

8.5.1996

Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt

Grünbuch der Kommission

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

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

Arbeitsdokument

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

ZUSAMMENFASSUNG

Zielsetzung

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

Geltungsbereich

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

Vorläufige Erkenntnisse

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

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

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

Ein neues Konzept für die Politik auf dem Gebiet kommerzieller Kommunikationen

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

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

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

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

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

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

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

Die detaillierte Übersicht des vorliegenden Grünbuchs soll einerseits dazu beitragen, diejenigen nationalen Regelungen offenzulegen, die erkennbar gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen. Andererseits soll sie, wo dies erforderlich erscheint, Vorschläge für sekundäres Gemeinschaftsrecht erarbeiten.

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

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

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

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

Vorschläge für die Konsultation

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

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

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

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

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

Die Mehrheit der Befragten forderte von der Kommission eine bessere Information über rechtliche Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft. Die Kommission schlägt vor, eine zentrale Kontaktstelle

einzurichten, die bei Fragen zu bestimmten Bereichen ihrer Politik im Bereich kommerzieller Kommunikationen Auskunft geben soll. Des weiteren soll die Kontaktstelle Informationen sammeln und verbreiten und zu einer Verbesserung der Entwicklung und der Koordination des Informationsflusses in diesem Bereich beitragen.

Anmerkungen für den Leser

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

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

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

EINFÜHRUNG

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

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

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

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

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

Der Sektor kommerzieller Kommunikationen

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

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

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

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

Arbeitsprogramm der Kommission

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

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

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

Aufbau des Grünbuchs

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

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

TEIL I. KOMMERZIELLE KOMMUNIKATION IN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Zusammenfassung

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

ZIELSETZUNGEN DES BINNENMARKTS

Kommerzielle Kommunikationen und freier Warenverkehr

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

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

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

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

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

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

Kommerzielle Kommunikationen und freier Dienstleistungsverkehr

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

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

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

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

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

Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs dürfen aber nicht aufgrund des bloßen Vorhandenseins solcher im öffentlichen Interesse liegender Ziele auferlegt werden. Sie sind nach Gemeinschaftsrecht nur gerechtfertigt, wenn sie im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig sind. Der Europäische Gerichtshof hat dazu festgestellt: "Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beschränkung ist daran zu erinnern, daß die Anforderungen an Dienstleistungserbringer nach ständiger Rechtsprechung geeignet sein müssen, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Ziels zu gewährleisten, und daß sie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen dürfen."³⁷ Mit anderen Worten, das gleiche Ergebnis darf nicht durch weniger einschränkende Regelungen erreichbar sein.³⁸

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

Kommerzielle Kommunikationen und freie Meinungsäußerung

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

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

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

Sekundärrecht des Binnenmarkts

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

Potentielle Vorteile des Binnenmarkts

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

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

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

Umfrageergebnisse⁵⁰

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

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

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

- (i) Die Aufwendungen für rechtliche Nachforschungen werden reduziert. Je weniger die Vorschriften voneinander abweichen, desto niedriger ist das Bedürfnis, die einzelnen nationalen Vorschriften zu überprüfen. Ein weiterer Grund, warum gesetzliche Kosten bedeutsam sein können, ist, daß sich Markenartikel besonders anfällig für jede Art von Negativpublikation zeigen.
- (ii) Die Marketingkosten verringern sich, wenn Unternehmen auf allen Märkten einheitliche Kampagnen durchführen können.

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

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

Umfrageergebnisse

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

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

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

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

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

Umfrageergebnisse

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

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

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

Umfrageergebnisse

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

Umfrageergebnisse

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

Der Übergang zur Informationsgesellschaft

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

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

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

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

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

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

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

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

ANDERE GEMEINSCHAFTSZIELE

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

Verbraucherschutz

Artikel 129a des EG-Vertrages sieht vor, daß sich die Gemeinschaft mit der gesamten Palette von Fragen des Verbraucherschutzes und nicht nur mit Problemen für den Binnenmarkt beschäftigt. Diese Verpflichtung umfaßt die sorgfältige Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf allen Ebenen bei der Suche nach angemessenen Lösungen. Mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft kann es sich als notwendig erweisen, daß im Interesse eines wirksamen Verbraucherschutzes eine verstärkte transnationale Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung erfolgt. Unabhängig von der Verwirklichung des Binnenmarkts kann die mit der Informationsgesellschaft einhergehende Globalisierung der Angebote eine vergleichbare Anpassung der Rechtsvorschriften im Interesse eines wirksamen Verbraucherschutzes erfordern. Dies ist auch für die Akzeptanz der Verbraucher von

entscheidender Bedeutung. Daher müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten sich diesen Fragen zuwenden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß jede auf der Grundlage von Artikel 129a des EG-Vertrags getroffene Maßnahme die Form einer Minimalharmonisierung annehmen kann, die den Mitgliedstaaten erlaubt, striktere Regelungen zu treffen um einen wirksameren Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Industriepolitik

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

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

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

Wettbewerbspolitik

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

Gesundheitswesen

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

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

Im Mittelpunkt der Rolle der Kommission bei der Anwendung von Artikel 129 steht die Verpflichtung, die Mitgliedstaaten bei der Koordinierung ihrer Politiken und Programme bezüglich der Verhütung von Krankheiten einschließlich der Drogenprävention, der Erforschung und Analyse von Ursachen und Übertragung weitverbreiteter, schwerer Krankheiten sowie der Gesundheitsinformation und -erziehung zu unterstützen. Im Rahmen ihres Handelns im Bereich öffentliche Gesundheit sieht die Kommission acht Programmvorschläge vor, von welchen drei

- Krebs*
- AIDS und andere übertragbare Krankheiten und*
- Gesundheitsüberwachung*

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

- Drogen und*
- Gesundheitsüberwachung.*

Die Kommission plant in Kürze folgende drei weitere Vorschläge einzubringen :

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

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

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

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

Audiovisuelle Politik

Die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft hat zwei Hauptziele :

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

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

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

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

Freier Dienstleistungsverkehr wird durch folgende Mechanismen gewährleistet :

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

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

Derzeit wird die Richtlinie novelliert und noch klarer gestaltet. Im Bereich kommerzieller Kommunikationen stellt die Liberalisierung der Regeln betreffend Teleshopping eines der Hauptziele der Novellierung dar. Davon unabhängig haben sich die 1989 aufgestellten Regeln hinsichtlich Werbung und Sponsoring als wirkungsvoll erwiesen. Sie haben einen geeigneten Rahmen für die Entwicklung von Fernsehwerbung und Sponsoring bereitgestellt, während sie gleichzeitig ein zufriedenstellendes Maß an Verbraucherschutz gewährleisten. Folglich schlägt die Kommission vor,

die genannten Regeln im wesentlichen unverändert zu belassen. Ferner schlägt sie vor, das "Herkunftslandprinzip" weiter durch Klarstellung der Regeln über die Zuständigkeit zu stärken.

Kulturpolitik

Auf dem Gebiet der Kulturpolitik hat die Kommission erkannt, daß die kommerziellen Kommunikationen für kulturelle Einrichtungen eine wichtige zusätzliche Einnahmequelle neben öffentlichen Mitteln darstellen können und sich die Kulturpolitik daher wiederum auf diese Dienstleistungen auswirken kann. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung⁵⁶ von 1992 eindeutig herausstellte, bleiben die Behörden in den Mitgliedstaaten weiterhin hauptverantwortlich für die Kultur und deren Finanzierung, wobei die ergänzende Rolle des Sponsoring bzw. der finanziellen Trägerschaft nicht vernachlässigt werden darf. Die Gemeinschaft betrachtet die Frage des Sponsoring mit Interesse, und in Sachen Netzkonzept⁵⁷ sind bereits erste Versuche unternommen worden. Mit Blick auf den Raum ohne Binnengrenzen könnte die Europäische Union aufgrund der Vielfalt und Komplexität der Künste die Informationen über Anreize für ihre Finanzierung in den Mitgliedstaaten verstärken, den Informationsaustausch fördern und originelle Initiativen im Interesse der optimalen Nutzung des kulturellen Potentials (Struktur-, Wirtschafts- und Humanressourcen) in den Mitgliedstaaten besser herausstellen sowie zur Übernahme der finanziellen Trägerschaft anregen und Treffen zwischen kreativen Künstlern und Sponsoren fördern, unter voller Berücksichtigung in irgendeiner Weise der jeweils betroffenen individuellen Freiheiten.

Aufforderung zur Stellungnahme

Zielsetzungen des Binnenmarktes:

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

Weitere politische Ziele:

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