



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/208

5. Oktober 2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für Ihr Schreiben vom 11.09.2012 und für die Möglichkeit, zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/79, sowie zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen, Drucksache 18/104, in der Fassung des Umdrucks 18/91, Stellung zu nehmen.

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation aller am Werbegeschäft Beteiligten. Ihm gehören derzeit 40 Organisationen der werbenden Unternehmen, der Medien, der Werbeagenturen, der Werbeberufe und der Forschung an. Der Verband versteht sich als gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft für die Formulierung der gemeinsamen Politik. Er vertritt die Werbewirtschaft in allen grundsätzlichen Positionen nach außen. Zu den Mitgliedern des ZAW zählen auch staatliche und private Glücksspielveranstalter und -vermittler.

Mit einem bedingungslosen Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag würde das Land im Bereich der Glücksspielwerbung eine funktionierende und vernünftige Regelung aufgeben für einen Staatsvertrag, der in Gestalt der Werberichtlinie gem. § 5 Abs. 4 GlüStV Werbung in weiten Teilen verbietet. Damit würde die Werbewirtschaft auch in Schleswig-Holstein unverhältnismäßig beschränkt. Zugleich würden die auch mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten öffentlichen Ziele, insbesondere das einer wirksamen Austrocknung des nicht regulierten Glücksspiels, konterkariert.

Der ZAW regt daher an, dass das Land Schleswig-Holstein vor einem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag seine Erfahrungen in der Glücksspielregulierung in die Diskussion um die Werberichtlinie mit einbringt und vor seinem Beitritt darauf hinwirkt, dass die gravierenden Fehler des derzeitigen Entwurfs der Werberichtlinie behoben werden.

BÜRO BERLIN: AM WEIDENDAMM 1A · 10117 BERLIN  
TELEFON 0 30-59 00 99-7 00 · TELEFAX 0 30-59 00 99-7 22  
E-MAIL: [ZAW@ZAW.DE](mailto:ZAW@ZAW.DE) · INTERNET: [WWW.ZAW.DE](http://WWW.ZAW.DE)

BÜRO BRÜSSEL: C/O ADVERTISING INFORMATION GROUP  
157 AVENUE DE BROQUEVILLE · 1200 BRUSSELS  
TELEFON +32-485 86 48 561 · E-MAIL: [EUROPA@ZAW.DE](mailto:EUROPA@ZAW.DE)

## **I. Zur Aufhebung der bisherigen Regelungen**

Das Land Schleswig-Holstein ist im Bereich der Werberegulierung bisher einen eigenen Weg gegangen, indem es der Regelung des § 26 Glücksspielgesetz die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele zur Seite stellte. Der ZAW ist der festen Überzeugung, dass eine Stärkung der werbewirtschaftlichen Selbstkontrolle der richtige Weg ist, um eine schnelle, effektive und kostengünstige Kontrolle der Werbung im Bereich des Glücksspielwesens zu gewährleisten. Zugleich könnten so die Probleme, die die Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages durch den derzeitigen Entwurf der Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 GlüStV birgt (siehe II.), vermieden werden.

## **II. Zur Werberichtlinie gem. § 5 Abs. 4 GlüStV**

Das Land Schleswig-Holstein wäre mit seinem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag gemäß § 5 Abs. 4 GlüStV auch der Werberichtlinie, die die Regelungen des § 5 Abs. 1-3 GlüStV konkretisiert und damit selbst zentrales Element der Werberegulierung nach dem Staatsvertrag ist, unterworfen. Nach dieser Vorschrift erlassen die Länder gemeinsam Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung. Der Erlass der Werberichtlinie erfolgt jedoch nicht direkt durch die gewählten Organe der Länder, sondern durch ein neues Gremium, das Glücksspielkollegium gemäß § 9a Abs. 5 GlüStV. Die entsprechende Werberichtlinie befindet sich derzeit im Entwurfsstadium und steht kurz vor ihrer Verabschiedung. Der letzte Entwurf vom 14.08.2012 wurde dem ZAW im Rahmen eines Vorab-Anhörungsverfahrens übermittelt. Der ZAW hat hierzu kritisch Stellung genommen (**Anlage**). Nach Auffassung des ZAW würde eine Verabschiedung dieses Entwurfs dazu führen, dass Werbung für legales Glücksspiel im Ergebnis unmöglich wird. Vor allem aber ist der Entwurf der Werberichtlinie in wesentlichen Teilen verfassungswidrig.

Hierzu kurz im Einzelnen:

### **1. Der Entwurf der Werberichtlinie ist verfassungswidrig.**

Der Entwurf sieht gemäß § 16 die Einrichtung einer Kontrollbehörde vor, der jede einzelne Werbemaßnahme in TV und Internet detailliert zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Diese Regelung widerspricht dem Grundgesetz, denn Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG legt ohne jegliche Einschränkung fest: "Eine Zensur findet nicht statt."

### **2. Der Entwurf ist praktisch nicht umsetzbar.**

Der Entwurf macht hierbei strenge Vorgaben hinsichtlich der Konkretisierung der zu einer Werbemaßnahme an die geplante Genehmigungsbehörde vorzulegenden Informationen. Werbende Unternehmen können es sich jedoch nicht leisten, Werbemaßnahmen im Detail zu planen und umzusetzen, wenn nicht vorhersehbar ist, ob die Genehmigung zu einer Schaltung im Ergebnis tatsächlich erfolgt. Weiter ist völlig unabsehbar, ob und wie die Organisation einer derartigen Behörde, die über einzelne Werbemaßnahmen sachgerecht und zeitnah entscheiden soll, in finanzieller und personeller Hinsicht zu bewältigen sein könnte.

### **3. Der Entwurf enthält in vielen Bereichen Einschränkungen, die praktisch ein absolutes Glücksspiel-Werbeverbot bedeuten.**

Der Entwurf der Werberichtlinie sieht zahlreiche Verbote für Werbung, insbesondere in und mit elektronischen Medien, vor. Diese Regelungen werden im Ergebnis dazu führen, dass ein legales Glücksspiel-Unternehmen nicht erfolgreich werben kann. Die Verbotsbestimmungen widersprechen damit dem Kanalisierungsgedanken des Glücksspielstaatsvertrags. So sieht z.B. § 13 Absatz 1 Satz 3 des Entwurfs zur Werberichtlinie ein Verlinkungsverbot von einer Internetwerbemaßnahme zum Glücksspielangebot vor. Dieses Verbot bedeutet im Ergebnis, dass der an die Verlinkung gewöhnte Verbraucher im Zweifel die Seite eines illegalen Glücksspielanbieters anklicken wird.

Darüber hinaus führt der Entwurf u.a. im Hinblick auf Email-, Telefon-, und Briefwerbung völlig neuartige Beschränkungen ein, beispielsweise ein Quasi-Verbot des Direct Mailings, auf dem die Vermarktung der staatlichen Klassenlotterien zentral aufbaut. Der Entwurf verkennt hierbei, dass die bestehende Gesetzeslage, insbesondere das UWG, bereits ausreichende Schutzmechanismen, die auch für den Bereich der Glücksspielwerbung gelten, bietet. Damit würde der Entwurf eine für Verbraucher und Unternehmer unzumutbare Inkonsistenz der bestehenden Gesetzeslage schaffen.

### **III.**

Der ZAW verweist deswegen nochmals auf den bisherigen erfolgreichen Weg des Landes Schleswig-Holstein im Bereich der Regulierung der Glücksspielwerbung. Er regt vor diesem Hintergrund an, dass das Land Schleswig-Holstein im Falle eines Beitritts zum Glücksspielstaatsvertrag seine diesbezüglichen Erfahrungen in die Diskussion um die Werberichtlinie mit einbringt. Weiter wäre es dem Land Schleswig-Holstein auf diesem Wege möglich, schon vor einem Beitritt auf die Beseitigung der geschilderten Probleme und Unstimmigkeiten innerhalb des Entwurfs der Werberichtlinie, allen voran die beabsichtigte Einrichtung einer verfassungswidrigen Genehmigungsbehörde, hinzuwirken.

Die ausführliche Stellungnahme des ZAW vom 12.09.2012 zu den einzelnen Punkten der Werberichtlinie, die wir bereits im Rahmen des Vorab-Anhörungsverfahrens zum Entwurf der Werberichtlinie an das Glücksspielkollegium gesendet haben, fügen wir Ihnen in der Anlage bei und bitten Sie darum, die einzelnen Kritikpunkte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zu berücksichtigen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Manfred Partaina  
Hauptgeschäftsführer

## **Stellungnahme des ZAW vom 12.09.2012 zum Entwurf der Werberichtlinie (Stand 14.08.2012)**

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW begrüßt die Möglichkeit, bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu dem Arbeitsentwurf der Werberichtlinie vom 14.08.2012 (im Folgenden: Entwurf) Stellung nehmen zu können. Dieser weist zwar im Vergleich zum Vorentwurf Verbesserungen auf. Insbesondere wird in § 6 Abs. 2 nunmehr klargestellt, dass sich, wie im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen, das Verbot der Sportwettenwerbung vor und während Live-Übertragungen ausschließlich auf die Bewettung des aktuell gezeigten Sportereignisses beziehen soll. Allerdings könnte dies in den Sätzen 2 und 3 des § 6 Abs. 2 noch deutlicher formuliert werden. Außerdem begrüßt der ZAW, dass der neue Entwurf auf § 4 Abs. 4 des Vorentwurfs verzichtet: Die Möglichkeit der attraktiven Bewerbung legaler Glücksspiele ist unabdingbar, um Spieler aus dem bestehenden Schwarzmarkt herauszuführen.

Genau diese Zielsetzung wird jedoch durch andere Positionen des Entwurfs konterkariert. Die Umsetzung des Entwurfs in seiner jetzigen Form würde die Werbefreiheit nicht nur insgesamt unsachgemäß beschränken, sondern eine attraktive Werbung - entgegen der expliziten Bekenntnis hierzu in § 6 Abs. 1 des Entwurfs - praktisch unmöglich machen. Vor allem aber wäre die Umsetzung des Entwurfs verfassungswidrig, weil das hier vorgesehene Genehmigungsverfahren einen eindeutigen Verstoß gegen das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes darstellen würde.

- Die Errichtung einer Werbeaufsichtsbehörde gemäß § 16 des Entwurfs, der jede einzelne TV- und Internet-Werbung vorab zur Genehmigung vorgelegt werden muss, würde faktisch die Einrichtung einer Zensurbehörde bedeuten. Das beabsichtigte Verfahren, nach dem nur explizit genehmigte Werbung geschaltet werden darf, stellt eine verfassungswidrige Vorzensur dar. Zudem würde hierdurch – allein schon wegen des damit verbundenen hohen Kostenrisikos – Glücksspielwerbung in Internet und Fernsehen praktisch unmöglich.
- Werbung für legale Glücksspielangebote verfolgt ausschließlich das Ziel, Spieler auf diese Angebote aufmerksam zu machen. Nur so können sie von illegalen Angeboten hin auf den legalen Glücksspielmarkt umgelenkt werden. Die in dem Entwurf enthaltenen Werbeverbote für bestimmte Glücksspielformen widersprechen dieser Intention ebenso wie die Anforderungen an eine Einwilligung für Brief-, Email- und SMS-Werbung, das vorgesehene Verlinkungsverbot in Internet und Hörfunk und das Verbot von Telefonwerbung sowie von TV- und Internet-Werbung.
- Schließlich trägt der Entwurf weiterhin die Gefahr der Rechtsunsicherheit in sich, weil er unbestimmte Begriffe verwendet und teilweise von den gängigen Definitionen der bestehenden Gesetzgebung und höchstrichterlichen Rechtsprechung abweicht.

Nach Auffassung des ZAW ist daher eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs unabdingbar.

Gerne ist der ZAW bereit, dem Glücksspielkollegium die bestehenden Möglichkeiten der Selbstkontrolle der Werbewirtschaft vorzustellen und diese mit ihm zu erörtern:

Zum Einen praktiziert der Deutsche Werberat als Institution des ZAW eine übergreifende Kontrolle für Werbemaßnahmen aller Art, die auf Beschwerden von Verbrauchern oder öffentlichen Einrichtungen, aber auch eigeninitiativ aktiv wird. Zum Anderen haben sich zahlreiche Unternehmen als assoziierte Mitglieder des ZAW darauf verständigt, gerade in besonders sensiblen Bereichen der Werbung, ihre Werbemaßnahmen vorab im Rahmen eines so genannten Vorprüfungsverfahrens freiwillig auf ihre Übereinstimmung mit den Gesetzen sowie den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats überprüfen zu lassen.

Wir schlagen vor, dass ein solches Gespräch zwischen Mitgliedern des Glücksspielkollegiums und dem ZAW noch vor Beginn des offiziellen Anhörungsverfahrens stattfindet.

Weiter plädiert der ZAW intensiv dafür, im Rahmen des offiziellen Anhörungsverfahrens zur praktischen Umsetzbarkeit der in dem Entwurf angedachten Maßnahmen auch Werbeverantwortliche und Sachverständige zu hören.

Zu den Punkten des Entwurfs im Einzelnen:

## **1. Zensurbehörde**

### **a) Verfassungswidrigkeit**

Das Grundgesetz (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG) legt fest „Eine Zensur findet nicht statt.“ Dieser Grundsatz kann laut Grundgesetz nicht eingeschränkt werden. Er gilt auch für Wirtschaftswerbung<sup>1</sup>.

Der Entwurf sieht jedoch vor, dass die werbenden Unternehmen ihre konkreten Werbemaßnahmen für TV und Internet einer Aufsichtsbehörde vorzulegen haben, die dann inhaltsabhängig über die Genehmigung der Maßnahme entscheidet. Dies ist klassische Zensur und widerspricht dem Grundgesetz.

### **b) Werbemaßnahmen werden praktisch undurchführbar**

Unabhängig von der Verfassungswidrigkeit einer Vorzensur wäre der in § 16 des Entwurfs vorgesehene Verfahrensgang, der noch nicht einmal im Glücksspielstaatsvertrag selbst verankert ist, auch praktisch nicht gangbar. Wenn eine konkrete Werbemaßnahme entwickelt ist, sind im Normalfall bereits hohe Kosten angefallen. Dies gilt insbesondere für TV-Werbung. Für jedes Unternehmen wird sich die Frage der betriebswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit dieser Investitionen stellen, wenn von vornherein das Risiko der Nicht-Genehmigung der Werbemaßnahme besteht. Dies gilt umso mehr, als die Richtlinie keine für die Unternehmen vorhersehbaren Vorgaben zu den Prüfungskriterien enthält. Beispielsweise spricht § 3 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs allgemein von einem „Gefährdungspotenzial“, ohne zu definieren, auf welche Art von Gefahr sich dieses beziehen soll. Ebenso ist die Orientierung an den

---

<sup>1</sup> Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, § 5, Rn.20.1 unter Verweis auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 71, 65 und BVerfGE 95, 173)

Zielen des § 1 Glücksspielstaatsvertrags, wie in § 3 Abs. 1 Nr. 6 als Kriterium vorgegeben, stark auslegungsbedürftig und damit nicht geeignet, einem Unternehmen wenigstens ein Mindestmaß an Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Erlaubnisfähigkeit einer Werbung zu garantieren.

Die in § 16 Abs. 3 Satz 3 und 4 an die werbenden Unternehmen gestellten Anforderungen sind zudem zu hoch. Beispielsweise sind Sendeplatz und Kosten einer TV-Werbemaßnahme im Normalfall nicht vorab im Detail bekannt. Zudem wäre oftmals kurzfristig und an aktuelle Ereignisse angepasst geschaltete Internetwerbung bei einem vorher zu durchlaufenden Genehmigungsverfahren bereits unter zeitlichen Gesichtspunkten unmöglich.

Schließlich ist für den ZAW nicht ersichtlich, wie der Aufbau einer derartigen Behörde, die einer umfangreichen und teuren Ausstattung an Personal und materiellem Sachverstand bedarf, praktisch vonstatten gehen soll. Die Einrichtung müsste mindestens in die Lage versetzt werden, die Beurteilung einer Werbemaßnahme in einem angemessenen Zeitrahmen abschließen zu können (die Frist für die Durchführung einer Vorprüfung einer Werbemaßnahme durch den ZAW beträgt im Normalfall 48 Stunden).

### **c) Vorschlag des ZAW**

Der ZAW schlägt deshalb eine Ausnahmeerlaubnis für Glücksspielanbieter für Werbung in TV und Internet für die Dauer der erteilten Veranstaltungs- bzw. Vermittlungserlaubnis unter Widerrufsvorbehalt vor. Dies ist mit den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages ohne Weiteres vereinbar und könnte beispielsweise durch folgende Formulierung geregelt werden:

#### *§ 16 Werbeerlaubnis für TV und Internet*

*(1) Veranstaltern und Vermittlern ist die Ausnahmeerlaubnis im Sinne des § 5 Abs. 3 GlüStV für Werbung im TV und Internet zu erteilen, wenn die Grundsätze des § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV erfüllt sind. Diese Erlaubnis wird für die Dauer der Veranstaltungs- bzw. Vermittlungserlaubnis erteilt.*

*(2) Bei wiederholten gravierenden Verstößen gegen diese Richtlinie kann die Werbeerlaubnis von der zuständigen Behörde nach vorangegangener Abmahnung widerrufen werden.*

## **2. Unverhältnismäßige Beschränkung von Werbung per Brief, Email und SMS**

In § 8 Abs. 1 und § 9 Satz 2 des Entwurfs ist für die Zulässigkeit von Brief-, Email- und SMS-Werbung eine ausdrückliche schriftliche Bestellung vorgesehen. Für Email- und SMS-Werbung ist daneben eine ausdrückliche Bestellung im Internet möglich.

Diese Regelung widerspricht den Vorgaben des Wettbewerbsrechts. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sieht für Briefwerbung vor, dass diese grundsätzlich zulässig ist, soweit sie nicht erkennbar dem Willen des Empfängers widerspricht (§ 7 Abs. 1 UWG). Für die Zulässigkeit von Email- und SMS-Werbung verlangt das Wettbewerbsrecht (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG) eine ausdrückliche Einwilligung des Adressaten. Bei bereits bestehenden Kundenbeziehungen reicht aus, dass der Zusendung nicht aktiv widersprochen wurde (§ 7 Abs. 3

UWG). Diese Regelungen wurden im Rahmen der mehr als hundertjährigen Entwicklungsgeschichte des UWG durch Gesetzgeber und Rechtsprechung entwickelt und tragen dem Bedürfnis nach einem Ausgleich zwischen der Werbefreiheit des Unternehmens, dem Informationsinteresse des Werbeempfängers und dem Schutz von Verbrauchern und Unternehmen vor ungewollter Werbung gleichermaßen Rechnung. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass Briefwerbung grundsätzlich zulässig bleibt, weil selbst bei Nicht-Interesse eine einfache Entsorgung möglich ist und der Empfänger hierdurch nicht unzumutbar belästigt wird. Im Gegenzug wurden die Anforderungen an eine lautere Werbung durch neue Kommunikationsmittel mit dem Voranschreiten der technischen Entwicklung stetig weiter verschärft.

Die Werberichtlinie geht hier ohne sachlichen Grund weit über die strengen Anforderungen des UWG hinaus. Sie widerspricht damit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Grundgesetz und schafft eine Inkonsistenz der rechtlichen Vorgaben für den Bereich des Glücksspiels, die dem Wettbewerbsrecht fremd ist. Dies gilt umso mehr, als in anderen besonders streng regulierten Bereichen, z.B. der Lebensmittelwerbung, keine vergleichbaren Ausnahmeanforderungen aufgestellt werden.

Die in § 9 Satz 2 des Entwurfs vorgesehene „Bestellösung“ ist zum Schutz der Verbraucher auch keineswegs erforderlich. Diesem wird durch die Vorgabe einer Einwilligung gemäß § 7 Abs. 2 UWG ausreichend Rechnung getragen. Hierdurch hat im Zweifel das werbende Unternehmen das Vorliegen der Einwilligung zu beweisen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass unüberlegte oder unbewusst ausgesprochene Einwilligungen von Verbrauchern eingeholt werden. Gleichzeitig bleiben mit der Anforderung einer ausdrücklichen Einwilligung - nicht jedoch einer in Schriftform oder im Internet erfolgten „Bestellung“ - neuere technische Möglichkeiten der Übermittlung der Einwilligung möglich, die dem Verbraucherschutz ebenfalls ausreichend Rechnung tragen. Dies gilt z.B. für die Einholung der Einwilligung per voice file.

Schließlich verfehlt die in § 8 Abs. 1 vorgesehene Änderung die Intention des Vorentwurfs nach einem Schutz besonders gefährdeter Personen. Stattdessen wird Werbung gegenüber sämtlichen Empfängern, unabhängig von deren Prädispositionen, übermäßig erschwert.

Der ZAW spricht sich daher dafür aus, § 8 Abs. 1 zu streichen und das Zustimmungserfordernis des § 9 Satz 2 den Bestimmungen des § 7 Abs. 2 und 3 UWG anzupassen.

### **3. Werbeverbote und Verlinkungsverbot verhindern Kanalisierung der Spieler in den legalen Bereich**

Der Entwurf sieht zahlreiche Werbeverbote für – legale – Glücksspielanbieter vor. Zudem soll laut §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 Satz 3 ein Verbot der Verlinkung der Werbung zum Glücksspielangebot bestehen. Zusätzlich soll gemäß § 13 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs der Einsatz von visuellen Elementen wie Pop-Ups und Hover Ads untersagt werden.

Diese Verbote stehen in einem allzu deutlichen Gegensatz zu dem in § 6 Abs.1 des Entwurfs gesetzten Ziel, den legalen Glücksspielanbietern die Möglichkeit zu geben, durch attraktive Werbung Spieler aus dem Schwarzmarkt auf das legale Glücksspielangebot umzulenken. Vielmehr würde ein Beibehalten der vorgesehenen Verbote und Beschränkungen eine attraktive Werbung unmöglich machen, das Ziel der Kanalisierung verfehlen und absehbar das wirtschaftliche Aus für eine Vielzahl legaler Anbieter bedeuten. Der illegale Glücksspielmarkt, der sich an die genannten Beschränkungen nicht hält, bliebe hingegen hiervon unberührt bestehen.

Der ZAW vertritt daher die Auffassung, dass eine Streichung der genannten Verbotregelungen erforderlich ist, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die folgend genannten Regelungsentwürfe:

- **Verbot der Internetwerbung**

Mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag wurde die aktive Entscheidung getroffen, das Internet für legales Glücksspiel zu öffnen. Dies sollte auch dazu dienen, Spieler von den insbesondere im Internet vorhandenen illegalen Angeboten abzuhalten. Diese Intention wird jedoch zunichte gemacht, wenn ein im Internet angebotenes Glücksspiel nicht auch im Internet beworben werden darf. Dienstleistungsangebote im Internet werden vorrangig auch im Internet beworben und durch Internetwerbung vom Kunden aufgefunden. In der Praxis bedeutet die beabsichtigte Regelung deshalb ein nahezu vollständiges Werbeverbot für Internetglücksspielangebote. Die logische Konsequenz kann deswegen nur sein, dass die Erlaubnis, ein Glücksspiel im Internet anzubieten, mit der Erlaubnis, dieses auch im Internet zu bewerben - wie unter 1. dargelegt ohne Beschränkung auf bestimmte Werbemaßnahmen -, einhergehen muss. Die Vorgaben des § 4 Abs. 5 i.V.m. § 5 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag lassen eine solche Regelung zu.

- **Verlinkungsverbot**

Bei dem in § 13 Abs. 1 Satz 3 vorgeschlagenen Verlinkungsverbot würde es sich weltweit um ein Novum handeln. Die Verlinkung von der Werbung zum Angebot bzw. zur Seite des Anbieters ist im Internet üblich; der Nutzer ist hieran gewöhnt. Das Verbot würde dazu führen, dass die Werbemaßnahme im Ergebnis wirkungslos bliebe. Ein Spieler wird im Zweifel immer den „bequemen“ Weg wählen und direkt auf das Angebot eines illegalen Anbieters, der das Verbot nicht beachtet, weiterklicken. Es ist praktisch ausgeschlossen, dass ein Spielinteressent eine beworbene Seite selbst suchen und eingeben würde. Es ist zudem kaum vorstellbar, dass Werbeplatz im Internet bereitgestellt wird, wenn die Werbung nicht mit einem Link hinterlegt wird. Schließlich wird zumeist die Werbeentgeltgröße an die Anzahl der Klicks interessierter Nutzer geknüpft. Hinzu kommt, dass diese Verlinkung in Werbeanzeigen im Internet mittlerweile weithin üblich ist und auch vom Verbraucher als einfache Möglichkeit, nähere Informationen über das beworbene Produkt zu erhalten, erwartet wird.

All dies gilt auch dann, wenn – was nach der vorliegenden Formulierung noch unklar ist – das Verlinkungsverbot nur eine Verlinkung direkt zur Spielmöglichkeit, nicht aber auf die Seite des Anbieters betreffen würde. Das Verlinkungsverbot ist daher ersatzlos zu streichen.

- **Verbot der Telefonwerbung**

§ 8 Abs. 1 Satz 1 verbietet die Werbung über Telekommunikationsanlagen, die sog. Telefonwerbung. Während hier die Vorschriften des UWG und des BGB dem Verbraucher bereits einen ausreichenden Schutz vor unerwünschten Anrufen und unüberlegt abgeschlossenen Verträgen bieten, bedeutet das absolute Verbot der Telefonwerbung für die Glücksspielanbieter und -vermittler eine unverhältnismäßige Einschränkung ihrer Werbemöglichkeiten und folglich ihrer wirtschaftlichen Grundlage. Der Vorschlag verkennt hier die tatsächlichen Gegebenheiten des Markts. Durch diese Vorschrift würde auch die telefonische Werbung und Beratung gegenüber Kunden, die selbst und aus eigenem Antrieb beim Anbieter anrufen, verboten. Diese ist jedoch für die Anbieter existentiell. Beispielsweise akquirieren die Klassenlotterieeinnehmer 90 Prozent ihrer Neukunden über die sog. Inbound-Telefonie.



Das Verbot des § 8 Abs. 1 Satz 1 ist daher ebenfalls ersatzlos zu streichen; die bestehende Rechtslage bietet einen ausreichenden Schutz vor unangemessener Telefonwerbung auch im Glücksspielbereich. Alternativ wäre auch folgende Regelung in der Werberichtlinie denkbar:

#### *§ 9 Telekommunikationsanlagen*

*Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen ist vorbehaltlich des Satzes 2 verboten. Nicht vom Verbot nach Satz 1 erfasst sind Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten beim Veranstalter oder Vermittler; diese Telefonate dürfen mit Einwilligung des Spielers oder Spielinteressenten (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG) auch Werbung für erlaubtes Glücksspiel zum Gegenstand haben.*

- **Beschränkungen der Beilagenwerbung**

Je nach Lesart könnte die Erlaubnis von Beilagenwerbung in Periodika in § 8 Abs. 3 des Entwurfs für Glücksspiele nach § 6 Satz 2 Nr. 1 so verstanden werden, dass im Umkehrschluss Beilagenwerbung für andere Glücksspielformen oder Beilagenwerbung in nicht regelmäßig erscheinenden Druckwerken verboten sein soll. Für eine derartige Beschränkung besteht kein sachlicher Grund. Der ZAW befürwortet deswegen eine Streichung von § 8 Abs. 3 des Entwurfs.

#### **4. Rechtsunsicherheit durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Verwendung abweichender Definitionen**

Der Entwurf der Werberichtlinie enthält weiterhin eine Vielzahl unbestimmter Begriffe, die zu Rechtsunsicherheit bei der Bewerbung von legalen Glücksspielangeboten und daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten führen würde. Beispielsweise ist das in § 6 Abs. 5 genannte „Gefährdungspotenzial“ einer Glücksspielart in dieser Form kaum justizierbar.

Weiter sind die in § 2 verwendeten Definitionen, soweit sie von der bestehenden Gesetzgebung und Rechtsprechung abweichen, nicht nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere für die Einführung einer neuen, die Begriffsbestimmung des Bundesgerichtshofs ersetzenden und ausweitenden Definition von Werbung in § 2 Abs. 1. Von der neuen Definition wäre jede kommerzielle Kommunikation weit jenseits der Werbung im herkömmlichen Sinn umfasst. Sie könnte auch redaktionelle Beiträge erfassen und widerspräche damit dem Trennungsgebot zwischen redaktionellem Inhalt und Werbung als zentralem Fundament des Medien- und Lauterkeitsrechts. Eine Vermischung dieser Bereiche wäre systemwidrig. Die Prüfungspflichten der Medien hinsichtlich der von ihr verbreiteten kommerziellen Kommunikation sind gesetzlich bereits ausreichend bestimmt. Auch eine exakte Abgrenzung von Werbung und Vertrieb wäre durch die neue Definition, anders als die BGH-Definition, nicht gewährleistet.

Die Definitionen von Werbung und Werbenden in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 des Entwurfs sollten daher nach Auffassung des ZAW gestrichen werden.