

Werbeverbote – Deformation der Marktwirtschaft

Vortrag von Volker Nickel (ZAW) vor der deutschen Weinwirtschaft anlässlich 20jähriges Jubiläum des Woschek Verlags, Mainz, 30. August 2002

Es ist wahrhaftig keine Erkenntnis von Fachleuten, dass die ökonomischen Probleme unterdessen auch die Werbebranche erreicht haben. In diesem Jahr werden die Investitionen in Werbung die rote Zone der Rezession nicht verlassen. Dies trifft besonders stark die Medien mit ihrem aktuellen Anteil am Werbegeschäft von 70 Prozent. Ich werde diesen Punkt gleich noch intensiver behandeln.

Angesichts der desolaten Wirtschaftslage müssten die Mechanismen der Marktwirtschaft eher in Schwung gebracht als gebremst werden. Vor diesem Hintergrund wirkt eine Politik der Werbeverbote anachronistisch.

Die Realität dagegen ist eine andere: National und europäisch baut sich eine Welle von generellen Behinderungen der Werbefreiheit und produktbezogenen Werbeverboten auf.

■ Bereits der erste Punkt ist eine Demonstration komplexer Zusammenhänge. Es geht um die von der Europäischen Kommission inszenierte **Werberechtsordnung** – und daraus Folgen für das nationale Werberecht. Das klingt gut und vernünftig: Je weniger unterschiedliche nationale Regelungen bei grenzüberschreitenden Geschäften im EU-Binnenmarkt, desto fließender der Handel mit seinen positiven Effekten für Europa.

Was die EU-Kommission in Sachen Europäische Werberechtsordnung vorhat, ist in einem "Grünbuch zum Verbraucherschutz" und in einem Folgedokument tendenziell beschrieben. Vom Ansatz her positiv zu bewerten sind die dort formulierten Ziele des reibungslosen Warenverkehrs von Produkten und Dienstleistungen ohne Fußangeln und

Fallstricke für die Konsumenten. Denn es sollte bei der Rechtsangleichung darum gehen, den fairen Zugang der Firmen zu den Kunden zu erleichtern.

Tatsächlich bahnt sich in Brüssel eine andere Weichenstellung an. Die EU-Kommission plant das Vorhaben ausschließlich und ausgeprägt bürokratisierend unter der Flagge des "Verbraucherschutzes". Natürlich sind auch die kundenschützenden Aspekte bei der Angleichung der nationalen Standards im Werberecht zu berücksichtigen.

Ohne hier ins Detail zu gehen: Im Kern strebt Brüssel ein europäisches Werberecht an, das letztlich zum Schutzzaun für einen lebensunkundigen Konsumenten ausartet.

Und nimmt man alle Aspekte des Grünbuches zusammen, ist das Ziel der Kommission nicht der grenzüberschreitende faire Wettbewerb, vielmehr will die Behörde den Bürgern Selbstverantwortung bei Marktentscheidungen abnehmen – unter anderem durch Eingriffe in die Werbefreiheit von Unternehmen.

Wie das im Einzelnen aussehen soll, ist bisher von der Kommission im Dunklen belassen. Bis zum 30. September läuft eine sogenannte Konsultationsphase. Noch in diesem Jahr will Brüssel einen Richtlinienvorschlag vorlegen.

Die Bundesregierung kritisiert in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission zwar die einseitige Konzentration auf Verbraucherschutz wegen fehlender Rücksicht auf den Schutz des Wettbewerbs. Sie selbst aber will die Konsumenten gleichfalls noch intensiver vor Werbung abschirmen – so, als sei Werbung radioaktiver Stoff. Unter anderem plant Berlin ein Verbot von "diskriminierenden Werbeaussagen". Es soll in der EU-Richtlinie und bei der Reform des deutschen Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) verankert werden. Die Verrechtlichung verdrängt das System staatsfreier

Selbstdisziplin. Damit wäre die Arbeit des Deutschen Werberats überflüssig. Dieser Konfliktregler behandelt seit 30 Jahren anerkanntermaßen effektiv solche gesellschaftlich-moralischen Anliegen aus der Bevölkerung unbürokratisch und kostenfrei für den Bürger.

Die Gegenforderung der Wirtschaft lautet zusammengefasst: Modernisierung des Wettbewerbs muss auch den Werbemarkt deregulieren und entbürokratisieren. Werbeverbote in den Mitgliedstaaten sind zu beseitigen und nicht zu vergemeinschaften. Verbraucherschutz muss angemessen und an der Lebenspraxis orientiert sein.

■ Ein zweites Projekt hat ebenso höchst grundsätzlichen Charakter: National und europäisch entsteht ein neues Politikinstrument unter den Stichwörtern "**Co-Regulierung**" oder "**Regulierte Selbstregulierung**". Beschrieben ist das System im Weißbuch der EU-Kommission unter dem Titel "Europäisches Regieren" sowie in einer der deutschen Studie, die der Bundesbeauftragte für Angelegenheiten der Kultur und der Medien unter dem Titel kürzlich veröffentlichte "Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens".

Das neue Politikinstrument hat bereits seinen Niederschlag im Entwurf des Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder gefunden. Außerdem liegen entsprechende Pläne im Bereich der bisher freiwilligen Selbstdisziplin der Werbung für alkoholische Getränke vor.

Der Mix von hoheitlichen und selbstdisziplinären Kompetenzen und Befugnissen birgt die Gefahr einer Kultur unterhalb der demokratischen Kontrolle von Staatstätigkeit. Die Werbebranche lehnt die staatliche Exekutive als Teilhaber am nachweislich funktionierenden und angesehenen System freiwilliger Konfliktregelung in ihrem Bereich entschieden ab.

■ Ein Werbeverbot droht erneut für **Tabakwaren**. Die EU-Kommission strebt dieses Ziel an, obwohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) den ersten Versuch der EU-Kommission annulliert hatte.

Das Werbeverbot wäre wegen gesundheitspolitischer Wirkungslosigkeit unverhältnismäßig, es bricht europäisches Recht und entmündigt dadurch die nationalen Staaten in ihrer vertraglich zugestandenen Regelungskompetenz im Gesundheitsbereich. Der ZAW fordert die Bundesregierung zur erneuten Klage vor dem EuGH auf, sollten Europäisches Parlament und Ministerrat den von der Kommission gesteuerten Entwurf erneut verabschieden.

■ Massiv bedroht ist auf nationaler und europäischer Ebene die – ohnehin nur relative – Werbefreiheit der Markenanbieter **alkoholischer Getränke**. Die Projekte der Politik gehen davon aus, dass Werbeverbote die individuellen Verzehrsgewohnheiten zu steuern in der Lage sind. Europäische Verbotsspläne korrespondieren dabei mit nationalen Vorhaben. Offenkundiges Endziel ist ein totales Werbeverbot für diese Produktgruppe.

Gegen ein Werbeverbot sprechen

- die hohe Selbstverantwortung der Bürger im Umgang mit Alkohol: der Missbrauch ist die Ausnahme, nicht die Regel;
- der Alkoholkonsum ist in der Bevölkerung und bei Jugendlichen latent auf dem Rückzug, während die Werbeausgaben durch den Wettbewerbsdruck steigen.
- Wissenschaftliche Erkenntnisse über die tatsächlichen sozialpsychologischen Wurzeln von Alkoholmissbrauch insbesondere Jugendlicher widersprechen dem Einfluss der Werbung auf gesundheitsriskantes Verhalten.

Die Wirtschaft fordert von der Politik die Anerkennung dieser Tatsachen und ein Ende der Diskriminierung von Werbung der Markenartikler auf

diesem Sektor. Populistische bis propagandistische Politik wird der ZAW zur öffentlichen Diskussion stellen.

■ Erheblich erschwert werden soll Werbung für **Lebensmittel**. Das sehen Pläne der Bundesregierung ebenso vor wie Projekte der Europäischen Union.

Die Politik will die Hersteller von Lebensmitteln zunehmend aus ihrer Verantwortung für ein einwandfreies Produkt in Richtung Gesamtverantwortung auch für die Produktverwendung drängen. Die Folgen solcher politischen Projekte schränken unverhältnismäßig und massiv die Werbefreiheit lebensmittelproduzierender Unternehmen ein.

Ein von der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz ausgearbeiteter Verordnungsentwurf verbietet unter vielen anderen allgemein gehaltene Aussagen zum körperlichen Wohlbefinden, wie beispielsweise "...hilft, die natürlichen Abwehrkräfte Ihres Körpers zu stärken".

Spezifische gesundheitsbezogene Werbeaussagen, also "Angaben bezüglich einer Wirkungsverbesserung" ("Kalzium verbessert die Knochendichte") und "Angaben bezüglich der Reduzierung eines Risikofaktors" ("Kalzium kann das Osteoporose-Risiko im Alter deutlich senken") sind nur nach Bewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und anschließender Zulassung durch die EU-Kommission gestattet. Für dieses Genehmigungsverfahren wird eine Dauer von mindestens neun Monaten veranschlagt.

Die nationalen wie europäischen Projekte der behördlichen Werbezensur blähen nicht nur unnötig Steuergelder beanspruchende Apparate auf, sie behandeln auch den Bürger bei Erwerb und Verzehr von Lebensmitteln als inkompetent. Bereits heute steht die deutsche Lebensmittelkontrolle an der Weltspitze. Kriminelle Machenschaften steigern zwar die öffentliche Erregbarkeit. Sie sind aber die Ausnahme

und diskriminieren die verantwortungsvolle und seriöse Arbeit der meisten Lebensmittelproduzenten und -händler. Dem will der ZAW entgegenwirken.

■ Bereits vollzogen ist ein Werbeverbot im Kino für alkoholische Getränke und Tabakwaren durch die Neuordnung des **Jugendschutzes** in den Medien nach der Gewalttat von Erfurt. Auch droht durch das neue Gesetz der Abbau der Funktion des Deutschen Werberats als Konfliktregler zwischen Werbenden und Umworbene.

Die Werbebranche kritisiert beide Tatbestände als unnötig, unverhältnismäßig und antisubsidär.

■ Eine andere Variante von Werbeeinschränkungen bedroht die Kommunikationsfreiheit. Der niedersächsische Justizminister verlangt aus Jugendschutzgründen eine "Allianz der Wirtschaft gegen exzessive Gewalt im Fernsehen". Tatsächlich handelt es sich um einen Aufruf zum **Boykott bestimmter TV-Programmformate**. Nach Auffassung des ZAW darf es Programmsteuerung durch Entzug von Werbeausgaben nicht geben - sie ist gesetzeswidrig.

Darüber hinaus werden in der EU Pläne diskutiert, die Kinder vor "kommerzieller Ausbeutung" – wie es heißt – zu schützen. Unter anderem gibt es Pläne für ein Verbot der Werbung im Umfeld von TV-Kindersendungen.

Nach Auffassung des ZAW besteht dafür keinerlei Handlungsbedarf. Auf das tägliche Zeitbudget eines Kindes entfällt im Schnitt nicht einmal 2 Prozent für TV-Werbung. Wissenschaftlich belegt ist außerdem die frühe und rasch anwachsende Werbekompetenz von Kindern sowie ihre sich aufbauende kritische Position zur Werbung. Darüber hinaus existieren bereits rechtliche Beschränkungen der TV-Werbung im gesamten EU-Gebiet. Das Verbot der Werbung dort würde lediglich zu einem drastischen Abbau von Kinderprogrammen führen.

- Unter dem Vorwand von Umweltschutz und Verkehrssicherheit wird von europäischer Ebene aus die **Automobilwerbung** bedrängt. Zunächst gibt es Eingriffe in die inhaltliche Gestaltung von Werbung. Erfahrungsgemäß folgen daraus quantitative Beschränkungen der Werbung. Der ZAW wendet sich entschieden gegen jede Belastung der Werbung der Kraftfahrzeughersteller für politische Ziele.

- Ein weiterer Vorgang in Brüssel macht deutlich: Selbst eine beabsichtigte europäische Liberalisierung des Werberechts kann ein existierendes nationales Werbeverbot verschärfen. So will die EU-Kommission Werbebeschränkungen für frei verkäufliche **Arzneimittel** zwar aufheben. Liberalisiert der deutsche Gesetzgeber nicht im gleichen Umfang das bisher restriktive nationale Heilmittelwerbe-gesetz, verzerren sich die Marktchancen zu Lasten der deutschen Arzneimittelhersteller.

Nicht auszuschließen ist außerdem, dass die Debatte über das Brüsseler Liberalisierungsvorhaben ins Gegenteil umschlägt: In Wellen ist immer wieder die Forderung nach einem Werbeverbot für sämtliche Arzneimittel erhoben worden – also auch für frei verkäufliche Produkte. Besonders stark sind solche wettbewerbsfeindlichen Kräfte im Europäischen Parlament, es wollte bereits einmal die Arzneimittelwerbung total verbieten beziehungsweise später erheblich zusätzlich reglementieren.

Aus den politischen Projekten gegen die Markt-Kommunikationsfreiheit der Wirtschaft ergeben sich drei grundsätzliche Zusammenhänge:

- Unverhältnismäßige Werbeverbote mindern die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Firmen und Branchen und schwächen die Position der Konsumenten am Markt; sie vernichten gleichzeitig Einkommen von Arbeitnehmern und lassen Umsätze in der Werbemittelproduktion und insbesondere bei den Medien wegbrechen.

Legt man die aktuell von Werbeverböten bedrohten Produktgruppen zugrunde, wäre im Jahr 2001 die Entlohnung von Werbefachkräften sowie Mitarbeitern in Zulieferbetrieben wie Druckindustrie, Papierwirtschaft, Filmproduktion usw. um rund 320 Mio € und bei der Werbemittelproduktion um fast 760 Mio € zurückgegangen – also um insgesamt mehr als 1.080 Mio €.

Allein die Druckindustrie ist zu zwei Dritteln vom Werbegeschäft abhängig: 2001 erwirtschaftete sie daraus 10,5 Mrd €.

Besonders folgenschwer sind die destruktiven Effekte bei den Medien. An den gesamten Investitionen in Werbung in Höhe von 31,5 Mrd € im Jahr 2001 hatten sie einen Anteil von rund 70 Prozent oder 21,7 Mrd €.

Werbeausgaben der Wirtschaft sind demnach existenzielle Einnahmequellen für die Medien – bei den Zeitungen zu 63 Prozent, den Zeitschriften zu 66 Prozent, Kinos 12 Prozent, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten 9 Prozent sowie Privat-TV und Hörfunk rund 98 Prozent.

Käme es zu Werbeverböten in den politisch bedrohten Branchen, hätten die Medien Einnahmeverluste von rund 3,6 Mrd €. Die Höhe dieser Summe führt zwangsläufig zu zerstörenden Effekten – unter anderem:

- Die Medienvielfalt verringert sich nicht nur punktuell, sondern auch grundsätzlich. Es würden zahlreiche Zeitschriftentitel wegfallen, Tageszeitungen gefährdet werden und Sendeformate der Funkmedien nicht mehr finanzierbar sein.

- Substanzverlust gleichfalls bei der Meinungsvielfalt. Sinken die Werbeeinnahmen der Medien, wird Meinungsvielfalt abgebaut, es kommt zu Defiziten in demokratischen Meinungsbildungsprozessen.

So rechnen Fachleute vor dem Hintergrund des aktuellen Bedrohungspotentials durch Werbeverböte kalkulatorisch mit einem Verlust von fast 680.000 Seiten redaktionellem Text.

□ Werbeverbote vernichten ebenso Arbeitsplätze in den Medien. Die aktuelle Werbeflaute 2001/02 hat die Zusammenhänge deutlich gemacht: Verringern sich die Werbeeinnahmen, schrumpft die Menge der Medien und damit der Bedarf an Journalisten, an Fachkräften in der Medienproduktion und im kaufmännischen Bereich. Allein im bisherigen Verlauf des Jahres 2002 (Stand: Anfang August) wurde nach ZAW-Analyse 4.183 fest angestellten Journalisten gekündigt. Hinzu kommt die Dunkelziffer der arbeitslos gewordenen freien Mitarbeiter von Redaktionen bei Presse und Funkmedien; diese lässt sich von außen nicht ermitteln.

Wie viel Beschäftigte durch die gegenwärtig von der Politik bedrohten Werbeausgaben der Wirtschaft insgesamt arbeitslos würden, lässt sich seriös nicht abschätzen: Werbeverbote wirken im Arbeitsmarkt schleichend destruktiv und selten ad hoc.

Der Blick auf den Beschäftigungsfaktor Werbung unterstreicht die absehbaren Schäden. Im Kernbereich der Werbewirtschaft arbeiten gegenwärtig rund 360.000 Menschen. In den Medien sind 208.000 Redakteure, Dienstleister und Techniker beschäftigt. Die von erfolgreicher Werbung abhängigen Arbeitsplätze in der Wirtschaft (insbesondere bei Markenartiklern) betragen rund 17,8 Mio.

Insgesamt hängen somit 18,3 Mio Beschäftigte von der Werbearbeit direkt oder indirekt ab. Partielle Werbeverbote lösen entsprechend eine Erosion der Menge von Arbeitsplätzen aus; sie wird in der Regel mittelfristig spürbar.

■ Werbeverbote stellen außerdem die Frage nach dem rechten Verhältnis von Bürger und Staat.

Es gehört zu den latenten Widersprüchen der "Verbraucherschutz"-Politik, dass der Bürger einerseits als "Souverän" vor allem in Wahlkampfphasen belobigt wird, in Sachen Werbung aber letztlich die Karikatur des Konsumtrottels unterlegt ist. Das ist ein janusköpfiges

Verbraucher-Leitbild. Es widerspricht den höchsten Gerichten: Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof sowie der Europäische Gerichtshof gehen in ihren Urteilen in Zusammenhang mit Werbung längst von einer Mehrheit lebenskompetenter und damit vernünftig handelnder Menschen aus.

Der Grund für die fehlende Möglichkeit, Menschen von heute wie Marionetten zu bewegen, ist hinlänglich bekannt: Ihre Psyche ist hochkompliziert. Es gibt bei ihnen keinen geradlinigen Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung, zwischen Reiz und Reaktion wie bei Tieren. Das spiegelt sich in fast sämtlichen neueren Forschungserkenntnissen der Sozialwissenschaften wider. Alles, was ein Mensch sieht, erlebt und bewertet, ist bereits Interpretation auf dem Hintergrund seiner Persönlichkeit, seiner individuellen Biographie und seiner individuellen Moral.

Entscheidend ist daher nicht das Werbebild, sondern was mit der Botschaft beim Empfänger geschieht - also bei einem hochkomplexen und in der Regel vernunftbegabten Wesen mit persönlichen Erfahrungen.

Sieht ein psychisch gesunder Mensch eine Werbung mit erotischen Elementen, dann wird er daraufhin nicht zum Vergewaltiger. Enthält Autowerbung sportive Elemente, macht das niemanden zum Verkehrsrowdy. Nicht das Werbebild steuert das psychische Verhalten, sondern der Zivilisationsstil spiegelt sich in der Markenwerbung wider - also die Wünsche, Ideen, Hoffnungen und auch die Realitäten der heute lebenden Menschen.

■ Die letzte Anmerkung betrifft unsere Wirtschaftsordnung. Die Soziale Marktwirtschaft ist ein komplexes System. Wird Werbung herausgebrochen, ergeben sich destruktive Dominoeffekte in vielen anderen Bereichen. Additiv führen sie zur Deformation dieser effizientesten und effektivsten Wirtschaftsform: Aus sozialer Marktwirtschaft wird Markt-Regulierungswirtschaft.

Die deutsche Politik setzt sich zur Zeit zumindest nach außen für die Prinzipien der Marktwirtschaft ein. Nach langer Phase der Zurückhaltung macht sie wieder von den Instrumenten der Werbeverbote Gebrauch. Nicht durchsichtig ist auch, inwieweit die Bundesregierung unpopuläre Probleme im Fahrwasser Brüsseler Verbotspläne unterbringt und dort mit abhandeln lässt.

Immer bedrohlicher wuchert im Bereich der Werbung die EU-Bürokratie – ein Apparat mit immerhin 20.000 Beamten. Noch nie in der Geschichte der Gemeinschaft hat sich die Kommission derart umfassend mit Eingriffen in Werbung befasst, wie gerade jetzt.

Wenn unter dem Deckmantel des Verbraucherschutzes die Flexibilität und Dynamik der Märkte durch Werbeverbote immer stärker eingeschränkt wird, ist dies nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein soziales Problem – siehe Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Arbeitsmarkt, Medienabbau und wegbrechende Kundeninformation.

Den Nachteil von Werbeverböten haben alle. Deshalb das Schwarzbuch. Deshalb unser Appell an Politik und Gesellschaft, sich intensiv mit politischen Projekten von Werbeverböten auseinander zu setzen.