

**An das Bundeskanzleramt  
Sektion V (Verfassungsdienst)**

z.H. Herrn Sektionschef Mag. Dr. Albert POSCH, LL.M.  
z. H. Herrn Dr. Michael R. Kogler

[medienrecht@bka.gv.at](mailto:medienrecht@bka.gv.at)  
[verfassungsdienst@bka.gv.at](mailto:verfassungsdienst@bka.gv.at)

Kopie ergeht an:

[begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)

**Gesellschaft zur Selbstkontrolle  
der Werbewirtschaft**

Wiedner Hauptstraße 57/III/6  
1040 Wien  
ZVRNr: 693792629

**T**:+43 (0) 5 90 900/3577

**F**+43 (0) 5 90 900/285

**E** office@werberat.at

**W** [www.werberat.at](http://www.werberat.at)

Wien, 16.10.2020

**Betreff: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz, das KommAustria-Gesetz, das ORF-Gesetz und das Privatradiogesetz geändert werden - Geschäftszahl: 2020-0.483.015**

Sehr geehrter Herr Sektionschef Mag. Dr. Posch, LL.M.  
sehr geehrter Herr Dr. Kogler,

der Österreichische Werberat befürwortet die Umsetzung der Novelle zur Audiovisuellen Mediendienste Richtlinie in nationales Recht und die damit einhergehende empfohlene Förderung und somit Stärkung der Selbstregulierung. In diesem Sinne wird der Selbstregulierungseinrichtung ein erhöhter Einfluss seiner Ansichten betreffend Bestimmungen zu den in der Richtlinie genannten Verhaltenskodizes oder auch eine gestärkte Verantwortung zur Beurteilung von „was ist unangebracht“ zugesprochen.

Der vorliegende Entwurf enthält jedoch einige neue Bestimmungen zum Verhältnis zwischen Selbstregulierung und staatlicher Rechtsaufsicht, die das System der Selbstregulierung nicht nur schwächt, sondern mitunter konterkariert (Stichwort: Bußgelder, Verwaltungsstrafdelikte).

In diesem Sinne spricht sich der Österreichische Werberat für ein klares Bekenntnis zur Stärkung einer Selbstregulierung im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen aus (Erstellung von anerkannten Verhaltenskodizes, gemeinsames Bekenntnis aller Marktteilnehmer, Durchsetzung von Entscheidungen, Verhängung wirksamer Sanktionen) mit einer deutlicheren Abgrenzung zur staatlichen Regulierung.

Besonders im Bereich Lebensmittelwerbung wirft die Umsetzung der Vorgaben der AVMD-RL viele Fragen bzw. Probleme für die werbetreibende Wirtschaft auf. Wir setzen uns gerade in Bezug auf „Lebensmittelwerbung“ dafür ein, dass sich die Umsetzung tatsächlich auf jenes Maß an Regulierung beschränkt, das die Richtlinie verbindlich vorgibt. Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Anwendungsbereich der EU-AVMD-RL sowie auf das Thema „Nährwertprofile“ zu legen.

**Bankverbindung:** Bank Austria Creditanstalt AG, **Konto-Nr.:** 0164 3565 300; **BLZ:**12000,  
**IBAN:** AT 44 1100 0016 4356 5300, **BIC:** BKAUATWW, **UID:** ATU 65659833

## Die Verknüpfung von Selbstregulierung mit staatlicher Kontrolle

### Wirksamkeit und Ziele

- **KommAustria-Gesetz**
  - § 2 Abs. 1 Z 14: Beurteilung der Wirksamkeit von Verhaltenskodizes von Einrichtungen der Selbstkontrolle
  - § 2 Abs. 3: Steigerung der Wirksamkeit der Instrumente der Selbstkontrolle

Die im Entwurf implizierte Ausweitung der externen Kontrolle durch Monitoring und Evaluierung durch öffentliche Stellen ist seitens des Österreichischen Werberats aufgrund zahlreicher Vorgespräche bekannt und ist in vielen geforderten Bereichen bereits gelebte Praxis. Auch künftig kommt der Österreichische Werberat gerne jeder geforderten Berichtspflicht nach und übernimmt selbstverständlich zusätzliche Aufgaben und Pflichten.

Wir sehen jedoch die Selbstregulierung dort gefährdet, wo einer staatlichen Aufsichtsbehörde als Aufgabe und Ziel die „Steigerung der Wirksamkeit“ aufgetragen wird; die indirekt implizierte Definition dieser Wirksamkeit und deren Ziele kann nur hinlänglich seitens einer Selbstregulierung definiert werden. Nur so kann die Bereitschaft der relevanten Stakeholder (Agenturen, Medien, Auftraggebende Industrie) zur gemeinsamen Umsetzung garantiert werden. **Diese Forderung untergräbt nicht nur Selbstregulierung, vielmehr noch konterkariert sie diese, führt sie doch zu Widerständen innerhalb der Industrie und zu einem Vertrauensverlust in den Werberat. Gerne kommt der Österreichische Werberat einer Berichtspflicht und vollständigen Transparenz von Wirksamkeitsprüfungen zu jeder Zeit nach.**

### Geldbuße

*Nach §33 (2) der geltenden Fassung in Verbindung mit den Richtlinien der KommAustria gibt es eine gewisse Berichtspflicht und Nachweispflicht, die für eine Förderung zu erbringen ist. Nach der vorgeschlagenen Fassung wird in § 33 (2) ebenfalls auf Richtlinien verwiesen, die die KommAustria zu erstellen hat, um eine Förderung zu bekommen.*

### KommAustria-Gesetz

§ 41 Abs. 2: Eine Einrichtung der Selbstregulierung (§ 32a) ist mit einer Geldbuße von bis zu 10.000 Euro zu bestrafen, wenn sie einer sie treffenden Berichtspflicht nicht nachkommt.

Die Verknüpfung einer zusätzlichen Strafzahlung bei Nichteinhaltung von Berichtspflichten ist nicht nachvollziehbar. Transparenz und Berichtspflichten sind seit jeher in den entsprechenden Förderrichtlinien der KommAustria als Voraussetzung der Förderung definiert.

Wie in der Vergangenheit kommt der Österreichische Werberat auch künftig den geforderten Berichtspflichten nach. Die Förderung ist seit jeher an diese Bedingungen geknüpft. Somit wäre ein Nicht-Einhalten von Berichtspflichten einerseits mit dem Verlust der Förderung verbunden, andererseits muss mit Bußzahlungen gerechnet werden. Diese doppelte Sanktion ist unverhältnismäßig, gerade auch, weil hier der Österreichische Werberat angesprochen wird, der seit Bestehen der Förderung kein einziges Mal seine Berichtspflicht versäumt hat.

**Bankverbindung:** Bank Austria Creditanstalt AG, **Konto-Nr.:** 0164 3565 300; **BLZ:**12000,  
**IBAN:** AT 44 1100 0016 4356 5300, **BIC:** BKAUATWW, **UID:** ATU 65659833

Auch bei anderen Selbstregulierungseinrichtungen (vgl 32b KOG) ist eine derartige Maßnahme offenbar nicht erforderlich.

### **Strafzahlung für Medien bei Verstoß - Verwaltungsstraftatdelikt**

§ 64 Abs 2 Z3 (2) AMD-G - Eine Verwaltungsübertretung begeht und ist mit Geldstrafe bis zu 10.000 Euro zu bestrafen, wer

*3. die allgemeinen Anforderungen an audiovisuelle kommerzielle Kommunikation nach § 31 Abs. 1 und 3, § 32, § 34 Abs. 2, § 35 oder § 36 nicht erfüllt,*

Fraglich bleibt unseres Erachtens das Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung: Während im neuen Bereich des Jugendschutzes oder bei Video-Sharing-Plattform-Anbietern im Wesentlichen nur ein „Systemversagen“ der Selbstregulierung von den staatlichen Behörden aufgegriffen werden soll, sieht etwa § 64 Abs. 2 Z 3 AMD-G vor, dass Verstöße gegen §§ 35 oder 36 AMD-G – und damit auch neue Pflichten im Bereich der Werbung für bestimmte Lebensmittel und Getränke sowie Alkohol, die an sich (nur) im Rahmen der Selbstregulierung wahrgenommen werden sollten - als Verwaltungsstraftatdelikt von der KommAustria von Amts wegen zu verfolgen sind. Entsprechendes gilt für korrespondierende Rechtsverletzungsverfahren der Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten zur „unangebrachten“ kommerziellen Kommunikation (§ 35 Abs. 2 iVm § 61 AMD-G oder §13 Abs. 8 iVm § 36 ORF-G).

Es besteht somit die Gefahr, dass der Werberat zwar Verhaltenskodizes oder Entscheidungen zur „unangebrachten“ kommerziellen Kommunikation erlässt, ein Verstoß dagegen aber von der KommAustria ohnehin – und unabhängig von der Ansicht des Werberats - verfolgt wird. Dies widerspräche dem System der Selbst- bzw Koregulierung. Eine behördliche Kompetenz zur Einzelfallentscheidung zur Frage der unangebrachten kommerziellen Kommunikation würde daher die Stellung der Selbstregulierungseinrichtungen untergraben. Wir schlagen daher vor, die verwaltungsstrafbehördliche Zuständigkeit auf Verstöße zu reduzieren, die nicht durch den Werberat (oder eine andere Selbstregulierungseinrichtung, zB für den Jugendschutz) sanktioniert wird.

### **Problemanalyse: Bereich Lebensmittelwerbung – überschießende Umsetzung der EU-Vorgaben (Gold Plating)**

Im Hinblick auf die geforderten Novellierungen im Bereich Nahrungs- und Genussmittel scheinen vor allem folgende Themenbereiche diskussionswürdig. Eine erste Detailanalyse wurde durch den FV Nahrungs- und Genussmittelindustrie durchgeführt. Dieser Analyse und den Forderungen schließt sich der Österreichische Werberat vollinhaltlich an.

#### - **Konkretisierungen gefordert**

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht in der Umsetzung der EU-AVMD-RL zu weit, indem er u.a.

- weit gefasste Beschränkungen der allgemeinen (statt unangebrachten, audiovisuellen) kommerziellen Kommunikation für bestimmte Lebensmittel und Getränke vorsieht (§ 35 Abs 2 AMD-G, § 36 Abs 3 AMD-G, § 13 Abs 8 ORF-G);
- den in der EU-AVMD-RL bestehenden Zusammenhang zwischen unangebrachter audiovisueller kommerzieller Kommunikation für bestimmte Lebensmittel und Getränke und Kindersendungen nicht berücksichtigt (§ 36 Abs 3 AMD-G, § 33 Abs 3a KOG);
- den Anwendungsbereich im Hinblick auf, die von der EU-AVMD-RL erfassten Lebensmittel und Getränke, durch eine uneinheitliche Abänderung der Formulierung aus der EU-AVMD-RL erweitert (§ 36 Abs 3 AMD-G, § 13 Abs 8 ORF-G, § 33 Abs 3a KOG);
- einen in der EU-AVMD-RL nicht bestehenden Zusammenhang zwischen „Werbung“ für alkoholische Getränke und Kindersendungen herstellt (§ 35 Abs 2 AMD-G, § 13 Abs 8 ORF-G);
- Im Hinblick auf unterschiedliche beworbene Produkte nicht zwischen „Minderjährigen“ (englische Textformulierung der EU-AVMD-RL: „minors“) und „Kindern“ (englische Textformulierung der EU-AVMD-RL: „children“) unterscheidet, sodass im Ergebnis die Einwirkung von „Lebensmittelwerbung“ auch auf Minderjährige verringert werden soll (§ 33 Abs 3a KOG);
- hinsichtlich der Erstellung des Verhaltenskodex bestimmt, dass „international anerkannte Nährwertprofile“ zu berücksichtigen sind (§ 33 Abs 3b KOG, zweiter Satz).

Diese Ungenauigkeiten im Gesetzesentwurf sind im Rahmen einer richtlinienkonformen und – nahen Umsetzung anzupassen.

#### - **Fachbeirat Lebensmittelwerbung im Österreichischen Werberat**

Es wird begrüßt, dass die Kompetenz zur Beurteilung, was unangebracht ist, bei einer anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle liegen soll. In Österreich ist das der Österreichische Werberat (ÖWR). Innerhalb des ÖWR wird in Fortführung der Selbstkontrolle ein Fachbeirat für Lebensmittelwerbung eingerichtet, der diese Beurteilung übernimmt. Dieser Fachbeirat wird aus Experten aus u.a. den Bereichen Ernährungswissenschaft, Lebensmittelbegutachtung, Lebensmitteltechnologie, Agrar- und Lebensmittelwirtschaft sowie Agrar- und Ernährungskommunikation zusammengesetzt sein.

#### - **Nährwertprofile**

Die Bezugnahme auf „international anerkannte Nährwertprofile“ findet in dieser Form keine Deckung in der EU-AVMD-RL. Insbesondere kann aus der EU-AVMD-RL weder eine Verpflichtung noch eine (bloße) Empfehlung zur Erstellung von nationalen Nährwertprofilen abgeleitet werden, wie derzeit vom österreichischen Gesundheitsministerium auf Grundlage des § 33 Abs 3b KOG zweiter Satz angestrebt wird.

Dass die einmalig in der EG-ClaimsVO bis zum 19. Januar 2009 vorgesehene Festlegung von Nährwertprofilen bis heute nicht erfolgt ist zeigt, wie umstritten dieses Konzept sowohl in der Fachwelt als auch im politischen Diskurs sowie unter den Normadressaten ist.

Ungeachtet der Entwicklungen auf EU-Ebene nimmt das österreichische Gesundheitsministerium den vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch zum Anlass, ein „österreichisches Nährwertprofilmodell“ auszuarbeiten und hat dafür jüngst die Nationale Ernährungscommission (NEK) mit einem Vorschlag befasst. Dieses geht deutlich über die Bestimmungen der EU-AVMD-RL hinaus und sieht im Ergebnis absolute (!) Werbeverbote für eine Reihe von Lebensmittelkategorien vor, etwa für Süßwaren und Desserts, süße Backwaren, bestimmte Getränke, Speiseeis, bestimmte Fleisch- und Fischerzeugnisse (u. a. Fischstäbchen), Wurst, pikante Snacks. Auch die Verwendung von Süßungsmitteln soll Lebensmittelwerbung ausschließen.

Ein solches Konzept hat als nationaler Alleingang schwerwiegende Einschränkung für die internationale agierende österreichische Werbe- und Lebensmittelwirtschaft zur Folge, zumal es in dieser Form mit der EU-AVMD-RL nicht vereinbar ist (absolute Werbeverbote) und die Arbeiten für europäische Nährwertprofile außer Acht lässt. Der Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie spricht sich daher mit Nachdruck in Zusammenhang mit Nährwertprofilen für eine richtlinienkonforme Umsetzung und tunliche **Vermeidung einer überschießenden Umsetzung der EU-Vorgaben aus.**

- **Beteiligung staatlicher Institutionen im Zusammenhang mit Selbstregulierung**

Hinsichtlich der Beteiligung der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) an der Erarbeitung eines Verhaltenskodex ist wiederum darauf hinzuweisen, dass die staatliche Beteiligung das in der EU-AVMD-RL vorgesehene Prinzip der Selbstregulierung untergräbt. Die zwingende Beteiligung der AGES sollte daher aus dem Entwurf gestrichen werden.

- **Einschlägige Empfehlungen europäischer Verbraucherschutzverbände**

Die Anforderung, dass bei der Erstellung eines Verhaltenskodex zwingend Empfehlungen europäischer Einrichtungen der Selbstregulierung im Werbebereich und europäischer Verbraucherschutzverbände zu berücksichtigen sind, findet sich in der EU-AVMD-RL nicht wieder. Mangels Grundlage ist diese Anforderung aus dem Gesetzesentwurf zu streichen, zumal durch die verpflichtende Berücksichtigung von Empfehlungen weiterer Stellen das in der EU-AVMD-RL vorgesehene Prinzip der Selbstregulierung untergraben wird. Den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle steht es freilich jederzeit frei, sich mit weiteren Experten und Fachleuten sowie relevanten Interessengruppen zu beraten.

Mit freundlichen Grüßen,



**Michael STRABERGER**

Präsident „Gesellschaft zur Selbstkontrolle der Werbewirtschaft“

**Bankverbindung:** Bank Austria Creditanstalt AG, **Konto-Nr.:** 0164 3565 300; **BLZ:**12000,  
**IBAN:** AT 44 1100 0016 4356 5300, **BIC:** BKAUATWW, **UID:** ATU 65659833