

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schmidt (Salzgitter), Frau Schoppe, Werner (Ulm), Eimer (Fürth), Frau Conrad, Zeitlmann, Rixe, Müller (Düsseldorf), Wittich, Dr. Böhme (Unna), Frau Wilms-Kegel, Frau Becker-Inglau, Dr. Emmerlich, Buschfort, Frau Dr. Götte, Frau Adler, Kossendey, Frau Schmidt (Nürnberg), Dr. Friedrich, Jaunich, Haack (Extertal), Frau Saibold, Gilges, Frau Seuster, Egert, Frau Weyel, Frau Will-Feld, Frau Würfel, Amling, Frau Dr. Sonntag-Wolgast, Heyenn, Frau Kelly, Volmer, Such, Frau Schilling, Frau Hillerich, Frau Flinner, Frau Garbe, Frau Rust, Häfner, Meneses Vogl, Frau Dr. Vollmer, Frau Eid, Hüser, Frau Schmidt (Hamburg), Frau Nickels, Frau Beck-Oberdorf, Frau Oesterle-Schwerin, Frau Vennegerts, Weiß (Kaiserslautern), Frau Unruh

— Drucksache 11/4899 —

Kinder in der Werbung

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Pfeifer, hat mit Schreiben vom 21. Juli 1989 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat nie einen Zweifel daran gelassen, daß der Schutz von Kindern und Jugendlichen Vorrang vor werbewirtschaftlichen Interessen haben muß. Diesem Gedanken trägt auch das geltende Recht Rechnung. Dazu wird im einzelnen auf die einschlägigen Bestimmungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes, des Jugendschutzgesetzes, des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften, des Gesetzes gegen den unlaufenen Wettbewerb, des Gesetzes über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens, des Gesetzes zur Neuordnung und Bereinigung des Rechts im Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (LMBG), des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen sowie auf die Selbstbeschränkungsregeln der Werbewirtschaft (Verhaltensregeln des Deutschen Werberates für die Werbung mit und vor Kindern in Werbefunk und

Werbefernsehen, in Kraft seit 1. April 1974 sowie Verhaltensregeln des Deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke, in Kraft seit 1. April 1976) verwiesen.

Aus der Sicht der Bundesregierung ist vorrangig, daß diese Regelungen des geltenden Rechts einschließlich der Verhaltensregeln des Deutschen Werberates in der Werbung vor und mit Kindern konsequent angewendet werden. Für weitere gesetzgeberische Maßnahmen wird derzeit keine Notwendigkeit gesehen. Sollte sich aber aus neuen Erkenntnissen weiterer Handlungsbedarf ergeben, wird die Bundesregierung alle dazu erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Im einzelnen werden die Fragen wie folgt beantwortet:

Nach wie vor werden Kinder in der Werbung dafür eingesetzt, das Käuferverhalten zu beeinflussen. Dabei nimmt die Einbindung von Kindern in die Werbung über die elektronischen Medien inzwischen offenbar einen größeren Raum ein als in der Pressewerbung. Ziel der Werbung mit Kindern ist es nach den bekanntgewordenen Strategien,

- a) Produkte als „kinderleicht“, „kinderverträglich“, „familienfreundlich“ und ähnlich positiv darzustellen, um die Konsum-Akzeptanz zu erhöhen,
 - b) an die immer höher werdende Geldmenge heranzukommen, die Kinder und Jugendliche zur eigenen Verfügung haben (über Taschengeld allein rund 3 Mrd. DM jährlich).
1. Ist die Bundesregierung bereit und in der Lage, eine Darstellung über Art und Umfang der Werbung mit Kindern in elektronischen und Privat-Medien in der Entwicklung der Jahre seit 1978 zu geben?

Im Jahre 1979 wurde ein Forschungsprojekt zum Thema „Werbung vor und mit Kindern“ durchgeführt. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes sind veröffentlicht unter Böckelmann/Huber/Middelmann „Werbefernsehkinder“, Berlin 1979. Dort ist auf den Seiten 89 ff. eine Bestandsaufnahme über Art und Umfang der Werbung vor und mit Kindern begrenzt auf die Zeiträume 1. bis 21. Dezember 1977 und 23. Januar bis 4. Februar 1978 sowie auf die Ausstrahlung im Bayerischen Rundfunk oder im ZDF enthalten.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung keine Daten über Art und Umfang der Werbung mit Kindern in elektronischen und Privat-Medien, insbesondere deren Entwicklung seit 1978.

Sie wird aber prüfen, ob es erforderlich ist, sich weitere Daten über die Entwicklung in den Medien zu verschaffen (s. Frage 3).

2. Wie bewertet die Bundesregierung die daraus erkennbare Entwicklung?

Eine Bewertung kann erst vorgenommen werden, wenn entsprechende Erkenntnisse vorliegen (s. Frage 3).

3. Ist die Bundesregierung bereit, Forschungsaufträge zu erteilen, um ein noch klareres und differenzierteres Bild der Werbung mit Kindern zu bekommen?
4. Wird die Bundesregierung neue Forschungsaufträge über die Wirkungsabsichten und Wirkungserfolge der Werbung mit Kindern in Auftrag geben, um den aktuellen Stand in diesen Fragen zu erfahren?

Neben dem unter 1. dargestellten Forschungsprojekt ist im Jahr 1982 ein Forschungsauftrag „Kind und Werbefernsehen“ durchgeführt worden. Die hier gewonnenen Erkenntnisse betrafen die Wirkung des Werbefernsehens auf Kinder und Jugendliche als Adressaten von Werbung. Die Bundesregierung prüft, ob ein Forschungsauftrag zu der hier angesprochenen Frage angezeigt ist.

Untersuchungen über die Wirkungsabsichten und Wirkungserfolge der Werbung mit Kindern sind in Bergler/Six „Psychologie des Fernsehens“, Bern 1979, S. 246 ff. und Haase „Kinder · Medien · Werbung“, Schriftenreihe Media-Perspektiven, Frankfurt 1981, S. 175 ff. und 363 ff. dargestellt.

Soweit sich aufgrund neuerer Entwicklungen ein weiterer Erkenntnisbedarf ergibt, ist die Bundesregierung bereit, weitere Forschungsaufträge zu vergeben.

5. Wird die Bundesregierung außerdem dafür sorgen, daß durch Forschung noch mehr der Einfluß der Werbearbeit auf die Psyche der werbenden Kinder aufgeklärt wird, obwohl schon jetzt anhand von Einzelfällen negative Auswirkungen bekanntgeworden sind?

Der Bundesregierung sind keine konkreten Einzelfälle bekannt, nach denen negative Auswirkungen der Werbearbeit auf die Psyche der werbenden Kinder erfolgt sind.

Durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften sollen derartige Negativ-Auswirkungen unterbunden werden. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3, letzter Absatz verwiesen.

6. Sieht die Bundesregierung die zur Zeit geltenden Vorschriften zur Vermeidung von Mißbräuchen und Auswüchsen der Werbung mit Kindern (Jugendarbeitsschutzgesetz, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Jugendschutzgesetz, Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften) als ausreichend an?

Soweit dadurch geworben wird, daß Kinder zur Herstellung von Werbematerial beschäftigt werden, z. B. bei der Herstellung von Werbespots für das Fernsehen, enthält das Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG) Regelungen zum Schutz des Kindes vor Überforderung und Beeinträchtigung seiner Entwicklung. Die Beschäftigung von Kindern ist in der Dauer begrenzt und auf bestimmte Tageszeiten beschränkt. Sie ist auch nur auf Antrag durch behördliche Ausnahmen der Aufsichtsbehörde mit Einwilligung des Personensorgeberechtigten zulässig. Vor einer Zulassung der Beschäftigung von Kindern ist das zuständige Jugendamt anzuhören, Betreuung und Beaufsichtigung des Kindes bei der Be-

schäftigung müssen sichergestellt sein, das Fortkommen in der Schule darf nicht beeinträchtigt sein, es müssen die erforderlichen Maßnahmen getroffen sein, daß das Kind gegen Gefahren für Leben und Gesundheit und einer Beeinträchtigung der körperlichen oder seelisch-geistigen Entwicklung geschützt ist.

Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) hat zum Ziel, die Lauterkeit des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Interesse der Allgemeinheit und des Schutzes der Mitbewerber und der Verbraucher zu sichern. Im Mittelpunkt stehen dabei die Generalklauseln der §§ 1 und 3 UWG, die sittenwidriges Wettbewerbsverhalten (§ 1 UWG) und irreführende Werbeangaben (§ 3 UWG) untersagen. Etwaige sittenwidrige oder irreführende Mißbräuche und Auswüchse der Wirtschaftswerbung mit Kindern können daher gegen diese Vorschriften verstoßen.

Das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (Jugendschutzgesetz – JÖSchG) schützt Personen unter 18 Jahren gegen bestimmte im Gesetz erfaßte Gefahren, denen sie in der Öffentlichkeit ausgesetzt sind (in Gaststätten, auf Tanzveranstaltungen, gegen Alkohol und Rauchen, auf Filmveranstaltungen, gegen Gefahren von Videoprogrammen und gegen gewerbliche Spiele und Spielhallen). Das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (GJS) schützt den gleichen Personenkreis gegen jugendgefährdende Druckschriften, Ton- und Bildträger, Abbildungen und andere Darstellungen. Diese Schutzbereiche könnten zwar im extremen Einzelfall angesprochen sein, wenn es um Kinder oder Jugendliche als Adressaten von Werbeansprachen ginge; in dem in der Frage angesprochenen Bereich der Mitwirkung von Kindern bei der Herstellung von Werbemedien ist dies jedoch nicht der Fall.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Anspruch des Jugendschutzes im Bereich der Werbung mit Kindern im Spannungsfeld mit grundgesetzlichen Ansprüchen auf freie Berufsausübung (der Werbewirtschaft und ihrer Auftraggeber)?

Die Wirtschaftswerbung unterliegt als Bestandteil beruflicher Betätigung dem Schutz des Artikels 12 Abs. 1 GG (BVerfGE 40, 371/382 f. – Verkehrsmittelwerbung).

Die in Artikel 12 Abs. 1 GG gewährleistete Freiheit der Berufsausübung kann durch gesetzliche Regelungen beschränkt werden. Voraussetzung für deren Verfassungsmäßigkeit ist, daß sie durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt sind und die Beschränkung der Berufsfreiheit im rechten Verhältnis zu dem zu schützenden öffentlichen Interesse steht.

Eine solche Beschränkung der grundgesetzlich gewährleisteten Betätigungs freiheit der Werbewirtschaft und ihrer Auftraggeber enthalten die Regelungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes.

Eine Abwägung zwischen der Beeinträchtigung der Betätigungs freiheit der Werbewirtschaft durch das Jugendarbeitsschutzgesetz und dem überragend wichtigen öffentlichen Interesse des Kinder- und Jugendschutzes ergibt, daß die Einschränkungen geboten sind.

Darüber hinaus genießt auch Wirtschaftswerbung nach der Rechtsprechung des BVerfG den Schutz des Artikels 5 Abs. 1 Satz 1 GG, sofern sie wertenden oder meinungsbildenden Inhalt hat (BVerfGE 71, 162/175).

Nach Artikel 5 Abs. 2 GG wird allerdings das Grundrecht der Meinungsfreiheit u. a. durch die Bestimmungen des Jugendschutzes beschränkt. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Artikel 12 GG verwiesen.

8. Hält die Bundesregierung die Kontroll- und Überwachungsinstrumente und -aktivitäten über die Werbung mit Kindern für ausreichend? Wie viele Fälle von Verstößen sind auf diesem Wege in den vergangenen Jahren registriert worden?

Da eine Beschäftigung von Kindern in der Werbung nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz nur auf Antrag zulässig ist, kann die Aufsichtsbehörde bei der Entscheidung über den Antrag die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Kinder treffen und Anträge ablehnen, wenn dieser Schutz nicht gewährleistet ist. Über Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz durch Beschäftigung von Kindern bei der Werbung liegen der Bundesregierung Zahlen für die vergangenen Jahre nicht vor, da die Aufsichtsbehörden der Länder in ihrer jährlichen Berichterstattung über Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz nicht zwischen Verstößen gegen das Verbot der Kinderarbeit und anderen Verstößen gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz differenzieren. Die Zahl der im Bereich der Werbung festgestellten Verstöße dürfte allerdings gering sein. Laut Bericht der Bundesregierung über die Neuregelung des Verbots der Beschäftigung von Kindern in den §§ 5 und 6 des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 30. April 1979 (Drucksache 8/2794) sind im Bereich „Kunst, Film, Theater, Rundfunk, Schaustellung“, in den auch Werbefilme und -aufnahmen fallen, in den Jahren 1977 und 1978 43 Verstöße gegen das Verbot der Kinderbeschäftigung registriert worden.

9. Hält die Bundesregierung die Selbstbeschränkungsregeln der deutschen Werbewirtschaft für ein ausreichendes Instrument, um die Werbung mit Kindern von ihren Auswüchsen zu befreien?

Die Bundesregierung hält die Selbstbeschränkungsregeln der deutschen Werbewirtschaft i. V. m. den bestehenden Gesetzen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen nach dem derzeitigen Stand ihrer Erkenntnisse für ausreichend.

10. Ist die Bundesregierung bereit und in der Lage, sich noch nachdrücklicher für die Schaffung und Einhaltung von Selbstbeschränkungsregeln bei den elektronischen und Privat-Medien mit dem Ziel des Abbaus von Werbung mit Kindern einzusetzen?

Die Bundesregierung ist hierzu bereit, soweit neue Erkenntnisse dies erfordern.

