



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/2230**

*An den Innen- und Rechtsausschuss*

**Stellungnahme**

**des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.**

**zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)**

**in der Fassung des Umdrucks 17/1804**

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation von 40 Verbänden der am Werbegeschäft beteiligten Kreise. Er vertritt die Interessen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Marktforschung. Er ist die gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft in Deutschland.

Der ZAW repräsentiert ca. 31 Milliarden Euro Investitionen in Medienwerbung und rund 600.000 Beschäftigte in den Arbeitsbereichen der Markt-Kommunikation. Zur Dachorganisation gehört auch der Deutsche Werberat, die zentrale Werbeselbstkontrolleinrichtung in Deutschland.

Dabei setzt sich der ZAW für die Freiheit der kommerziellen Kommunikation als einer unabdingbaren Voraussetzung für den im Interesse der Unternehmen und der Verbraucher liegenden unverfälschten und fairen Wettbewerb ein. Werbung und kommerzielle Kommunikation sind zugleich unverzichtbare Grundlage für die Finanzierung vielfältiger, unabhängiger Medien und somit ein wesentlicher Faktor für ein freiheitliches, demokratisches und nachhaltig verantwortungsbewusstes Gemeinwesen – in Deutschland wie auch in Europa. Mittels der Verantwortungsübernahme für die Werbeselbstkontrolle in Deutschland ermöglicht die im ZAW organisierte deutsche Werbewirtschaft zudem die Partizipation von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen am Prozess der Markt-Kommunikation und stellt zugleich ein effektives und effizientes Instrument des Konfliktmanagements zur Verfügung.

Der ZAW bedankt sich für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen von CDU und FDP zur Neuordnung des Glücksspiels Stellung zu nehmen.

### **Vorbemerkung**

Der ZAW spricht sich seit langem für eine kontrollierte Marktöffnung des Glücksspielwesens in Deutschland aus. Dazu sollte ein Konzessionsmodell mit einer nicht im Voraus beschränkten Anzahl von Genehmigungen für die Erteilung von Lizenzen entwickelt werden. Wir begrüßen deshalb den vorgelegten Entwurf auch in seiner ergänzten Fassung ausdrücklich. Der Gesetzentwurf stellt aus unserer Sicht eine kohärente und systematische Neuregelung des Glücksspiels dar, die einer verfassungs- und europarechtlichen Überprüfung standhalten wird.

Derzeit werden in Deutschland z.B. lediglich 5% der Sportwetten beim einzig zugelassenen staatlichen Anbieter Oddset abgeschlossen, während 95% bei illegalen Anbietern stattfinden. Ein angemessener Schutz der Spieler ist im Schwarzmarkt nicht sicherzustellen. Dem Verbraucher müssen legale, sichere und wettbewerbsfähige Spielmöglichkeiten angeboten werden. Ihm sollte so die Motivation genommen werden, am illegalen Markt teilzunehmen. Hierzu kann und wird die Werbewirtschaft einen erheblichen Beitrag leisten.

Mit einer kontrollierten Marktöffnung kann das Glücksspielwesen mithilfe der gesamten Bandbreite existierender Regulierungsmechanismen, beginnend mit eigenverantwortlichen Initiativen der Wirtschaft bis hin zu staatlicher Regulierung, in geregelte Bahnen gelenkt werden.

Dies vorausgeschickt nimmt der ZAW zu der in § 26 Glücksspielgesetz-E vorgeschlagenen Regelung zur Werbung wie folgt Stellung:

### **Zu § 26 Glücksspielgesetz-E**

Der ZAW begrüßt ausdrücklich, dass in dem Entwurf eines Glücksspielgesetzes der essentiellen Bedeutung der kommerziellen Kommunikation für die Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung zu einem legalen Markt Rechnung getragen wurde. Durch die Bewerbung lizenzierter und staatlich zugelassener Glücksspiele wird der unbestreitbar bestehende Schwarzmarkt bekämpft und Spieler zu legalen und überwachten Glücksspielen geleitet. In einem überwachten Glücksspielmarkt können Verbraucher vor suchtgefährdetem Verhalten bewahrt werden.

Der ZAW sieht keine Notwendigkeit für spezielle Werbebeschränkungen im Glücksspielsektor. Eine die Glücksspielsucht bewirkende Wirkung von Werbung konnte bislang nicht nachgewiesen werden. Spielsucht ist nicht durch Werbung begründbar und zwar unabhängig davon, ob sie lokal oder massenmedial geschaltet wird.

Überdies ist kommerzielle Kommunikation unabhängig vom beworbenen Produkt in Deutschland durch Gesetze umfassend geregelt. Mit dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) setzt der Staat den Rahmen für rechtlich zulässige

Werbung und trägt dafür Sorge, dass sich die Werbefreiheit auf allgemeinverträgliche Art entfaltet – etwa durch das Verbot irreführender, belästigender oder Jugend gefährdender Werbeaussagen.

Aus diesem Grund befürwortet der ZAW Absatz 1 des § 26 Glücksspielgesetz-E. Die allgemeinen werberechtlichen Regelungen und selbstdisziplinären Bestimmungen bieten ausreichenden Verbraucherschutz.

Im Bereich der Werbeselbstregulierung leistet der Deutsche Werberat seit über 35 Jahren erfolgreiche und anerkannte Arbeit. Der ZAW hält es deshalb für nicht sachgerecht, einer behördlichen Prüfstelle die Überwachung und Aufstellung von Werberegeln zu übertragen (§ 26 Absatz 2 Glücksspielgesetz-E). Die Berücksichtigung selbstregulativer Strukturen sollte auch als Maßnahme der Deregulierung der Vorzug gegeben werden.

Der ZAW schlägt vor, den Medien und der werbenden Wirtschaft aufzugeben, spezifische Vorschriften der Werbeselbstregulierung für den Bereich Glücksspiel festzulegen und § 26 Glücksspiel-E entsprechend zu fassen:

### **§ 26 Werbung**

***(1) Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel müssen angemessen sein und dürfen nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen. Die Werbung darf nicht irreführend sein, insbesondere nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über die Gewinnchancen hervorzurufen. Die Werbung darf sich nicht an Minderjährige richten.***

***(2) Näheres zur Ausfüllung der in Absatz 1 genannten Vorgaben wird durch Verhaltensregeln der deutschen Werbewirtschaft bestimmt. Deren Einhaltung wird vom Deutschen Werberat überwacht.***

***(3) Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten***

Wie dem in der Anlage beigefügten Eckpunktepapier zu entnehmen ist, gibt es bereits konkrete Überlegungen der Werbewirtschaft gemeinsam mit namhaften Anbietern von Glücksspielangeboten für eine werbliche Selbstregulierung.

Kontakt  
Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.  
Rechtsanwältin Katja Heintchel von Heinegg M.E.S.  
Leiterin Europaangelegenheiten  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin  
Telefon: +49-30-590099-713  
Telefax: +49-30-590099-722  
E-Mail: [heinegg@zaw.de](mailto:heinegg@zaw.de)  
Internet: [www.zaw.de](http://www.zaw.de)

## Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags

### *Eckpunktepapier der deutschen Werbewirtschaft zur Stärkung verantwortungsbewusster Werbung für legale Glücksspielangebote*

Die im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) an der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags beteiligten Organisationen sind zusammen mit dem Deutschen Lottoverband und namhaften Unternehmen des Glücksspielsektors der Überzeugung, dass Verhaltensregeln zur Glücksspielwerbung im Zusammenhang mit der Verabschiedung eines angemessenen Ordnungsrahmens für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspieldienstleistungen von Bedeutung sein könnten.

Selbstregulierungsmaßnahmen der deutschen Werbewirtschaft sind von den ZAW-Organisationen zu verabschieden.

Die im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) mit der Thematik befassten Organisationen, der Deutsche Lottoverband und die Unternehmen der Glücksspielanbieter und -vermittler sind dabei der Überzeugung, dass die kommerzielle Kommunikation für legal veranstaltete Glücksspielangebote

- eine zentrale und unverzichtbare Rolle für einen fairen und verantwortungsbewussten Wettbewerb legaler Glücksspielangebote spielt,
- maßgeblich zur Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs hin zu regulierten und kontrollierten Angeboten beiträgt und
- die meisten Menschen in Deutschland die dem landesrechtlichen Regime unterfallenden Glücksspielprodukte verantwortungsbewusst in Anspruch nehmen, ohne hierdurch sich selbst oder ihre Umgebung zu schädigen.

Angesichts der Tatsache, dass auf der anderen Seite der missbräuchliche Konsum von Glücksspielangeboten zu ernsthaften Konsequenzen für die Betroffenen selbst, für ihre Familien und Freunde und für die Gesellschaft als Ganzes führen kann, ist die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiel so zu gestalten, dass den bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags verfolgten Zielsetzungen umfassend Rechnung getragen wird. Verhaltensregeln der deutschen Werbewirtschaft können dazu beitragen, diese Zielsetzungen effektiver und effizienter zu verwirklichen.

Entsprechende Maßnahmen sind offen für sämtliche Organisationen und Unternehmen - einschließlich der Unternehmen der staatlichen Anbieterseite -, die sich für Spielerschutz, Spielsuchtprävention und Jugendschutz im Bereich der landesrechtlich zu regelnden Glücksspiele einsetzen.

## 1. Mögliche Themen einer Werbeselbstregulierung

In Abstimmung mit den beteiligten Organisationen und Unternehmen aus den Bereichen Lotterien, gewerblicher Spielevermittlung, Sportwetten und Medien könnten weithin akzeptierte, handhabbare und somit durchsetzbare Verhaltensregeln für die Durchführung und Gestaltung von Maßnahmen der kommerziellen Kommunikation für legale Glücksspielangebote verabschiedet werden.

Sämtliche Kommunikationsinstrumente der Wirtschaft, mit denen zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens die Förderung des Absatzes von Glücksspieldienstleistungen verfolgt wird, dürften demnach

- nach Art und Umfang nicht unangemessen sein, insbesondere nicht im Widerspruch zu den gesetzgeberischen Zielen eines zukünftigen Glücksspielstaatsvertrags stehen.

Als weitere Anknüpfungspunkte werbewirtschaftlicher Verhaltensregeln kämen die folgenden Aktionsfelder in Betracht:

- ein umfassender Irreführungsschutz, werbewirtschaftliche Transparenz,

mithin die Verpflichtung, bei der kommerziellen Kommunikation keine unwahren oder zur Täuschung geeigneten Angaben, insbesondere über die Gewinnhöhe und -wahrscheinlichkeit sowie die Teilnahmebedingungen, zu machen;

- der Schutz der Rationalität von Verbraucherentscheidungen,

insbesondere das Verbot, Druck oder unangemessenen, unsachlichen Einfluss auf die Entscheidungsfreiheit von Verbrauchern auszuüben – z.B. durch die Bewerbung von Glücksspiel in Verbindung mit Finanzierungsangeboten – sowie das Verbot, die geistigen oder körperlichen Schwächen, das Alter oder die geschäftliche Unerfahrenheit, die Leichtgläubigkeit oder die Zwangslage von Verbrauchern auszunutzen;

- der Ausschluss unangemessener oder unsachlicher Darstellungen und Aussagen,

insbesondere solcher, die geeignet sind:

- *ein missbräuchliches, insbesondere unter finanziellen und sozialen Gesichtspunkten exzessives Spielverhalten darzustellen, hierzu aufzufordern oder dieses als akzeptabel erscheinen zu lassen;*
- *zu suggerieren, dass Glücksspiel Krankheiten und/oder psychosoziale Konflikte, insbesondere Angst oder Einsamkeit, lindere oder zu überwinden helfe;*
- *zu suggerieren, dass Glücksspiel einen Beitrag zur Lösung finanzieller Probleme darstelle;*
- *den Verzicht auf Glücksspiel abwertend erscheinen zu lassen;*

- *die Teilnahme an Glücksspiel als wichtigen Bestandteil der persönlichen Lebensführung oder des sozialen Miteinanders oder als Ersatz für soziale Begegnungen erscheinen zu lassen;*
- *zu suggerieren, dass Glücksspielen den sozialen Erfolg fördere, insbesondere zur Steigerung des Selbstbewusstseins, der Reputation oder der sexuellen Anziehungskraft beitrage;*
- *strafbares oder rechtswidriges Verhalten zu fördern oder solches Verhalten stillschweigend zu dulden;*
- *zu suggerieren, durch besonders niedrige Einsätze sei ein missbräuchliches Spielverhalten auszuschließen.*

Schließlich könnte durch entsprechende Verhaltensregeln

- *ein angemessener Jugendschutz bei der Werbung verankert werden,*

insbesondere durch:

- *das Verbot von Werbung, die sich an Minderjährige richtet;*
- *den Ausschluss von Darstellungen und Aussagen, die Minderjährige besonders ansprechen;*
- *die Verpflichtung, Werbung nicht in Medien und Umfeldern zu schalten, die sich überwiegend an Minderjährige richten und/oder von diesen in Anspruch genommen werden;*
- *die Vorgabe, dass sämtliche abgebildete Personen bei der produktbezogenen Glücksspielwerbung auch vom optischen Eindruck her zumindest junge Erwachsene sind.*

## **2. Anerkannte Zielsetzungen wirksam fördern**

Die Verabschiedung selbstregulativer Regeln der Werbewirtschaft für sämtliche dem landesrechtlichen Glücksspielrecht unterfallende Dienstleistungen kann somit maßgeblich dazu beitragen, das übergeordnete Ziel einer

- *verantwortungsbewussten Werbung für legale Glücksspielangebote*

nachhaltig zu verwirklichen.

Zudem bestünde hierdurch die Möglichkeit, einen substantiellen Beitrag zur

- *tatsächlichen Erreichung der weiteren Zielsetzungen eines angemessenen Ordnungsrahmens für sämtliche öffentliche Glücksspieldienstleistungen*

zu leisten: Durch die Öffnung der kommerziellen Kommunikation für öffentliche Glücksspielangebote würde der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in Richtung auf die auf der Veranstaltungsebene regulierten und überwachten Angebote gelenkt. Damit bestünde die Möglichkeit – über denkbare selbstregulative Vorgaben für die Werbung hinaus –, den Spieler- und Verbraucherschutz je nach Glücksspielangebot und Gefährdungspotenzial zielgerichtet zu stärken, der Entstehung von Sucht und problematischem Spielverhalten angemessen vorzubeugen und den Jugendschutz situationsadäquat zu gewährleisten.

### **3. Verantwortung tatsächlich wahrnehmen**

Werbewirtschaftliche Verhaltensregeln gelten zusätzlich zu den gesetzlichen Bestimmungen – hier: des Glücksspielrechts, des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV).

Auf dieser Basis könnte also ein Beitrag zur Einhaltung

- *der gesetzlichen Bestimmungen für die kommerzielle Kommunikation*  
*und*
- *der den Verhaltensregeln entsprechenden Maßnahmen geleistet sowie eventuell zuwiderlaufenden Verhaltensweisen entgegengewirkt werden.*

Die Überwachung der Einhaltung werbewirtschaftlicher Verhaltensregeln, die Organisation des Beschwerdeverfahrens sowie die Beurteilung konkreter Maßnahmen obliegen dem Deutschen Werberat. Der Werberat zeichnet sich durch ein bewährtes, schnelles und unbürokratisches Verfahren mit einer hohen Durchsetzungsquote aus. Das System der Selbstkontrolle bietet den Vorteil, kurzfristig auf aktuelle Entwicklungen im Werbemarkt reagieren zu können. Werden Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen vorgebracht oder erkennbar, kooperiert der Deutsche Werberat zudem eng mit den zur Rechtsverfolgung befugten Stellen, insbesondere der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs.

Berlin, den 11.8.2010



Kontakt: RA Dr. Bernd Nauen  
Geschäftsführer  
Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.  
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin  
☎ 030 / 59 00 99 720 / [nauen@zaw.de](mailto:nauen@zaw.de)