandliche regelgebundene Selbstkontrolle mit der Möglichkeit, gerügte Werbemaßnahmen zu unterbinden. Diese wird ergänzt durch das Instrument der wettbewerbsrechtlichen Verbandsklage, über die eine Rechtskontrolle stattfindet. Trotz einiger gravierender Defizite, die sich z.B. daran zeigen, daß in Kinderzeitschriften in der Vorweihnachtszeit die Anzahl der Verstöße von 11-17 % auf 38 % ansteigt, hat sich das in Deutschland institutionalisierte Verfahren bewährt und bietet sowohl für die von Werbung betroffenen gesellschaftlichen Gruppen als auch für die professionellen Akteure einen Orientierungs- und Verhaltensrahmen. Der freiwillige Ansatz bietet den Vorteil, daß er nicht auf einem kostenträchtigen staatlichen Verfahren fußt, sondern an die institutionellen Gegebenheiten

der Akteure angepaßt ist. Allerdings weist der gegebene institutionelle Rahmen auch Schwächen auf: Gerade die Werbebranche zeichnet sich durch Tabuüberschreitungen aus. Diese müssen zwar wohlkalkuliert sein, um nicht kontraproduktiv zu wirken, eine intrinsische Motivationslage zugunsten des Kinder- und Jugendschutzes, ist jedoch nicht festzustellen. Die Beiträge zum Kinder- und Jugendschutz beschränken sich insofern auf die durch politischen Druck indirekt erzwungenen Maßnahmen. Die Werbeindustrie verfolgt im Rahmen der Selbstregulierung vor allem das Ziel, staatlicher Regulierung vorzubeugen. Das führt dazu, daß vor allem als skandalös empfundene Werbung sanktioniert wird. Eine konsequente Regeleinhaltung wird jedoch nicht verfolgt. Eine Rückführung des staatlichen Regelungsniveaus (z. B. Aufhebung des Tabakwerbeverbots, etc.) zugunsten freiwilliger verbandlicher Maßnahmen ist deshalb zumindest dann nicht zu empfehlen, wenn das bisherige Schutzniveau gehalten werden soll.

Soll das Schutzniveau erreicht werden, welches die Regeln des Deutschen Werberats inhaltlich beschreiben, so gilt es wesentliche institutionelle Verbesserungen des Verfahrens vorzunehmen. Da der Regelkatalog des Deutschen Werberats zum Kinder- und Jugendschutz über einen grundsätzlich effektiven Schutzmechanismus verfügt, können bereits zwei relativ einfache institutionelle Änderungen Verbesserungen bewirken:

1. Die Regeleinhaltung wird zwar über einen effektiven Mechanismus verbandsintern sanktioniert. Aber Regelverstöße werden nicht systematisch entdeckt. Eine Verbesserung der Such- und Beanstandungsverfahren durch eine Beteiligung der Kinderschutzorganisationen im Werberat wäre denkbar. Dadurch würde der Suchvorgang *innerhalb* des Werberats verstärkt.
2. Die bisherige Verfahrensdauer lädt dazu ein, mit leicht variierten Kampagnen der Rüge durch den Werberat zu unterlaufen. Deshalb ist es vordringlich, eine zeitliche Straffung des Verfahrens vor dem Deutschen Werberat vorzunehmen. Ein schnelleres Verfahren wird von allen Akteuren begrüßt und würde zu keinen wesentlichen Einschränkungen führen.

Beide Regelungslücken lassen sich relativ einfach schließen und lassen eine deutlich verbesserte Situation erwarten. Die Änderungen erfordern einen verbandlichen Konsens der Werbewirtschaft. Allerdings würde sich an der Anreizsituation der Akteure nichts Grundsätzliches ändern. So verfügen Kinderschutzorganisationen weiterhin nicht über die finanziellen und personellen Ressourcen, Verstöße zu entdecken und zu verfolgen.

Strebt man politisch eine konsequente Verfolgung von Verstößen gegen die Kinderwerberichtlinie des Deutschen Werberates an, so müssen Instrumente eingesetzt werden, die auf eine verbesserte wettbewerbsrechtliche Kontrolle der Regeleinhaltung abzielen. So wäre es möglich, eine staatliche Prozeßfinanzierung für anerkannte Kinderschutzorganisationen einzurichten, so daß diese nicht mehr das Prozeßrisiko tragen müssen. Das würde den Anreiz für Kinderschutzorganisationen erhöhen, Verstöße zu entdecken und zu verfol-

gen. Dieser Anreiz wäre noch deutlicher ausgeprägt, wenn statt einer Prozeßfinanzierung eine Strafschadensersatz eingeführt wird. Dies hätte den Vorzug, daß die Unternehmen direkt einen Anreiz erhalten, die Regelungen einzuhalten. Andernfalls müssen sie nicht nur die Prozeßkosten, sondern auch eine Strafschadenssumme zahlen. Für diese Regelungsoption, die sich nicht ohne weiteres in das deutsche Deliktsrecht einfügt, wäre gedanklich zu definieren, wie der Strafschaden zu bemessen ist.



## 10

### Zusammenfassung/Summary

Der Kinder- und Jugendschutz in der Werbung ist eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates. Die konkrete Zielbestimmung ist durch die Politik vorzunehmen. Die Ökonomie kann für eine gegebene Zielbestimmung Wirkungsanalysen auf der Basis eines konkreten Verhaltensmodells beisteuern, die es erlauben, aus den möglichen Instrumenten diejenigen auszusuchen, die den geringsten Aufwand bzw. den geringsten Regulierungseingriff versprechen. Ausgehend vom gegenwärtig in den Verhaltensregeln zugrundegelegten Schutzniveau wird gezeigt, daß die verbandsinternen Verhaltensregeln des Deutschen Werberates für Werbung für Kinder nicht ausreichend überwacht werden. Um diese Defizite, z.B. den hohen Anteil der Verstöße in Kinderzeitschriften zu verringern, bietet es sich an, Kinderschutzorganisationen in die Kontrolle einzubinden, und das Beanstandungsverfahren deutlich zu beschleunigen. Es zeigte sich nämlich, daß die Werbeagenturen das Verfahren des Werberates in ihre strategische Planung einbeziehen, indem sie fall-back-Versionen präsentieren. Wird politisch ein Zielniveau angestrebt, das eine deutlich weitergehende Umsetzung der Werbegrundsätze verlangt, so empfiehlt es sich, eine staatliche Prozeßfinanzierung für anerkannte Kinder- und Jugendschutzverbände zu erwägen. Denkbar wäre es auch, alternativ zur staatlichen Prozeßfinanzierung einen zivilrechtlichen Strafschadensersatz einzuführen. Dies würde die Anreizsituation vor allem der werbenden Unternehmen deutlich zugunsten des Kinder- und Jugendschutzes verändern.

Under the German constitution, the protection of children and adolescents in advertising is considered a duty of the state. The transformation of this general goal into a concrete level of protection is a political issue. Support from economics consists in the behavioural analysis of regulatory effects and can provide alternative regulatory arrangements from which those with less restrictions can be distinguished. It is shown that the current regulatory framework, mainly consisting of self-regulation of the German Advertising Association, results in a deficient enforcement. To reduce this deficit child protection organisations could be included in the voluntary control committee of the German advertising industry. As advertising agencies use fall-back versions to avoid Council's demand to withdraw a campaign the Council also should respond more quickly. However, if the political goal consists of complete and strict enforcement of the existing rules, the incentives of agents should be changed. Children's organisations currently lack the means to follow up advertising. If they receive financial support in filing suits against advertisers, they could utilize legal action as a means of public recognition while their financial burden would be reduced. A regulatory alternative would be to allow for punitive damages. Punitive damages, currently unknown to the German legal system, would provide an incentive to advertisers to stick to the rules.

## Literaturliste

- Advertising Standard Authority 1999: The British Codes of Advertising and Sales Promotion, (unter <http://www.asa.org.uk/>)
- Ayres, Ian; Braithwaite, John 1992: Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate, New York, OxfordBaacke, Dieter 1996: Medienkompetenz als Netzwerk, in: medien praktisch, H. 2, 4-10.
- Becker, Cornelia 1999: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - Eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, SOFIA-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.
- Bizer, Kilian 1998: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia - Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.
- Bizer, Kilian 1999: Voluntary Agreements: cost-effective or a smokescreen for failure?, forthcoming in Environmental Economics and Policy Studies, No. 2.
- Bizer, Kilian; Dopfer, Jaqui; Peter, Brigitte 1999: Nachhaltige Unternehmen, Broschüre im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Boddewyn, Jean J. 1991: The Case for Advertising Self-Regulation, International Advertising Association, New York.
- Charlton, Michael; Neumann-Braun, Klaus; Castello, Armin; Binder, Markus 1995: Werbekonsum und Werbekompetenz von 4-14jährigen Kindern, in: Michael Charlton et al. (Hrsg.): Fernsehwerbung und Kinder, Bd. 2, Opladen, 31-74.
- Coase, Ronald H. 1974: The Lighthouse in Economics, Journal of Law and Economics, Vol. 17, No. 2, 357-376.
- Daughety, Andrew F.; Reinganum, Jennifer F. 1997: Everbody Out of the Pool: Products Liability, Punitive Damages, and Competition, Journal of Law, Economics, and Organization, Vol. 13, No. 2, 410-432.
- EASA 1996: Survey on Self-regulation for Advertising & Children in Europe, revised edition, European Advertising Standards Alliance, Bruxelles, Belgium.
- Engel, Stefan 1995: Verfassungsgrechtlicher Rahmen, in: Dokumentation des LfR-Workshops am 9. März 1995 in Düsseldorf: Kinder als Zielgruppe der Fernsehwerbung – Nie waren sie so wertvoll wie heute, Band 9.
- Eisenhart, Frank J. 1996: The Disappointed Doctor and his Wounded BMW, in: EuZW, H. 17, 523-525.

- Führ, Martin 1998: Heranwachsende und Werbung, Rechtliche Rahmenbedingungen, unveröffentlichtes Arbeitspapier der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Darmstadt.
- Frey, Bruno 1997: Not Just for the Money, Cheltenham UK.
- Frey, Bruno and Oberholzer-Gee, Felix 1997: The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding Out, in: American Economic Review, 87 (4), 746-755.
- Hansen, M. 1995: Werbefernsehen - Kinderwerbefernsehen, Eichstätt.
- Hielscher, Hans 1971: Jugend und Werbung, Untersuchungen zu einer aktuellen pädagogischen Frage, Essen.
- Hoffmann-Riem, W.; Engels, S. 1996: Fernsehwerbung und Kinder. Im Spannungsfeld von Rundfunkfreiheit und Kinder- und Jugendschutz, in: KJuG Heft 3, 81-90.
- Hoffmann-Riem, W.; Engels, S.; Schulz, W. 1995: Rechtliche Regulierung von Fernsehwerbung für Kinder, in: Charlton et al. 1995, Bd. 2, 309-462.
- International Chamber of Commerce (ICC) 1997: International Code of Advertising Practice (1997 edition)  
([http://www.iccbo.org/home/statements\\_rules/rules/1997/advercod.asp](http://www.iccbo.org/home/statements_rules/rules/1997/advercod.asp))
- Kirchgässner, Gebhard 1991: Homo Oeconomicus, Tübingen 1991.
- Meister, D.; Sander, U (Hrsg.) 1997: Kinderalltag und Werbung, Zwischen Manipulation und Faszination, Neuwied.
- Löwenstein, Martin 1997: Werben mit Ethik, Ansätze für eine neue Diskussion, hrsg. vom Gesamtverband Werbeagenturen, Frankfurt am Main.
- Nickel, Volker 1999: Mehrwert Werbung, Ökonomische und soziale Effekte von Marktkommunikation, hrsg. vom Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW), Bonn.
- Schnier, Jochen 1999: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - eine Befragung, unveröffentlichtes Arbeitspapier der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse Darmstadt.
- Simon, Herbert 1955: A Behavioural Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics 69, 99-118.
- Stein, Torsten 1999: Das Tabakwerbeverbot, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): Werbung und Werbeverbote im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden, 52-59.
- Tietzel, Manfred; Müller, Christian 1998: Noch mehr zur Meritorik, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), 118, 87-127.
- Wehner, Christa 1996: Überzeugungsstrategien in der Werbung, Eine Längsschnittanalyse von Zeitschriftenanzeigen des 20. Jahrhunderts, Opladen.

Woodward, G. C.; Denton, R. E. Jr. 1992: Persuasion and influence in American life, 2. edition, Prospect Heights, IL.

Zentralverband der Deutschen Werbeindustrie 1997: Jahrbuch Deutscher Werberat, edition ZAW, Bonn.

Zentralverband der Deutschen Werbeindustrie 1998: Werbung in Deutschland, edition ZAW, Bonn.

Zentralverband der Deutschen Werbeindustrie 1999a: Werbung in Deutschland, edition ZAW, Bonn.

Zentralverband der Deutschen Werbeindustrie 1999b: Deklaration der deutschen Wirtschaft zur Werbefreiheit, Berlin.

**Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse**  
*Die Beiträge können gegen Rechnung per e-mail [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de] oder per Post von den Autoren bezogen werden [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Die aktuellen Diskussionsbeiträge können von der Internetseite von Sofia auch als pdf-Dateien heruntergeladen werden.*

1998

Martin Führ: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-1.

Martin Führ: Rationale Gesetzgebung - Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-2.

Kilian Bizer: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.

Markus Spiwoks: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-4.

Kilian Bizer: Voluntary Agreements - cost-effective or just flexible to fail?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-5.

1999

Kilian Bizer: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-1.

Cornelia Becker: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.

Markus Riehl: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-3.

Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht - Eine juristische Sicht Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-4.

Cornelia Nicklas: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-5.

Kilian Bizer: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-6.

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Haardtring 100,  
64295 Darmstadt, Fon +49 6151 168735,  
Fax +49 6151 168925

e-mail: [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de](mailto:bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de); <http://www/fbsuk.fh-darmstadt.de/sofia>