

<p>Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/409</p>
--

Steltemeier & Rawe GmbH
Strategieberatung für Public Affairs

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Per E-Mail

Betreff: Glücksspielregulierung: Entwurf Werberichtlinie zum 1. GlüÄndStV
Von: "Kimmel, Johannes" <JK@steltemeier-rawe.com>
Datum: Mon, 19 Nov 2012 18:34:46 +0000

An: "Innenausschuss@landtag.ltsh.de" <Innenausschuss@landtag.ltsh.de>,
"finanzausschuss@landtag.ltsh.de" <finanzausschuss@landtag.ltsh.de>

Sehr geehrte Frau Schönfelder, sehr geehrter Herr Schmidt,

namens unserer Mandantin bwin.party erlaube ich mir, Ihnen anbei den Entwurf zur Werberichtlinie zukommen zu lassen, die laut Erstem Glücksspieländerungsstaatsvertrag künftig die Werbung für Glücksspielangebote in Deutschland regulieren soll. Der Entwurf wurde unter den 15 Bundesländern abgestimmt, die den 1. GlüÄndStV ratifiziert haben, und befand sich bis vor kurzem in der Verbändeanhörung.

Zudem übersende ich Ihnen die schriftlichen Stellungnahmen, die der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) und der Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V. zum Entwurf der Richtlinie abgegeben haben. Sie benennen diejenigen Stellen des Entwurfs, die aus Sicht der Wirtschaft die Umsetzung der geplanten Regulierung erschweren und/oder Regeln vorsehen, unter welchen die künftig bis zu 20 Inhaber einer Sportwettenkonzession gemäß 1. GlüÄndStV erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber unregulierten Anbietern erleiden. Als deutscher Marktführer für Online-Sportwetten arbeitet bwin.party in den zuständigen Gremien beider Verbände mit.

Herr Joerg Wacker, der bwin.party bei der mündlichen Anhörung des Innen- und des Finanzausschusses zur schleswig-holsteinischen Glücksspielpolitik am 31. Oktober vertrat,

hatte den anwesenden Abgeordneten die Übersendung des Entwurfs zur Werberichtlinie in Aussicht gestellt. Wir würden uns daher freuen, wenn die Dokumente den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt werden könnten.

Mit besten Grüßen aus Berlin

Johannes Kimmel

Johannes Kimmel
Associate

T +49 (0)30 275723-55
F +49 (0)30 275723-38
E jk@steltemeier-rawe.com

Steltemeier & Rawe GmbH
Strategieberatung für Public Affairs
Neustädtische Kirchstraße 6
10117 Berlin

Geschäftsführender Gesellschafter Sven Rawe
Geschäftsführer Heiko Wenzel
AG Charlottenburg, HRB 81308

Entwurf der Werberichtlinie

(Stand: 19.10.2012)

Erster Teil

Allgemeine Vorschriften

§ 1 Anwendungsbereich

- (1) Die Länder konkretisieren mit der Werberichtlinie Art und Umfang der gemäß § 5 Absätze 1 bis 3 Glücksspielstaatsvertrag erlaubten Werbung. Die Werberichtlinie gilt für Werbung für alle Arten von öffentlichen Glücksspielen, die dem Glücksspielstaatsvertrag unterfallen.
- (2) Bei der Beurteilung von Werbung bei der Erlaubniserteilung nach § 5 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 9a Absatz 2 Nummer 1 Glücksspielstaatsvertrag und im Rahmen der allgemeinen Aufsicht ist diese Werberichtlinie zu beachten.
- (3) Sponsoring im Sinne des § 8 Rundfunkstaatsvertrag ist von den Erlaubnispflichten für Werbung im Sinne des § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag nicht erfasst. Ebenso wenig werden redaktionelle Medieninhalte außerhalb von Dauerwerbesendungen von dieser Richtlinie erfasst.
- (4) Die Werberichtlinie trifft allein Regelungen in glücksspielaufsichtsrechtlicher Hinsicht. Datenschutzrechtliche Vorgaben und andere Vorschriften, insbesondere das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), das Jugendschutzgesetz (JuSchG), der Rundfunkstaatsvertrag (RStV), der Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und die Werberichtlinien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Landesmedienanstalten, bleiben unberührt.
- (5) Die Werberichtlinie lässt die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele und dessen Entscheidungen unberührt. Danach bleibt insbesondere die Möglichkeit, den Werberat neben den von dieser Richtlinie beschriebenen Verfahren anzurufen, unberührt.

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Werbung im Sinne dieser Richtlinie ist jede Äußerung bei der Ausübung eines Handelsgewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern.
- (2) Im Sinne dieser Richtlinie sind
 1. Werbende Veranstalter oder Vermittler
Veranstalter oder Vermittler öffentlicher Glücksspiele, die Werbung in Auftrag geben.
 2. Dachmarkenwerbung
die Werbung für den Namen oder die Firma eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe oder für eine übergeordnete Marke, die sich durch einen besonders hohen Wiedererkennungswert auszeichnet. Auf eine Eintragung des Namens oder der Firma als Marke kommt es nicht an.
 3. Imagewerbung für das Unternehmen
Werbung mit Nennung des Unternehmensnamens oder eines prägenden Teils des Namens, die selbst keine eigentlichen Leistungen (Glücksspielprodukte) bewirbt, sondern eine positive Haltung anregen und allgemein ein positives Bild des beworbenen Unternehmens vermitteln will.
 4. Dauerwerbesendungen
Sendungen wie z.B. Spielshows und Lospräsentationen von mindestens 90 Sekunden Dauer, in denen Werbung redaktionell gestaltet ist, der Werbecharakter erkennbar im Vordergrund steht und die Werbung einen wesentlichen Bestandteil darstellt.
 5. Eigenwerbekanäle
eigenständig lizenzierte Rundfunkangebote, deren Inhalte der Eigendarstellung eines Unternehmens in der Öffentlichkeit dienen. Sie dienen nicht der unmittelbaren Förderung des Absatzes von Glücksspielprodukten.
 6. Teleshopping
die Sendung direkter Angebote an die Öffentlichkeit zum Zwecke des Absatzes von Glücksspielen gegen Entgelt in Form von Teleshoppingkanälen, -fenstern und -spots.
 7. Casinospiele
Roulette, Baccara, Black Jack, Trente et quarante und Poker jeweils in allen Varianten sowie weitere international oder in Spielbanken eingeführte Glücksspiele sowie Automatenspiele.

Zweiter Teil

Allgemeine Anforderungen an Werbung für öffentliches Glücksspiel

§ 3 Zulässige Werbung

- (1) Werbung muss in ihrer Gesamtheit mit § 5 Glücksspielstaatsvertrag vereinbar sein. Dabei ist zu berücksichtigen
 1. welche Werbeinhalte vermittelt werden,
 2. ob gegen bestehende Werbeverbote verstoßen wird,
 3. welche Kommunikationsmittel eingesetzt werden,
 4. ob die erforderlichen Pflichthinweise enthalten sind und
 5. wie hoch das Gefährdungspotential der beworbenen Glücksspielart ist.
- (2) Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel sind unter Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspiele an den gleichrangigen Zielen des § 1 Glücksspielstaatsvertrag auszurichten.
- (3) Es darf nur für zugelassene Glücksspielanbieter und -produkte geworben werden. Die Werbung kann Informationen über das Unternehmen, Spielangebote und Spielregeln oder Suchtprävention und Jugendschutz zum Inhalt haben. Daneben sind Informationen über Veränderungen des beworbenen Glücksspiels oder seines Vertriebswegs zulässig. Imagewerbung für das Unternehmen und Dachmarkenwerbung sind zulässig, sofern nicht unter derselben Dachmarke auch illegale Glücksspiele angeboten werden. Informationen des Unternehmens über die Förderung gemeinnütziger Zwecke sind erlaubt.
- (4) Darüber hinausgehende Werbung zur Attraktivitätssteigerung des Spielangebots ist nach Maßgabe der Vorschriften des 3. Teils dieser Richtlinie zulässig.

§ 4 Unerlaubte Werbung

- (1) Werbung für öffentliches Glücksspiel, die
 1. sich gezielt an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richtet, Darstellungen und Aussagen enthält, die Minderjährige besonders ansprechen oder offensichtlich Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen darstellt, die an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen,

2. irreführend ist, insbesondere unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne oder über die angebotenen Glücksspiele enthält,
3. in ausschließlicher und einseitiger Weise den Nutzen des Glücksspiels betont,
4. gleichzeitig für unerlaubtes Glücksspiel wirbt,
5. suggeriert, dass Glücksspiel eine vernünftige Strategie sein könnte, um die finanzielle Situation zu verbessern,
6. vermittelt, dass Glücksspiel Problemen wie insbesondere finanziellen Schwierigkeiten, sozialen Problemen und psychosozialen Konflikten entgegenwirken kann,
7. ermutigt, Verluste zurückzugewinnen oder Gewinne wieder zu investieren,
8. den Zufallscharakter des Glücksspiels nicht angemessen darstellt,,
9. den Verzicht auf Glücksspiel abwertend erscheinen lässt bzw. vermittelt, die Teilnahme an Glücksspielen fördere den eigenen sozialen Erfolg,
10. das Glücksspiel als Gut des täglichen Lebens erscheinen lässt oder
11. im Übrigen mögliche kognitive Irrtümer von Spielern oder Spielinteressenten fördert,

entspricht nicht den Anforderungen des § 5 Absätze 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag und ist nicht erlaubt.

- (2) Vergleichbar gefährdete Zielgruppen im Sinne des Absatz 1 Nr. 1 sind insbesondere Spieler mit pathologischem Spielverhalten sowie Spieler in finanziellen Schwierigkeiten. Werbung richtet sich an sie, wenn sie sich nach Inhalt, Form oder Verbreitungsart überwiegend an diese wendet oder als akustischer oder visueller Schlüsselreiz (sog. Trigger) eingesetzt wird.,

Dritter Teil

Besondere Anforderungen an Werbung für öffentliches Glücksspiel

§ 5 Differenzierung nach Art des Glücksspiels

Um den Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken, dürfen die werbenden Veranstalter und Vermittler unter Berücksichtigung des spezifischen Gefährdungspotentials des beworbenen Glücksspielprodukts auf das Spielangebot aufmerksam machen und das Glücksspiel so attraktiv anbieten, dass es nach Art und Ausgestaltung geeignet ist, die Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten und darauf hinzuwirken, dass die Teilnehmer das beworbene Glücksspielprodukt als Alternative den illegalen bzw. gefährlicheren Glücksspielprodukten vorziehen.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen:

1. Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden und Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages
Für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, sowie für Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages darf nach Maßgabe der §§ 3 und 4 im für eine gesicherte Wahrnehmung notwendigen Umfang attraktiv geworben werden. Bei der Werbung kann der gemeinnützige Charakter der Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages in den Vordergrund gestellt werden.
2. Sportwetten
Werbung für Sportwetten im Fernsehen und im Internet unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist nicht zulässig, soweit gerade die Bewettung des konkreten Sportereignisses beworben werden soll. Unzulässig ist insbesondere Werbung für die Bewettung des konkreten Sportereignisses in der Spielzeitpause einer Live-Übertragung sowie als Werbeunterbrechungen im Rahmen der Live-Berichterstattung. Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig. § 3 Absatz 3 und § 12 bleiben unberührt.
3. Pferdewetten
Totalisatorwetten sind grundsätzlich den Lotterien im Sinne der Nr. 1 gleichzusetzen (vgl. Erläuterungen zu § 27 Absatz 3 GlüStV). Für Totalisatorwetten ist Werbung im unmittelbaren Umfeld der Pferderennenveranstaltung, auf die Wetten angenommen werden können, zulässig. Die Werbung hat sich im Wesentlichen auf Informationen über die zu erwartenden Eventualquoten zu beschränken. Für Festkurswetten entsprechend § 27 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag gelten die Bestimmungen der Nr. 2 sinngemäß.

§ 6 Differenzierung nach Art des Kommunikationsmittels

Werbung für öffentliches Glücksspiel in Medien, deren redaktioneller Teil sich überwiegend an Minderjährige richtet, sowie Werbegestaltungen, die primär Minderjährige ansprechen, sind unzulässig.

§ 7 Telekommunikationsanlagen

Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen ist verboten. Nicht vom Verbot nach Satz 1 umfasst sind Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten beim Veranstalter oder Vermittler; diese Telefonate dürfen mit Einwilligung des Spielers oder Spielinteressenten (§ 7 Absatz 2 Nr. 3 UWG) auch Werbung für erlaubtes Glücksspiel zum Gegenstand haben. Ferner ist die Kommunikation per Email und SMS innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses nicht vom Verbot nach Satz 1 erfasst.

§ 8 Fernsehen

- (1) Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen ist grundsätzlich verboten. Das Verbot gilt unabhängig vom Verbreitungsweg und auch für eine Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes. Vom Verbot umfasst werden auch der Fernsehtext und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (video on demand). Ausnahmeerlaubnisse für Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten können nach Maßgabe des § 14 in Verbindung mit §§ 3 bis 6 und 13 dieser Richtlinie erteilt werden.
- (2) Dauerwerbesendungen für öffentliches Glücksspiel sind im Fernsehen grundsätzlich unzulässig. Zulässig sind unbeschadet des § 5 Absatzes 3 Glücksspielstaatsvertrag Dauerwerbesendungen sowie Ziehungssendungen für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages.
- (3) Eigenwerbekanäle von Anbietern öffentlicher Glücksspiele sind verboten, es sei denn, es handelt sich um die Angebote der Rennvereine, die ihre Rennen, die in Ausführung von § 1 Rennwett- und Lotteriewettgesetz durchgeführt werden, in die eigenen Vertriebsnetze übertragen.
- (4) Teleshopping für öffentliches Glücksspiel ist nicht erlaubt.
- (5) Die Werbung darf keine prägenden Elemente enthalten, die auch Bestandteil von Kindersendungen sind.

§ 9 Kino

Werbung für öffentliches Glücksspiel ist bei öffentlichen Filmveranstaltungen erst nach 18.00 Uhr zulässig.

§ 10 Hörfunk

- (1) Die Werbung darf keine prägenden Elemente enthalten, die auch Bestandteil von Kindersendungen sind.
- (2) Eigenwerbekanäle von Anbietern öffentlicher Glücksspiele sind verboten.

§ 11 Internet

- (1) Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet ist grundsätzlich verboten. Ausnahmeerlaubnisse für Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten können nach Maßgabe des § 14 in Verbindung mit §§ 3 bis 6 und 13 dieser Richtlinie erteilt werden.
- (2) Vom Verbot nach Absatz 1 umfasst ist auch die Werbung für Casinospiele in Form von unentgeltlich angebotenen Casinospiele.

§ 12 Trikot- und Bandenwerbung

- (1) Trikot- und Bandenwerbung ist in Form der Dachmarkenwerbung zulässig.
- (2) Werbung für öffentliches Glücksspiel auf Trikots von Kinder- oder Jugendmannschaften ist unzulässig. Bandenwerbung für öffentliches Glücksspiel, die bei Sportwettkämpfen von Minderjährigen eingesetzt wird, ist unzulässig.

§ 13 Pflichthinweise

- (1) Werbung für öffentliches Glücksspiel hat über die Suchtrisiken der beworbenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger sowie die Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Nicht erfasst von der Hinweispflicht des Satzes 1 sind die Lotterien des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages sowie Image- und Dachmarkenwerbung.
- (2) Bei einer Information über Höchstgewinne hat auch eine Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu erfolgen.
- (3) Die Pflichthinweise gemäß Absatz 1 und 2 sind in deutlicher, gut wahrnehmbarer Form und Größe in das jeweilige Kommunikationsmittel einzubringen.

Vierter Teil

Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot

§ 14 Verfahren

- (1) Werbende Veranstalter und Vermittler (Antragsteller) haben die Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und Internet gemäß § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag bei der gemäß § 9 a Absatz 2 Nr. 1 Glücksspielstaatsvertrag zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde zu beantragen. Die Glücksspielaufsichtsbehörde prüft sodann die Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot entsprechend der in dieser Werberichtlinie dargelegten Grundsätze. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann von Einzelerlaubnissen absehen und eine Rahmenerlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet erteilen. Die Erlaubnis muss vor der ersten Übertragung der Werbung vorliegen.
- (2) Der Antrag muss ein Werbekonzept mit einer Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahmen, der Häufigkeit und Dauer von Werbesendungen und -maßnahmen und des Adressaten beinhalten. Bei Fernsehwerbung soll das Werbekonzept zusätzlich den geplanten Sendeplatz beinhalten. Der Antragsteller hat im Werbekonzept schlüssig darzulegen, wie der Einhaltung der Werberichtlinie genüge getan werden soll. Wesentliche Änderungen des Werbekonzepts sind der Glücksspielaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.
- (3) Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann vom Antragsteller nachträglich die Vorlage einer konkreten Werbesendung oder sonstigen -maßnahme verlangen und auf ihre Vereinbarkeit mit der von ihr erteilten Erlaubnis prüfen.
- (4) Die Glücksspielaufsichtsbehörde bestimmt die näheren Einzelheiten zur Erlaubnis im Rahmen des § 9 a Absatz 2 Nummer 1, Absatz 5 Glücksspielstaatsvertrag in Verbindung mit § 5 VwV wie insbesondere Nebenbestimmungen zur Erlaubnis. Die Erlaubnis kann insbesondere befristet werden und einen Widerrufsvorbehalt für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie enthalten.
- (5) Zur Glücksspielwerbung findet ein regelmäßiger vertraulicher Austausch zwischen der nach §§ 5 Absatz 3, 9 a Absatz 2 Nr. 1 Glücksspielstaatsvertrag zuständigen Behörde, dem Glücksspielkollegium, den Landesmedienanstalten und dem Deutschen Werberat statt.

Fünfter Teil

Schlussbestimmungen

§ 15 Änderung der Werberichtlinie

Vor einer wesentlichen Änderung dieser Werberichtlinie hat das Glücksspielkollegium den betroffenen Kreisen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

§ 16 Inkrafttreten

Die Werberichtlinie tritt am _____ in Kraft. Sie tritt spätestens mit Außerkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages nach seinem Artikel _____ ebenfalls außer Kraft.

§ 17 Veröffentlichung

Die Werberichtlinie ist in allen Ländern als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift in den Verkündungsblättern der Länder zu veröffentlichen. Jede Änderung der Werberichtlinie ist ebenfalls zu veröffentlichen.

B) Begründung

Die Werberichtlinie ist als "normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung auch für die Gerichte" (vgl. Begründung zu § 5 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertrag) anzusehen. Sie trägt dem neuen Regelungsansatz nach § 5 Glücksspielstaatsvertrag Rechnung und folgt der Vorgabe, die veränderten Akzentuierungen und differenzierteren Bewertungen im neuen Glücksspielstaatsvertrag im Bereich der Werbung umzusetzen.

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Die Werberichtlinie konkretisiert die Regelung des § 5 Glücksspielstaatsvertrag. Die Werbung durch illegale Anbieter und/oder für illegales Glücksspiel bleibt unabhängig von Form und Inhalt verboten.

Zu Absatz 2

Bei der Beurteilung von Werbung im Rahmen der Erteilung einer Erlaubnis nach § 5 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 9 a Absatz 2 Ziffer 1 Glücksspielstaatsvertrag und im Rahmen der allgemeinen Aufsicht ist diese Werberichtlinie zu beachten. Hinsichtlich Art und Umfang der erlaubten Werbung im Sinne des § 5 Glücksspielstaatsvertrag besteht - mit Ausnahme der Fernseh- und Internetwerbung kein genereller Erlaubnisvorbehalt. Insoweit ist die Einhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie lediglich nachträglich im Rahmen der allgemeinen Aufsicht zu überprüfen.

Zu Absatz 3

Während § 5 Absatz 3 des alten Glücksspielstaatsvertrages noch auf die §§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag verwiesen hat, findet sich im § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag lediglich ein Verweis auf § 7 Rundfunkstaatsvertrag und damit auf Werbung und Teleshopping. Das Sponsoring einer Fernsehsendung wird wegen der Besonderheiten, die in der Regelung nach § 8 Rundfunkstaatsvertrag zum Ausdruck kommen, nicht vom Erlaubnisvorbehalt des § 5 Absatz 3 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag erfasst. Gleichwohl stellt es Werbung für öffentliche Glücksspiele dar und kann im Rahmen der allgemeinen Aufsicht nachträglich durch die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde beanstandet werden. Nicht unter den Ausnahmevorbehalt des Absatzes 3 fallen sonstige als Sponsoring bezeichnete Werbemaßnahmen eines Unternehmens wie z.B. das Versehen von Trikots und Bande mit dem Namen des Sponsors.

Zu Absatz 4

Die Werberichtlinie trifft allein Regelungen in glücksspielaufsichtsrechtlicher Hinsicht. Damit werden auch der Entscheidung der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde über die Vereinbarkeit einer Werbemaßnahme mit den Vorgaben des § 5 Glücksspielstaatsvertrag allein die glücksspielrechtlichen Vorschriften zugrunde gelegt. Eine Unzulässigkeit der Werbemaßnahme kann sich daneben weiterhin aus anderen Vorschriften wie z.B. denen des UWG, des Jugendschutzgesetzes oder des Rundfunkstaatsvertrages ergeben. Sofern in personalisierter Form geworben wird, sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu beachten. Daher lässt die Werberichtlinie auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben unberührt.

Zu Absatz 5

Der Deutsche Werberat hat Richtlinien über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele aufgestellt. Die Grundsätze haben im Wesentlichen Eingang in diese Werberichtlinie gefunden. Eine Regelung auf Basis einer lediglich freiwilligen Befolgung der Richtlinien des Deutschen Werberats widerspräche jedoch den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages, der insbesondere in § 5 Absatz 3 ein grundsätzliches Verbot von Fernseh- und Internetwerbung normiert. . Vielmehr bedarf es der Ausgestaltung der nach § 5 Absatz 3 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag möglichen Ausnahmeerlaubnis.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Absatz 1

Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Einheitlichkeit wird hier auf die überkommene Definition des Werbebegriffs durch den BGH zurückgegriffen. Diese ist in jahrelanger Rechtsprechung und durch ihre Verwendung in anderen Rechtsgebieten gefestigt.

Zu Absatz 2

Nr. 1

Werbende im Sinne dieser Richtlinie sind allein Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele. Ihnen obliegt es, ggf. eine Ausnahmeerlaubnis für Werbung im Internet und Fernsehen bei der insoweit zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde zu beantragen.

Nr. 2

Dachmarkenwerbung

Bei der Dachmarkenwerbung geht es um die Werbung für übergeordnete Produktmarken, Firmen- oder Unternehmensnamen. Vgl. hierzu auch die Regelung zur Banden- und Trikotwerbung in § 12 der Werberichtlinie.

Nr. 4 bis 6

Die Definitionen sind angelehnt an diejenigen des Rundfunkstaatsvertrages. Nr. 4 berücksichtigt zudem, dass als Dauerwerbesendungen für Glücksspiele vor allem Spielshows und Lospräsentationen relevant sind.

Zu § 3 (Zulässige Werbung)

Zu Absatz 1

Die Prüfkriterien (Nr. 1-5) wurden u.a. in Anlehnung an das Gutachten von Tilmann Becker ("Werberichtlinien für Glücksspiele - Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der Süddeutschen Klassenlotterie", S. 31 ff.) erstellt.

Zu Nr. 3 (Kommunikationsmittel)

Werbung soll der Sache nach die Aufmerksamkeit des Verbrauchers, hier des Spielers oder Spielinteressenten, auf sich ziehen. Unterschiedliche Kommunikationsmittel sprechen dabei die unterschiedlichen Sinne an. Besteht die Werbung aus Text, Bild, Ton oder einer Kombination dieser Mittel so kann dies zu einer unterschiedlichen Bewertung führen.

Zu Nr. 5 (Gefährdungspotential)

Dieser Prüfpunkt wurde bewusst nicht auf das Suchtpotential eines Glücksspielprodukts beschränkt. Die Ziele des § 1 Glücksspielstaatsvertrag stehen nunmehr gleichrangig nebeneinander. Daher ist u.a. auch zu berücksichtigen, ob die Werbung mit dem Ziel, den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen, vereinbar ist.

Zu Absatz 2

Die Werberichtlinie verfolgt den Ansatz des Glücksspielstaatsvertrages, nach dem Gefährdungspotential der einzelnen Glücksspielprodukte zu differenzieren. Beispielsweise sollen für Glücksspielprodukte mit einem geringen Suchtgefährdungspotential deutlich weniger restriktive Anforderungen in der Werbung gestellt werden, als für Produkte mit einem höheren Suchtgefährdungspotential. Es soll aber vor allem auch das Ziel der Kanalisierung nach § 1 Absatz 2 Glücksspielstaatsvertrag herausgestellt werden: "durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unterlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken." Die Kanalisierung umfasst damit bei Glücksspielangeboten mit einem geringen Suchtgefährdungspotential die Lenkung der Nachfrage weg von den gefährlichen und hin zu den ungefährlichen Spielformen und bei Glücksspielangeboten mit einem hohen

Suchtgefährdungspotential die Kanalisierung weg vom illegalen zum legalen Angebot.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass zulässige Werbung nur für zugelassene Glücksspielanbieter und -produkte in Betracht kommt. Werbung für nicht zugelassene Anbieter und/oder illegale Glücksspielprodukte ist unabhängig vom jeweiligen Gefährdungspotential der Glücksspielart generell verboten. Sofern ein Unternehmen oder eine Dachmarke unter demselben Namen oder derselben Marke auch illegale Glücksspiele anbietet, stellt dieses Werbung für unerlaubtes Glücksspiel dar, die zu untersagen ist. Im Gegensatz zur Werbung sind reine Informationen des Unternehmens über die Förderung gemeinnütziger Zwecke erlaubt. Dies gilt unabhängig davon, welches erlaubte Glücksspielprodukt das betreffende Unternehmen veranstaltet oder vermittelt, also gleichermaßen für Sportwett- wie für Lotterieveranstalter und -vermittler, soweit im Rahmen der Information über die Förderung gemeinnütziger Zwecke kein Bezug zum Glücksspielprodukt hergestellt wird.

Zu § 4 (Unerlaubte Werbung)

Die in § 4 aufgeführten Konkretisierungen zu unerlaubter Werbung greifen entsprechende Forderungen der Suchtforschung auf, wonach verschiedene unzulässige Werbeinhalte bestimmt und gefährdete Zielgruppen benannt werden sollten.

Zu Absatz 1

Nr. 1

Die Werberichtlinie legt besonderes Augenmerk auf Minderjährige, da verhältnismäßig viele Risiko- und Problemspieler gerade in dieser Altersgruppe zu finden sind (vgl. Hayer, Tobias (2012) Jugendliche und glücksspielbezogene Probleme: Risikobedingungen, Entwicklungsmodelle und Implikationen für präventive Handlungsstrategien. Frankfurt/M.: Peter Lang). Hayer sieht als erwiesen an, dass Glücksspiel-Werbung von Jugendlichen wahrgenommen wird, diese bei einem Teil der Jugendlichen bestimmte Bedürfnisse bzw. positiv gefärbte Glücksspiel-Assoziationen fördert und die Spielteilnahme bei einer kleinen, wahrscheinlich ohnehin belasteten Subgruppe wahrscheinlicher macht.

Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen dürfen daher durch eine Werbemaßnahme nicht gezielt angesprochen werden. Insbesondere sind auch Darstellungen und Aussagen, die Minderjährige besonders ansprechen, nicht zulässig. Dies können z.B. Jugendidole oder Charaktere aus Kinder- und Jugendbüchern, wie z.B. Comicfiguren sein (Vgl. hierzu auch Monaghan, Derevensky & Sklar, 2008 Impact of gambling advertisements and marketing on children and adolescents). Zulässig bleibt, dass Jugendidole im Rahmen von Suchtpräventionswerbung oder bei Spielerschutzmaßnahmen eingesetzt werden.

Nr. 2 (irreführende Werbung)

Die Werbung darf insbesondere nicht im Hinblick auf die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, die Ausschüttungsquoten, die aktuellen Gewinnmöglichkeiten und/oder die reine Zufallsabhängigkeit des Spielergebnisses täuschen.

Nr. 3 (in ausschließlicher und einseitiger Weise den Nutzen des Glücksspiels betont)
Die Regelung erfüllt eine Forderung der Suchtforschung. Sie gilt für alle Glücksspielarten gleichermaßen und begrenzt damit u.a. auch die Werbetätigkeit der Lotterien des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrags.

Nr. 4

Wird in einer Werbung gleichzeitig auf illegales Angebot oder einen illegalen Anbieter hingewiesen, ist die gesamte Werbung als unzulässig anzusehen.

Nr. 8 (Keine angemessene Darstellung des Zufallscharakters)

Kognitive Irrtümer wie etwa die Annahme, der Ablauf bzw. Ausgang des Glücksspiels könne durch das Wissen bzw. persönliche Fähigkeiten oder eine entsprechende Begabung des Spielers maßgeblich beeinflusst werden, dürfen nicht zu Werbezwecken verwendet werden. Die Vorschrift wird vor allem bei Werbung für Glücksspiele, die auch Elemente eines Geschicklichkeitsspiels enthalten, relevant.

Nr. 10 (Gut des täglichen Lebens)

Glücksspiele zählen zu den sog. demeritorischen Wirtschaftsgütern, da ihre Nachfrage mit schädlichen gesellschaftlichen Folgen verbunden ist. Die Vorschrift soll verhindern, dass es durch die Darstellung von Glücksspielen als Gut des täglichen Lebens zu einer schleichenden Normalisierung von Glücksspielprodukten kommt. Sie gilt gleichermaßen für alle Glücksspielarten.

Nr. 11 (kognitive Irrtümer im Übrigen)

Nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Wirkung von Werbung auf jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler sind kognitive Irrtümer ein bedeutender Aspekt, der in der Werberichtlinie stärker gewürdigt werden soll. Über die bereits normierten Fälle nicht erlaubter Werbung hinaus, die sich auf beim Spielteilnehmer oder -interessenten ausgelöste Irrtümer beziehen, wie z.B. Nr. 5, 6 und 8, wurde daher dieser Auffangtatbestand geschaffen.

Zu Absatz 2

Der Begriff der vergleichbar gefährdeten Zielgruppe ist in Verbindung mit Absatz 2 Nr. 9 zu lesen. § 8 Absatz 2 Glücksspielstaatsvertrag sieht die Spielersperre auch für Personen vor, die überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Diese Personen mit finanziellen Schwierigkeiten

sind daher als vergleichbar gefährdete Zielgruppe anzusehen. Die Suchtforschung (vgl. insoweit Becker, Tilman Ein Prüfprogramm für Glücksspielwerbung. In Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht Heft 4 2012, S. 229ff., S. 235) fordert, sog. Trigger zu untersagen. Dies sind suchtauslösende Schlüsselreize, die bei pathologischen Spielern das Verlangen zu spielen, auslösen. Ein Trigger kann jeder Sinneseindruck sein, den gefährdete Spieler eng mit dem Spielergebnis assoziieren, wie etwa Töne (z.B. das Klimplern der Münzen bei einem Gewinn an Geldspielgeräten). Wenn die Werbung gezielt Trigger verwendet, die geeignet sind, bei einer Anzahl pathologischer Spieler das Verlangen zu spielen auszulösen, ist diese Werbung unzulässig. Dabei wird nicht verkannt, dass die Regelung hohe Anforderungen an den Vollzug stellt und wegen des Bestimmtheitsgrundsatzes objektiv nachvollziehbare Entscheidungen erfordert.

Zu § 5 (Differenzierung nach Art des Glücksspiels)

§ 5 stellt zunächst für alle legalen Glücksspielangebote den Grundsatz auf, dass die Werbenden auf das Spielangebot aufmerksam machen und das Glücksspiel so anbieten, dass es nach Art und Ausgestaltung geeignet ist, die Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten. Dabei ist das spezifische Gefährdungspotential des beworbenen Glücksspielprodukts zu berücksichtigen. Sofern das beworbene Glücksspielprodukt eine Alternative zu illegalen oder gefährlicheren Glücksspielprodukten darstellt, sind die Vorgaben für die Werbung ebenfalls weniger restriktiv auszugestalten. Die Regelung dient dazu, den Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken, weg von den illegalen Angeboten hin zu den legalen und weg von den gefährlicheren Angeboten hin zu den ungefährlicheren. Vgl. dazu auch die Begründung zu § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag (S. 29).

Zu Nr. 1 (Lotterien, Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages)

Die Vorschrift gilt für alle Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, und für die Lotterien im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages unabhängig davon, ob ein planmäßiger Jackpot ausgespielt wird oder nicht. Da es sich beim Lotterieangebot durch die konkrete Ausgestaltung um ein weniger suchtförderndes Angebot (vgl. insoweit auch die Erläuterung zum Glücksspielstaatsvertrag unter A II. 3., S. 6) handelt, darf mit dem für eine gesicherte Wahrnehmung notwendigen Umfang attraktiv geworben werden.

Zu Nr. 2 (Sportwetten)

Absatz 2 wiederholt noch einmal das Verbot des § 5 Absatz 1 Satz 3 Glücksspielstaatsvertrag. Er stellt klar, dass Werbung für das konkrete, live übertragene Sportereignis in der Spielpause einer Live-Übertragung sowie Werbeunterbrechungen im Rahmen der Live-Berichterstattung unzulässig sind. Der Begriff der Spielpause umfasst sowohl die Halbzeitunterbrechung als auch beispielsweise Pausen vor einer Verlängerung oder einem Elfmeterschießen. Bei Werbung durch/mit (aktive/n) Sportler/n und Funktionären kann der Eindruck

entstehen, diese seien am Erfolg des Sportwettanbieters beteiligt und ließen sich beim Spiel davon beeinflussen. Minderjährige werden wie bereits in der Begründung zu § 4 Absatz 1 Nr. 1 ausgeführt vor allem durch die Darstellung von Jugendidolen angesprochen. Die Werbung für Sportwetten im Internet und Fernsehen darf sich daher aus Gründen des Minderjährigenschutzes nicht solcher Idole bedienen. Daher sind über Trikotwerbung hinausgehende Werbeaktivitäten einzelner aktiver Spieler für konkrete Glücksspielprodukte unzulässig.

Zu Nr. 3 (Pferdewetten)

Für Totalisatorwetten, die den Lotterien im Sinne der Nr. 1 gleichzustellen sind, wird eine Ausnahme vom Verbot der Werbung im unmittelbaren Umfeld der Sportveranstaltung gemacht. Der Gesetzgeber hatte für die Rennvereins-Pferdewette bewusst eine Sonderregelung getroffen, weil Renn- und Wettveranstaltung hier zusammenfallen. Die Rennvereine dürfen nach § 1 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes einen Totalisator pro Rennverein selbst betreiben. Der Rennverein ist damit gleichzeitig Veranstalter der Pferdewette. Ein Verbot der Werbung im unmittelbaren Umfeld der Sportveranstaltung käme einem Totalverbot für Werbung von Rennvereinen gleich.

Die Festkurswetten im Sinne des § 27 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag sind im Übrigen mit den sonstigen Sportwetten vergleichbar. Sie sind daher die Werbung betreffend gleich zu behandeln.

Zu § 6 (Differenzierung nach Art des Kommunikationsmittels)

§ 6 stellt zunächst Grundsätze für sämtliche Kommunikationsmittel auf.

Im Sinne des Minderjährigenschutzes darf Werbung für öffentliches Glücksspiel diese nicht primär ansprechen. Das gilt einerseits für die Inhalte, aber auch für die Kommunikationsmittel, mit denen die Werbung verbreitet wird.

Zu § 7 (Telekommunikationsanlagen)

Gemäß § 5 Absatz 3 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag ist Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen verboten. Vom Verbot umfasst wird auch die Versendung von EMail und SMS zu Werbezwecken. Nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH vom 4. März 2008 in dem Rechtsstreit Post-Annahmestelle KZR 36/05, RN 47) ist die Werbung per Email als Werbung über Telekommunikationsanlagen einzuordnen. Erfahrungen der Suchtexperten zeigen, dass diese Werbewege gerne genutzt werden, da die Emails in der Regel attraktiv aufgemacht sind und ihr Werbecharakter verschleiert wird, so dass sie regelmäßig geöffnet und gelesen werden, statt sie - vergleichbar einer Postwurfsendung -

ungeöffnet zu entsorgen. Außerdem liegen aus der Suchthilfepraxis Erkenntnisse vor, dass z.B. Spielhallen ihren Kundinnen und Kunden Gutscheine für Freispiele per SMS übersenden. Nicht vom Verbot umfasst ist hingegen die sog. Inbound-Telefonie, bei der der Spieler oder Spielinteressent den Veranstalter oder Vermittler anruft. Ferner ist die Kommunikation per Email und SMS innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses zulässig. Die Ausnahmen sind im Sinne der Förderung der Kanalisierung geboten und angemessen.

Zu § 8 (Fernsehen)

Zu Absatz 1

Das Verbot gilt unabhängig vom Verbreitungsweg, wie z.B. über Satellit, Kabel, Terrestrik oder IPTV, und auch für eine Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes. Fernsehtext ist vom Verbot umfasst.

Zu Absatz 2

Dauerwerbesendungen, wie z.B. auch Spielshows und Lospräsentationen sind lediglich für die weniger suchtfördernden Glücksspielarten zulässig. Für diese Lotterien können auch Ziehungssendungen übertragen werden. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Dauerwerbesendungen in diesem Bereich ändert jedoch nichts an dem Erlaubniserfordernis des § 5 Absatz 3 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag.

Zu Absatz 3 (Eigenwerbekanäle)

Durch das Verbot von Eigenwerbekanälen soll ebenfalls einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels entgegengewirkt werden. Eine Ausnahme von diesem Verbot wird für die Übertragung der Rennen durch die Rennvereine in ihre eigenen Vertriebsnetze gemacht. Hier steht nicht die Werbung für Pferdewetten, sondern die Übertragung des Sportereignisses im Vordergrund, die in der Regel nicht im frei empfangbaren Fernsehen zu verfolgen ist. Der Zugriff auf die Live-Bilder ist zahlenmäßig begrenzt auf eine geschlossene Benutzergruppe, so dass Jugendschutzanforderungen hier erfüllt werden können.

Zu Absatz 5 Im Sinne eines effektiven Minderjährigenschutzes darf die Werbung keine prägenden Elemente enthalten, die auch Bestandteil einer Kindersendung sind. Prägende Elemente sind etwa eine Titelmelodie oder dargestellte Charaktere und fiktive Figuren. Vgl. auch die Begründung zu § 4 Absatz 1 Nr. 1.

Zu § 9 (Kino)

Um Werbung für öffentliches Glücksspiel im Kino durch eine dem Fernsehen vergleichbare Vorschrift nicht praktisch unmöglich zu machen (rund um Kinderfilme,

die im Kino möglicherweise ganztägig gezeigt werden), wird hier eine § 11 Absatz 5 Jugendschutzgesetz vergleichbare Regelung angewandt. Danach ist Werbung für Tabakwaren und Alkohol im Kino erst nach 18.00 Uhr zulässig.

Zu § 10 (Hörfunk)

Vgl. die Begründung zu § 8 Absatz 5.

Zu § 11 (Internet)

Die Vorschrift umfasst das Internet und Telemedien. Zum Verbot der Werbung für Geldspielgeräte und Casinospiele s.o. Das Verbot von Werbung für sog. Spielgeldseiten greift eine Forderung aus der Suchtforschung auf. Die sog. Pokerschule stellt dabei das Hauptbeispiel aus der Praxis dar. Die Bewerbung von kostenlosen Pokerschulen und ähnlichen "Glücksspiel-Surrogaten" verfolgt letztlich den vorrangigen Zweck, den Spielinteressenten an die (illegalen) entgeltlichen Glücksspielangebote heranzuführen.

Zu § 12 (Trikot- und Bandenwerbung)

Unter dem Begriff der Banden im Sinne des § 12 werden lediglich solche bei Sportwettkämpfen verstanden. Da Trikot- und Bandenwerbung zumindest auch im Wege der Fernsehübertragung als Werbung im Fernsehen sichtbar sein wird, darf hier keine Werbung für eine Bewertung des übertragenen Sportereignisses stattfinden. Daher ist lediglich Dachmarkenwerbung im Sinne des § 2 Absatz 2 Nr. 2 dieser Richtlinie erlaubt.

Da Werbung für öffentliches Glücksspiel Minderjährige nicht gezielt ansprechen darf, ist sie auf Trikots von Kinder- und Jugendmannschaften konsequenterweise ebenso verboten wie bei Sportwettkämpfen Minderjähriger (so auch Becker, Tilman in ZfWG, 04.12, S. 229ff (234)).

Zu § 13 (Pflichthinweise)

Zu Absatz 1

Anders als noch § 5 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages a.F. verlangt der neue Glücksspielstaatsvertrag nicht mehr per se das Anbringen von deutlichen Hinweisen auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten". Hintergrund des Wegfalls der Vorschrift waren die Überlegungen, dass die Pflichthinweise bei Glücksspielen mit einem geringen Suchtgefährdungspotential geeignet sind, zu einer Irreführung des

Spielers oder Spielinteressenten über die tatsächliche Suchtgefahr des Glücksspielprodukts beizutragen. Zudem können Hinweise auf Suchtgefahren gerade bei Jugendlichen die gegenteilige Wirkung haben und damit das Glücksspiel gerade erst für diese Zielgruppe interessant machen. (Vgl. Becker, Tilman in Regulierung von Glücksspielen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 04.03.2011). Die Werberichtlinie hat diesem Umstand Rechnung zu tragen. Daher gilt das Erfordernis, Pflichthinweise anzubringen, nicht für die Lotterien des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages.

Bei Image- und Dachmarkenwerbung ist das Anbringen von Pflichthinweisen in der Regel nicht möglich und wegen der inhaltlichen Beschränkung der Werbung auch nicht erforderlich.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift verlangt lediglich im Zusammenhang mit der Darstellung von Höchstgewinnen, z.B. dem Jackpot, eine Aufklärung über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten. Unter Suchtgefährdungsgesichtspunkten erscheint eine generelle Verpflichtung, die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten in die Werbung aufzunehmen, nicht sinnvoll, da bei gefährlicheren Spielformen wie z.B. dem Großen Spiel in Spielbanken größere Gewinnwahrscheinlichkeiten bestehen als beim vergleichsweise geringe Suchtrisiken bergenden Lotto.

Zu Absatz 3

Die Pflichthinweise müssen dem jeweiligen Kommunikationsmittel angemessen sein.

Zu § 14 (Verfahren)

Wie bereits eingangs ausgeführt, sieht § 5 Absatz 3 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag ein Verbot der Werbung für öffentliche Glücksspiele im Fernsehen, Internet und über Telekommunikationsanlagen vor. Davon abweichend können die Länder gemäß § 5 Absatz 3 Satz 2 zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 Glücksspielstaatsvertrag Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet und im Fernsehen erlauben. § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag normiert somit ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Eine generelle Befreiung vom Fernsehwerbeverbot für Lotterien des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages, wie sie in § 12 Absatz Absatz 2 Glücksspielstaatsvertrag a.F. vorgesehen war, findet sich hingegen im neuen Glücksspielstaatsvertrag nicht mehr. § 14 der Werberichtlinie trägt dem Rechnung und dient der Ausgestaltung der Ausnahmeerlaubnis.

Zu Absatz 1

Die Erlaubnis muss vor der ersten Übertragung im Fernsehen oder Freischaltung der Werbung im Internet von der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde erteilt werden. Veranstalter oder Vermittler öffentlicher Glücksspiele haben die Möglichkeit aufgrund des vorgelegten Werbekonzepts (siehe Absatz 2) eine Rahmenerlaubnis für Werbung im Fernsehen und Internet zu erhalten.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt die inhaltlichen Anforderungen an die Antragstellung. Dem Antrag ist ein Werbekonzept mit einer Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahme, der Häufigkeit und Dauer von Werbesendungen und -maßnahmen und des Adressaten beizufügen. Diese Angaben werden benötigt, um z.B. die Vereinbarkeit der Werbung mit den Erfordernissen des Minderjährigenschutzes prüfen zu können. Lediglich wesentliche Änderungen des Werbekonzepts und damit der Werbemaßnahmen sind der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

Zu Absatz 3

Im Hinblick auf die Möglichkeit, eine Rahmenerlaubnis zu erlangen, wird gefordert, wesentliche Änderungen des Werbekonzepts der Glücksspielaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Vor diesem Hintergrund kann die Glücksspielaufsichtsbehörde auch nachträglich die Vorlage einer konkreten Werbemaßnahme verlangen, um sie auf ihre Vereinbarkeit mit der Erlaubnis zu prüfen.

Zu Absatz 4

Die Glücksspielaufsichtsbehörde wird hiermit ermächtigt, ggf. weitere Einzelheiten zur Erlaubnis, wie etwa Nebenbestimmungen, zu regeln. Sie kann die Erlaubnis insbesondere befristen oder einen Widerrufsvorbehalt für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie in die Erlaubnis mit aufnehmen.

Zu § 15 (Änderung der Werberichtlinie)

Betroffene Kreise sind vor allem Veranstalter und Vermittler, die Werbewirtschaft und die Glücksspielsuchtwissenschaft.

Zu § 16 (Inkrafttreten)

Die Werberichtlinie teilt das Schicksal des Glücksspielstaatsvertrages.

Zu § 17 (Veröffentlichung)

Gemäß § 5 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertrag ist die Werberichtlinie in allen Ländern als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift zu veröffentlichen. § 17 bestimmt zudem, dass jede Änderung der Werberichtlinie ebenfalls zu veröffentlichen ist.

ENTWURF

Stellungnahme

zum Entwurf für die Werberichtlinie der Länder gem. § 5 Abs. 4 GlüÄndStV

09.11.2012

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.700 Unternehmen, davon über 1.100 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) ist am 1. Juli 2012 in Kraft getreten. Zu dem ersten Arbeitsentwurf (Stand 14.08.2012) für die Werberichtlinie der Länder auf Grundlage des § 5 Abs. 4 des neuen GlüÄndStV führte das Land Nordrhein-Westfalen eine öffentliche Anhörung durch. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen erarbeiteten die Länder einen neuen Entwurf der Werberichtlinie (Stand 19.10.2012), welcher nun durch das Glücksspielkollegium ebenfalls zur Konsultation gestellt wird.

BITKOM bedankt sich für die erneute Gelegenheit, an der Konsultation teilnehmen zu können und erlaubt sich, mit der vorliegenden Stellungnahme Anregungen zur Werberegulierung im Glücksspielbereich wie folgt zu übermitteln:

Vorbemerkungen

Grundsätzlich sieht BITKOM keine Notwendigkeit, die Werbung für legale Formen des öffentlichen Glücksspiels auf dieser regulatorischen Ebene zu regeln. Vielmehr sind die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für Werbung sowie die Selbstregulierung der Werbungtreibenden ein probates und bewährtes Mittel, um die Erfüllung der Anforderungen des Gesetzgebers sicherzustellen. Die Verhaltensregeln des Deutschen Werberates über kommerzielle Kommunikation vom Februar 2012 sind geeignet, um die Ziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrages zu verwirklichen.

Die vorliegende Werberichtlinie enthält zahlreiche Bestimmungen, die eine erfolgreiche Kanalisierung der Nachfrage auf regulierte Angebote verhindern wird. Darüber hinaus wird eine verfassungswidrige zensurähnliche Behörde (§ 14) eingeführt.

Dies vorausgeschickt sei der Entwurf der Werberichtlinie im Hinblick auf drei Regelungen kommentiert.

1. § 7 Werberichtlinie-E: Telekommunikationsanlagen

Aus Sicht des BITKOM sollte § 7 des Richtlinienentwurfes insgesamt klarer gefasst werden. Nach § 7 Satz 1 des Richtlinienentwurfes ist die Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen verboten. Nach § 7

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Adél Holdampf-Wendel
Bereichsleiterin
Medien- und Netzpolitik,
Wettbewerbs- und Verbraucherrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

zum Entwurf für die Werberichtlinie der Länder gem. § 5 Abs. 4 GlüÄndStV
Seite 2

Satz 2 werden Anrufe des Spielers oder Spielinteressenten beim Veranstalter oder Vermittler von dieser Regelung ausgenommen, ohne dass der Gegenstand dieser Ausnahme ersichtlich wird. Nach unserem Verständnis kann der Anruf eines Spielers oder Spielinteressierten keine unzulässige Werbung darstellen. Es wäre widersinnig, inhaltliche Teile eines solchen, vom Anrufenden gewünschten, Gesprächs für rechtswidrig zu erklären.

Vielmehr sollte im § 7 des Richtlinienentwurfes klargestellt werden, dass solche Anrufe vom Verbot ausgenommen werden, die vom Veranstalter oder Vermittler ausgehen und die Voraussetzungen des UWG erfüllen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die Ausnahmebestimmung nach § 7 Satz 3 (Werbung per E-Mail und SMS) als abschließend betrachtet wird. In diesem Zusammenhang sei zudem darauf hingewiesen, dass der Entwurf im Satz 2 lediglich auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG verweist, während Werbung mit einem Telefonanruf gegenüber einem Verbraucher in § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG und Werbung unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine in § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG geregelt werden.

Des Weiteren bleibt unklar, welche „bestehenden Vertragsverhältnisse“ in § 7 Satz 3 gemeint sind. Ob es sich um Verträge zwischen Telekommunikationsanbietern und ihren Kunden oder aber zwischen Glücksspielanbietern und Spielern oder Spielinteressenten handelt, bleibt offen. Festzuhalten ist jedoch, dass hierdurch eine Einschränkung vorgenommen wird, die weit über die rechtlichen Anforderungen des UWG, welches die kommerzielle Kommunikation per E-Mail oder SMS bei entsprechender Einwilligung auch außerhalb der Vertragsbeziehungen gestattet, hinausreicht.

Wir schlagen daher für § 7 folgende Formulierung vor:

„Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen ist verboten, soweit sie nicht nach Satz 2 gestattet ist. Zulässig ist die kommerzielle Kommunikation per Telefon, Email und SMS nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 UWG.“

2. § 11 Abs. 1 Werberichtlinie-E: Internet

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 des Richtlinien-Entwurfs können Ausnahmegenehmigungen für Internet-Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten nach Maßgabe des § 14 in Verbindung mit §§ 3 bis 6 und 13 der Richtlinie erteilt werden. BITKOM begrüßt, dass die im Arbeitsentwurf angeführten Bestimmungen zur Verlinkung und zu visuellen Elementen nicht mehr Bestandteil des aktuellen Richtlinie-Entwurfs sind.

3. § 14 Werberichtlinie-E: Verfahren zur Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot

Der Entwurf der Werberichtlinie sieht in § 14 die Einrichtung einer zensurähnlichen Behörde vor, bei der Unternehmen in der Regel einzelne Werbemaßnahmen vorab zur Genehmigung einreichen müssen. Dies kommt einer Vorzensur gleich, die erstens gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG („Eine Zensur findet nicht statt“) verstößt und zweitens nicht praktikabel ist. Aufgrund dessen, dass der Gesetzentwurf Kriterien nur unzureichend und stark auslegungsbedürftig definiert, die für eine Genehmigung erfüllt sein müssen, ist das Genehmigungsver-

Stellungnahme

zum Entwurf für die Werberichtlinie der Länder gem. § 5 Abs. 4 GlüÄndStV
Seite 3

fahren der Glückspielaufsichtsbehörde intransparent und nicht vorhersehbar. Mit einer Investition in Werbemaßnahmen setzen sich die Unternehmen einem großen wirtschaftlichen Risiko aus.

Wir schlagen daher für § 14 folgende Formulierung vor:

§ 14 Werbegenehmigung für TV und Internet

(1) Veranstalter und Vermittlern ist die Ausnahmegenehmigung im Sinne des § 5 Abs. 3 GlüÄndStV für Werbung im TV und Internet zu erteilen, wenn die Grundsätze des § 5 Abs. 1 und 2 GlüÄndStV erfüllt sind. Diese Genehmigung 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.

An das
Hessische Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67
65021 Wiesbaden

Per E-Mail: ggs@hmdis.hessen.de
Kopie: Gluecksspiel-NRW@mik.nrw.de

14.11.2012

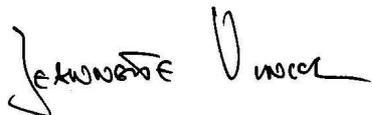
**Glücksspieländerungsstaatsvertrag; Werberichtlinie
Geschäftszeichen: II 6-21v09-02-12/002
Stellungnahme des ZAW**

Sehr geehrter Herr Rohde,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 22.10.2012 und die Gelegenheit, unsere Anmerkungen zum Entwurf der Werberichtlinie vom 19.10.2012 an Sie zu übermitteln.

Die Stellungnahme des ZAW finden Sie in der Anlage. Für die Verlängerung der Frist zur Stellungnahme bedanken wir uns sehr herzlich. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jeannette Viniol



Der Entwurf einer Werberichtlinie vom 19.10.2012 weist im Vergleich zu den Vorentwürfen deutliche Verbesserungen auf. Diese tragen der Erkenntnis Rechnung, dass das vorrangige Ziel des Glücksspielstaatsvertrags, die Austrocknung des illegalen Markts durch die Hinleitung der Spieler zum legalen Glücksspiel, nur erreicht werden kann, wenn die legalen Glücksspielanbieter attraktiv werben können. Die Möglichkeiten hierzu haben sich nach dem neuen Entwurf verbessert, indem beispielsweise auf das Rabattverbot des früheren § 4 Abs. 1 Nr. 3 und die Einschränkung bestimmter Formen des Direktmarketings noch über die Grenzen des UWG hinaus (§ 8 des Vorentwurfs) verzichtet wird. Besonders ist zu begrüßen, dass das vormals in §§ 11 und 13 geregelte Verlinkungsverbot ebenso wie das Verbot von Pop-Ups und Hover-Ads nun gestrichen wurde.

Dessen ungeachtet ist das zentrale Problem des Entwurfs der Werberichtlinie bestehen geblieben. § 14 des neuen Entwurfs sieht weiterhin die Einrichtung einer Behörde vor, der jede einzelne Werbemaßnahme zur Prüfung vorzulegen ist. Zwar soll, zumindest nach dem Wortlaut der Vorschrift, alternativ auch die Erteilung einer Rahmenerlaubnis möglich sein. Hier lässt der Entwurf aber eindeutige Kriterien zur Erteilung einer solchen Rahmenerlaubnis völlig vermissen. Somit bleibt es unverändert bei der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift des § 14 des Entwurfs der Werberichtlinie (**hierzu unter I.**).

Zudem enthält der Richtlinienentwurf noch immer unsachgemäße Beschränkungen der Rechte der Werbungtreibenden, beispielsweise neue Beschränkungen der Email- und SMS-Werbung in § 7, die im Vorentwurf nicht enthalten waren, oder übertriebene Hinweispflichten in § 13 (**hierzu unter II.1**).

Darüber hinaus fehlt es einigen Formulierungen des Richtlinienentwurfs an Klarheit und Eindeutigkeit. Sie lassen hierdurch schon jetzt auf umfangreiche Probleme bei der Anwendung und auf das Entstehen unnötiger gerichtlicher Streitigkeiten schließen (**hierzu unter II.2.**).

Im Einzelnen:

I. § 14 Entwurf der Werberichtlinie

1. Verfassungswidrigkeit

a) Allgemein

Die nunmehr in § 14 des Entwurfs geregelte Einrichtung einer Erlaubnisbehörde bleibt auch nach ihrer Überarbeitung im Entwurf vom 19.10.2012 verfassungswidrig.

Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG bestimmt ohne jegliche Einschränkung „Eine Zensur findet nicht statt.“ Schutzgegenstand des Zensurverbotes ist die freie Meinungsäußerung. Die Kundgabe einer Meinung bleibt auch dann Meinungsäußerung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG, wenn sie wirtschaftliche Vorteile bringen soll (BVerfGE 30, S.337, 352). Die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG umfasst damit auch die kommerzielle Werbung (Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 5, Rn.2 unter Verweis auf BVerfGE 71, S. 162, 175).

Zensur im Sinne von Art. 5 Abs.1 Satz 3 GG ist jede Art der Vorzensur. Dies umfasst nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.04.1972 (BVerfGE 33, S. 52, 72; NJW 1972, S. 1934, 1937) auch einschränkende Maßnahmen vor der Herstellung oder Verbreitung eines Geisteswerks, insbesondere das Abhängigmachen von behördlicher Vorprüfung und Genehmigung seines Inhalts (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Genau dies aber sieht das absolute TV- und Internetwerbeverbot des § 5 GlüStV im Zusammenspiel mit der Möglichkeit der Erlaubniserteilung gemäß § 14 Werberichtlinie vor. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in der genannten Entscheidung weiter ausgeführt, dass schon die Existenz eines derartigen Kontroll- und Genehmigungsverfahrens das Geistesleben lähme. Das Zensurverbot soll die Gefahren einer solchen Präventivkontrolle bannen. Deswegen darf es, so das Bundesverfassungsgericht, keine Ausnahmen vom Zensurverbot geben, auch nicht durch allgemeine Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG. Dies gilt auch hier.

Die in § 14 des Entwurfs der Werberichtlinie vorgesehene Prüfung von Werbemaßnahmen ist damit Zensur im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG und verfassungswidrig. Die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.04.1972 stellt eindeutig klar, dass hierfür unerheblich ist, ob eine Zensurmaßnahme direkt per Gesetz angeordnet oder aber als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet wird.

b) Zur Rahmenerlaubnis im Besonderen

Auch die laut § 14 Abs. 1 und 2 des Entwurfs eingeräumte Möglichkeit zur Erlangung einer Rahmenerlaubnis ändert nichts an der Verfassungswidrigkeit des vorgesehenen Erlaubnisverfahrens.

Zunächst bietet der Entwurf keine Rechtssicherheit, wann ein Anspruch auf die Erteilung einer Rahmenerlaubnis besteht. Nach dem Wortlaut des Entwurfs („Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann von Einzelerlaubnissen absehen...“) bleibt die Entscheidung darüber, ob eine Rahmenerlaubnis erteilt wird oder aber weiterhin Einzelerlaubnisse erteilt werden, d.h. eine individuelle Zensur der einzelnen Werbemaßnahmen erfolgt, allein dem Ermessen der Aufsichtsbehörde überlassen. Hier müssen klare Bedingungen für die Erteilung einer Rahmenerlaubnis vorgelegt werden.

Vor Allem aber bleibt der Verstoß gegen das Zensurverbot bestehen. Sofern die Rahmenerlaubnis als Erlaubnis zur Durchführung eines der Erlaubnisbehörde vorzulegenden Werbekonzepts zu verstehen sein soll, wie dies in der Begründung zur Werberichtlinie nahegelegt wird, ändert dies nichts an der oben dargelegten Bewertung. An Stelle einer Erlaubnis einzelner Werbemaßnahmen würde hier die Erlaubnis für das Werbekonzept, d.h. für ein „Bündel“ einzelner Werbemaßnahmen erteilt. Diese müssten sämtlich dem Konzept entsprechen und dürften hiervon nicht abweichen. Einziger Unterschied zur Einzelerlaubnis wäre damit, dass sich die Erlaubnis nicht auf eine bestimmte Werbemaßnahme, sondern auf alle Werbemaßnahmen bezöge, die dem vorgelegten Konzept entsprechen. Alle sonstigen Werbemaßnahmen blieben verboten. Die oben dargestellte Zensur in Form eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt würde hierdurch beibehalten. Zensur im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG liegt bereits dann vor, wenn im Vorfeld der Meinungsäußerung bzw. Werbung eine Beschränkung besteht, eine bestimmte Meinung zu äußern oder über ein bestimmtes Thema zu schreiben. Somit ist offensichtlich, dass eine Werbeerlaubnis, die sich nur auf Werbemaßnahmen nach einem bestimmten Konzept beschränkt, bei gleichzeitigem Verbot sämtlicher sonstiger Werbeinhalte und -gestaltungen gleichermaßen Zensur und damit verfassungswidrig ist.

2. Praktische Undurchführbarkeit

Das in § 14 vorgesehene Erlaubnisverfahren wäre weder für die Antragsteller noch für die zu errichtende Erlaubnisbehörde praktisch zu handhaben.

a) Für die Antragsteller

Laut § 14 Abs. 2 des Entwurfs der Werberichtlinie soll der Antragsteller mit seinem Antrag die konkrete Werbemaßnahme bzw. ein Werbekonzept mit einer Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahmen, der Häufigkeit und Dauer von Werbesendungen und -maßnahmen und des Adressaten vorlegen. Bei Fernsehwerbung soll zusätzlich auch der geplante Sendeplatz genannt werden. Jede dieser Anforderungen ist unumsetzbar.

Für ein werbendes Unternehmen ist es finanziell schlicht nicht machbar, einzelne Werbemaßnahmen, insbesondere teure TV-Spots, durch das gesamte Planungs- und Umsetzungsstadium hindurch fertigzustellen, um sie erst dann einer Kontrolle durch die Erlaubnisbehörde zu unterziehen. Dies gilt insbesondere deswegen, weil das Ergebnis der Prüfung, d.h. die Frage ob eine Werbemaßnahme letztendlich geschaltet werden darf oder nicht, für den Antragsteller ob der vagen Prüfkriterien, die die Werberichtlinie vorhält, als völlig offen gelten muss.

Auch soweit Absatz 2 die Vorlage eines Werbekonzepts mit der Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahmen, der Häufigkeit und Dauer von Werbesendungen und –maßnahmen und des Adressaten vorsieht, ist es unmöglich, diese Einzelheiten vorab vorzulegen. Bereits bei der Schaltung einer einzelnen Werbemaßnahme wird Dauer und Häufigkeit der Schaltung vielfach vom Erfolg der Maßnahme bei den Werbeempfängern sowie weiteren Faktoren abhängig gemacht. Auch die Details zum Sendeplatz einer Werbemaßnahme sind den Werbungtreibenden vorab im Normalfall nicht bekannt.

Dies gilt erst recht, wenn das Werbekonzept eine Vielzahl von Werbemaßnahmen über einen längeren Zeitraum beinhalten soll. Hier ist eine Vorlagepflicht realitätsfern und entspricht nicht der praktischen Umsetzung von Werbung, wie sie heute betrieben wird. Die meisten Unternehmen verfügen nicht über ein langfristiges Werbekonzept; erst recht können sie Inhalte und Veröffentlichungsmodalitäten ihrer Werbemaßnahmen im Einzelnen nicht über einen längeren Zeitraum hinweg planen. Diese hängen vielmehr von zahlreichen, auch kurzfristigen Faktoren ab, beispielsweise vom Erfolg bereits geschalteter Maßnahmen und ihrer Weiterentwicklung, vom Werbebudget des Unternehmens und der Personalsituation in der Marketingabteilung. Schließlich soll Werbung als Meinungsäußerung auch in der Lage sein, dem Zeitgeist oder aktuellen Ereignissen Rechnung zu tragen und diese wiederzuspiegeln.

Der Entwurf des § 14 Abs. 2 hingegen befördert die völlig kontraproduktive Situation, dass den Vorgaben für die Erteilung einer Rahmenerlaubnis umso schlechter entsprochen werden kann, je weiter das Werbekonzept gefasst ist, je länger der Zeitraum ist, für den diese beantragt wird und je mehr unterschiedliche Werbemaßnahmen geplant sind. Im Ergebnis würde durch ein derartiges Vorgehen der Zensuredanke noch stärker gefördert, weil Unternehmen hierdurch dazu angehalten werden, möglichst wenig zu werben und auf vielseitige Werbemaßnahmen zu verzichten. Aktuelle, beispielsweise an Tagesereignisse angelehnte Werbung bliebe nach diesem Ansatz verboten, weil sie im vorzulegenden Werbekonzept nicht mitberücksichtigt werden kann.

b) Für die Behörde

Auch für die geplante Erlaubnisbehörde sind die geplanten Prüfverfahren praktisch und finanziell nicht durchführbar. Hier müsste eine Vielzahl einzelner Werbemaßnahmen durch fachkundiges Personal geprüft werden. Dies ist nach dem voraussichtlich anfallenden Prüfungsaufwand und dem für die einzelnen Prüfungen anzusetzenden kurzen Zeitrahmen nicht umsetzbar. Um auch nur einen Mindeststandard bei der Prüfung einhalten zu können, müssten in der zuständigen Behörde zahlreiche Planstellen geschaffen werden, die erhebliche Mehrausgaben für den Haushalt bedeuten.

Gerade TV-Spots enthalten zahlreiche Details, die sich erst bei mehrfachem Betrachten und ggf. nach Rücksprache mit der verantwortlichen Marketingabteilung für den Prüfer erschließen. Ihre Prüfung nimmt somit umfassend Zeit in Anspruch.

Internetwerbung ist vielfach hochaktuell und an Tagesereignisse angelehnt. Um hier eine zeitnahe Schaltung zu ermöglichen, müsste die Behörde sozusagen auf „Zuruf“ innerhalb weniger Stunden tätig werden; mindestens aber müsste die beispielsweise bei Vorprüfungsverfahren des ZAW allgemein geltende Prüfdauer von 48 Stunden ab Eingang der Prüfanfrage eingehalten werden. Andernfalls würde die Durchführung des Erlaubnisverfahrens im Ergebnis die Schaltung tagesaktueller Werbung praktisch verhindern und damit einen weiteren verfassungswidrigen Eingriff in die Meinungsfreiheit bedeuten.

Die Prüfung von Werbekonzepten erfordert erst recht genaue Kenntnisse von Werbung und ihrer Umsetzung, beispielsweise eine Vorstellung von verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten im Hinblick auf ein einzelnes Storyboard. Zudem sind, wie dargelegt, die Anforderungen an die Darlegung eines Werbekonzepts so ausführlich und detailliert, dass auch ihre Prüfung umfassend Zeit in Anspruch nimmt. Dies gilt erst recht deswegen, weil die Vorlagepflicht für ein Werbekonzept keinen Raum für aktuelle Werbemaßnahmen lässt. Diese wären dann zusätzlich im Rahmen der Einzelerlaubnis gesondert zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund wäre die Einrichtung einer solchen Behörde schon im Hinblick auf ihre notwendige personelle Ausstattung ein außerordentlich aufwändiges, mit erheblichen Investitionen verbundenes Projekt.

3. Vorschlag: Einführung eines klar definierten Anspruchs auf eine Rahmenerlaubnis

a) § 14 Abs. 1 und 2 Werberichtlinie

Der ZAW hat bereits in seinen beiden vorhergehenden Stellungnahmen ausgeführt, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit als legaler Glücksspielanbieter ohne die Möglichkeit, hierfür in einem angemessenen Umfang Werbung treiben zu können, nicht denkbar ist. Dies umfasst auch die Werbung in TV und Internet. Der ZAW hat deswegen immer darauf hingewiesen, dass in logischer Konsequenz die Werbeerlaubnis auch für TV und Internet für die Dauer der Veranstaltungs- bzw. Vermittlungserlaubnis zu erteilen ist. Dies ist schon deswegen angebracht, weil bereits im Rahmen der Erteilung der Veranstaltungs- bzw. Vermittlungserlaubnis eine umfangreiche, an den Zielen des § 5 GlüStV ausgerichtete Überprüfung des jeweiligen Unternehmens erfolgt.

Der hier vorliegende neue Entwurf deutet allerdings darauf hin, dass das Glücksspielkollegium entgegen dieser Erwägungen an einer Trennung von Veranstaltungs-

bzw. Vermittlungserlaubnis und Werbeerlaubnis festzuhalten gedenkt. Der ZAW hält dies aus den bereits genannten Gründen für nicht zielführend. Sollte das Glücksspielkollegium gleichwohl an der Trennung festhalten, erscheint es als letzte denkbare Alternative, zumindest geeignete Kriterien für die Rahmenerlaubnis vorzusehen. Diese müssen der Einhaltung der Vorgaben der Werberichtlinie Rechnung tragen und gleichzeitig ein praktisch umsetzbares Erlaubnisverfahren gewährleisten, ohne die Unternehmen über die Maßen in ihrer Werbefreiheit zu beschränken. Die Pflicht zur Vorlage eines Werbekonzepts, für das eine „Rahmenerlaubnis“ erteilt werden soll, wie es § 14 Abs. 1 und 2 des derzeitigen Entwurfs nahelegen, entspräche diesen Ansprüchen wie oben dargelegt nicht:

- Der Erlaubnisvorbehalt für ein Werbekonzept bedeutet nichts anderes als einen Zensurvorbehalt für ein Bündel von Werbemaßnahmen an Stelle des Zensurvorbehalts für eine einzelne Werbemaßnahme.
- Die strengen Vorlagepflichten bezüglich der Ausgestaltung des Werbekonzepts, der Veröffentlichungsmodalitäten der einzelnen Maßnahmen etc. leiten dazu an, möglichst einheitlich und wenig kreativ zu werben. Sie befördern damit entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Zensur in einem weiteren Sinne.
- Aktuelle, an Tagesereignissen orientierte Werbung ist unmöglich. Dies ist ein Verbot jeder Form von spontaner Werbung und damit Zensur.
- Die Anforderungen an die Werbungtreibenden bei der Vorlage des Werbekonzepts sind nicht umsetzbar, weil sie unvorhersehbare, nicht zu erbringende Informationen verlangen.
- Die hohen Anforderungen an die Darlegung des Werbekonzepts und die Notwendigkeit, ggf. parallel Einzelerlaubnisse für bestimmte Maßnahmen zu beantragen, erzeugen einen für die Erlaubnisbehörde nicht zu bewältigenden Aufwand.

Die Entscheidung über die Erteilung einer Rahmenerlaubnis kann sich daher nur danach richten, ob ein Unternehmen selbst für eine richtlinienkonforme Ausgestaltung seiner Werbemaßnahmen Sorge trägt. Dieser Ansatz ist auch bereits in § 14 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs der Werberichtlinie angelegt. Soweit ein Unternehmen Vorsorgemaßnahmen, die der Einhaltung der Werberichtlinie in ausreichendem Maß Rechnung tragen, getroffen hat, muss es ihm entsprechend auch möglich sein, eine Rahmenerlaubnis zu erhalten, unter der es unabhängig von einem bestimmten Werbekonzept werben darf.

Hierdurch könnte die nach dem vorliegenden Entwurf vorgesehene Durchführung von Zensurmaßnahmen an einzelnen Werbemaßnahmen oder an Werbekonzepten verhindert werden. Auch die Aufgaben der Aufsichtsbehörde würden auf ein praktisch durchführbares Maß beschränkt bleiben. Gleichzeitig könnte die Aufsichtsbehörde ihre Kontrollhoheit über eine nachträgliche Prüfung einzelner Werbemaßnahmen oder einen Widerrufsvorbehalt wahren.

Der ZAW schlägt deswegen für die Abs. 1 und 2 des § 14 Werberichtlinie die folgende Formulierung vor:

§ 14 Abs. 1

Werbende Veranstalter und Vermittler (Antragsteller) haben die Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und Internet gemäß § 5 Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag bei der gemäß § 9a Abs. 2 Nr. 1 Glücksspielstaatsvertrag zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde zu beantragen. Die Glücksspielaufsichtsbehörde prüft sodann die Befreiung vom Fernseh- und Internetwerbeverbot entsprechend der in dieser Werberichtlinie dargelegten Grundsätze. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann von Einzelerlaubnissen absehen und eine Rahmenerlaubnis für Fernsehen und Internet erteilen.

§ 14 Abs. 2

Die Rahmenerlaubnis ist zu erteilen, wenn der Antragsteller schlüssig darlegt, wie der Einhaltung der Werberichtlinie Genüge getan werden soll. Die Darlegung ist erbracht, wenn der Antragsteller nachweist, dass er unternehmensintern geeignete organisatorische Maßnahmen getroffen hat, um bereits bei der Konzeption der Werbung für eine richtlinienkonforme Ausgestaltung seiner Werbemaßnahmen Sorge zu tragen, oder dass er sich einem System der Vorkontrolle durch eine fachkundige, weisungsfrei und unabhängig agierende Einrichtung der Werbeselbstregulierung unterworfen hat. Geeignete organisatorische Maßnahmen sind insbesondere die unternehmensinterne Überprüfung der Richtlinienkonformität der Werbemaßnahmen vor der Veröffentlichung durch entsprechend fachkundige Mitarbeiter, die Durchführung entsprechender Schulungen der Mitarbeiter, die Bestellung eines Werbebeauftragten oder eine Vorlagepflicht an die Unternehmensleitung vor der Schaltung von Werbemaßnahmen. Soweit dem Antragsteller bereits eine Erlaubnis zur Veranstaltung oder Vermittlung von Glücksspielen gemäß § 4 Abs. 1 oder Abs. 5 Glücksspielstaatsvertrag erteilt worden ist, gelten die in jenen Verfahren geprüften Voraussetzungen auch für die Rahmenerlaubnis als erfüllt.

b) § 14 Abs. 4 Werberichtlinie

Ergänzend weisen wir noch darauf hin, dass die derzeitige Formulierung des § 14 Abs. 4 des Entwurfs der Werberichtlinie, der einen Widerrufsvorbehalt für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie enthält, so verstanden werden könnte, dass hier der Behörde ein über die Vorgaben des § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG hinausgehendes Widerrufsrecht vorbehalten werden soll. Dieses könnte beispielsweise darauf abzielen, dass bereits bei einem einzelnen, geringfügigen Richtlinienverstoß der Widerruf der Werbeerlaubnis möglich sein soll. Eine solche Regelung wäre jedoch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf dem auch das Widerrufsrecht des § 49 VwVfG beruht, nicht vereinbar. Der ZAW schlägt daher vor, § 14 Abs.4 Satz 2, 2. Alt. zu streichen. Die Werbeerlaubnis könnte durch die Aufsichtsbehörde jederzeit unter der Auflage der Einhaltung der Werberichtlinie erteilt werden. Die Widerrufsmöglichkeit der Erlaubnis aufgrund einer Nichteinhaltung von Auflagen ist in § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG hinreichend geregelt.

Alternativ wäre auch die folgend dargestellte Regelung für § 14 Abs. 4 der Werberichtlinie denkbar. Diese würde gewährleisten, dass ein Widerruf der Werbeerlaubnis nicht bereits bei geringfügigen Verstößen erfolgen könnte.

§ 14 Abs. 4

Die Glücksspielaufsichtsbehörde bestimmt die näheren Einzelheiten zur Erlaubnis im Rahmen des § 9 a Absatz 2 Nummer 1, Absatz 5 Glücksspielstaatsvertrag in Verbindung mit § 5 VwV wie insbesondere Nebenbestimmungen zur Erlaubnis. Die Erlaubnis kann insbesondere befristet werden und einen Widerrufsvorbehalt für den Fall der wiederholten gravierenden Nichteinhaltung der Bestimmungen der Werberichtlinie trotz wiederholter vorheriger Beanstandung durch die Glücksspielaufsichtsbehörde enthalten.

II. Zum Entwurf der Werberichtlinie vom 19.10.2012 im Übrigen

Der Entwurf vom 19.10.2012 weist, wie bereits oben ausgeführt, im Hinblick auf die sonstigen, noch im Vorentwurf enthaltenen Werbebeschränkungen zahlreiche Verbesserungen auf. Der ZAW begrüßt diese ausdrücklich als Bestätigung des Umstands, dass die legalen Glücksspielanbieter ihrer Funktion, Spieler aus dem illegalen in den legalen Markt abzuführen, nur dann nachkommen können, wenn sie attraktive, an den Kundenansprüchen orientierte Werbung betreiben dürfen.

Gleichwohl enthält auch der vorliegende Entwurf noch unsachgemäße Beschränkungen für die Werbungtreibenden (hierzu unter 1.) sowie ungenaue und schwammige Formulierungen, die in der Rechtsanwendung und –auslegung zu erheblichen Problemen führen würden (hierzu unter 2.).

1. Unsachgemäße Werbebeschränkungen

a) § 7; Werbung per Telefon, Email und SMS

Soweit in dem neuen § 7 des Entwurfs nach Anruf des Kunden sowie dessen Einwilligung Werbung per Telefon zulässig und auch Kommunikation per SMS und Email innerhalb bestehender Vertragsverhältnisse nicht vom Werbeverbot des § 7 Satz 1 umfasst ist, hat eine Anpassung an die für diesen Bereich einschlägige Regelung des § 7 UWG stattgefunden. Bei Anrufen des Anbieters sowie insbesondere im Hinblick auf Werbemaßnahmen per SMS und Email im Übrigen soll Glücksspielwerbung hingegen verboten sein. Insoweit ist der jetzige Richtlinienentwurf teilweise restriktiver als sein Vorentwurf.

Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Die in der Begründung zu § 7 des Entwurfs der Werberichtlinie genannten Gründe der Suchtprävention können für ein Verbot der SMS- und insbesondere der Email-Werbung nämlich allenfalls dann greifen, wenn der Verbraucher unaufgefordert eine derartige Werbung zugesandt bekommt. Nur dann kann er diese anhand von Betreff und Absender möglicherweise nicht sofort als Werbemaßnahme einordnen. Soweit er eine Werbung aber ausschließlich dann erhält, wenn er hierin ausdrücklich eingewilligt hat, weiß er bereits bei Erhalt genau, dass er mit einer Werbemaßnahme konfrontiert wird und kann dies entsprechend würdigen. Dies entspricht auch den Erwägungen, die der Regelung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG zugrunde liegen. Vor diesem Hintergrund ließe sich § 7 des Entwurfs als weit über die Vorgaben des § 7 UWG hinausgehende Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit ebenso wie der Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers, aber auch im Hinblick auf das in der Entwurfsbegründung zu § 7 explizit genannte Ziel der Förderung der Kanalisierung nicht rechtfertigen. Der ZAW spricht sich deswegen dafür aus, die Vorschrift des § 7 der Werberichtlinie um den folgenden Satz 4 zu ergänzen:

§ 7 Satz 4

Die Werbung per Email und SMS nach ausdrücklicher Einwilligung des Kunden ist ebenfalls nicht von dem Verbot nach Satz 1 erfasst.

b) § 13; Pflichthinweise

In § 13 wurde erfreulicherweise klargestellt, dass Image- und Dachmarkenwerbung keiner Pflichthinweise bedarf. Damit ist auch Trikot- und Bandenwerbung, die im Normalfall auch Image- oder Dachmarkenwerbung darstellt, im Zweifel ebenfalls von der Hinweispflicht befreit. Dies ist zu begrüßen. Denn bei Trikot- und Bandenwerbung besteht einerseits ein Platzproblem hinsichtlich der Platzierung von Pflichthinweisen. Andererseits beinhalten Maßnahmen der Image- und Dachmarkenwerbung noch kein konkretes Spielangebot. Sie bringen somit nicht die Gefahr mit sich, dass ein Spieler ein Spiel beginnt, ohne den Pflichthinweis gelesen zu haben.

Diese Erwägungen treffen auch auf weitere Werbemaßnahmen zu. Die Platzierung der Pflichthinweise in einer den Vorgaben des § 13 Abs. 3 entsprechenden Form ist für die werbenden Unternehmen eine große Einschränkung bei der Gestaltung ihrer Werbung. Gerade bei kleinformatischen Werbemaßnahmen ist die Hinweispflicht teilweise kaum umsetzbar. Deswegen sollte auch bei Situationen, die § 13 Abs. 1 entsprechend gelagert sind, auf die Pflichthinweise verzichtet werden. Dies ist immer dann gegeben, wenn die Werbung zum einen noch kein konkretes Spiel bewirbt oder noch keine Entscheidung des Werbeadressaten zur Spielteilnahme herbeiführen kann. Dies ist nicht nur bei Dachmarken- oder Imagewerbung, sondern beispielsweise auch bei einer reinen Jackpotwerbung erfüllt. Zudem ist von einer Hinweispflicht dann abzusehen, wenn das Format der Werbemaßnahme die Pflichthinweise nicht zulässt. Dies wäre insbesondere dann anzunehmen, wenn die Werbeaussage optisch hinter dem Pflichthinweis zurücktreten müsste. Insbesondere Werbebanner im Internet sind daher von der Hinweispflicht auszunehmen.

Dieser Ansatz entspricht den Anforderungen, die beispielsweise auch das UWG hinsichtlich der gemäß § 5a Abs. 3 UWG wesentlichen Informationen aufstellt. Diese müssen nur dann mitgeteilt werden, wenn das Angebot in der Werbung so ausführlich erfolgt, dass ein durchschnittlicher Verbraucher hiernach das Geschäft bereits abschließen kann. Weiter macht die Rechtsprechung zu § 5a UWG auch Ausnahmen von der Informationspflicht, wenn der Platz der Werbemaßnahme hierfür nicht ausreicht, beispielsweise bei Kleinanzeigen.

Eine vergleichbare Handhabung böte sich auch für die vorliegend in Frage stehenden Pflichthinweise gemäß § 13 an. Vor dem Hintergrund, dass die Sinnhaftigkeit von Pflichthinweisen derzeit kontrovers diskutiert, ihr Nutzen zunehmend insgesamt in Abrede gestellt wird, wäre eine über diesen Vorschlag hinausgehende Hinweispflicht aufgrund der für die Unternehmen hiermit verbundenen praktischen Umsetzungsprobleme nicht sachgemäß.

2. Unklare Formulierungen

Schließlich weist der Entwurf weiterhin eine Vielzahl an schwammigen und ungenau formulierten Regelungen auf, die Rechtsunsicherheit mit sich bringen und zudem nicht erforderlich sind.

a) § 3 Abs. 1 Nr. 3; Kommunikationsmittel

Laut dieser Vorschrift ist bei der Prüfung einer Werbemaßnahme zu berücksichtigen, welches Kommunikationsmittel eingesetzt wird. Diese Formulierung ist insoweit unklar, als sie keinen Rückschluss darüber gibt, in welcher Weise das Kommunikationsmittel zu berücksichtigen ist. Die unterschiedliche Behandlung von TV- und Internet-Werbung sowie von Werbung über Telekommunikationsanlagen ergibt sich bereits aus dem GlüStV und bedarf hier keiner gesonderten Erwähnung. Im Übrigen gibt es keinen Bedarf für eine Differenzierung nach Kommunikationsmittel, da Kommunikationsmittel nicht per se als gefährdend oder nicht gefährdend eingestuft werden können. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ist daher aus Sicht des ZAW zu streichen.

b) § 3 Abs. 3 Satz 4, 2. Halbsatz; zur Dachmarkenwerbung

Diese Vorschrift erlaubt Image- und Dachmarkenwerbung, soweit nicht unter derselben Dachmarke auch illegales Glücksspiel angeboten wird. Bei weltweit eingetragenen Dachmarken ist es für den deutschen Anbieter schwer zu überprüfen, ob nicht in irgendeinem Land der Welt unter dieser Marke auch Glücksspiel angeboten wird, das zumindest in diesem Land als illegal angesehen wird. Umgekehrt könnten selbst innerhalb Deutschlands aufgrund der (noch) divergierenden Rechtslage in Schleswig-Holstein bestimmte, dort zulässige Angebote im übrigen Bundesgebiet als illegal angesehen werden. Vergleichbare Divergenzen könnten sich auch aus den landesgebietsbezogenen Veranstaltungserlaubnissen, wie sie insbesondere für Landeslotteriegesellschaften erteilt werden, ergeben. Die Vorschrift sollte daher insgesamt gestrichen, mindestens aber wie folgt ergänzt werden: „...“, sofern nicht unter derselben Dachmarke *im Geltungsbereich dieser Richtlinie* auch illegale Glücksspiele angeboten werden.“

c) § 4 Abs. 1 Nr. 3; „einseitige“ Werbung

Zunächst begrüßt der ZAW die Streichung des Rabattverbots des früheren Entwurfs (§ 5 Abs. 1 Nr. 3). Diese Streichung ermöglicht die Aufrechterhaltung üblicher und wichtiger Businessmodelle im Bereich des Glücksspiels. Die an die Stelle dieser Vorschrift getretene Regelung, nach der unerlaubte Werbung vorliegt, wenn in ausschließlicher und einseitiger Weise der Nutzen des Glücksspiels betont wird, ist allerdings ebenfalls bedenklich. Sie enthält keine Anhaltspunkte für die Rechtsauslegung, d.h. die Beantwortung der Frage, ab wann eine Werbung in einseitiger oder ausschließlicher Weise den Nutzen des Glücksspiels betont. Werbung dient dazu, ein Produkt positiv darzustellen. Einschränkende Zusätze sind wesensfremd und unüblich. Demnach könnte jede Werbemaßnahme für Glücksspiel bereits einseitig im Sinne der Vorschrift sein. Der ZAW spricht sich daher für eine Streichung der Vorschrift des § 4 Abs. 1 Nr. 3 aus. Dem Schutz der Verbraucher ist durch die übrigen Vorschriften des § 4 Werberichtlinie, das Verbot der Irreführung gemäß §§ 5, 5a UWG und die vorgeschriebenen Pflichthinweise ausreichend Rechnung getragen.

d) § 4 Absatz 1 Nr. 7; Verbot, Gewinne wieder zu investieren

§ 4 Abs. 1 Nr. 7 verbietet Ermutigungen, Verluste zurückzugewinnen oder Gewinne wieder zu investieren. Mit der Vorschrift darf aber nicht jede Freiheit des Kunden, über seinen Gewinn zu disponieren, beschränkt werden. Vielmehr soll „Suchtspiralen“ entgegengewirkt werden. Nur insofern kann es sinnvoll sein, werbliche Maßnahmen zu unterbinden, die den als suchtgefährlich erkannten Anreiz einer schnellen Ereignisfrequenz von Gewinn und

Verlust verstärken. Demgegenüber sollte Werbung, die den kontrollierten Wiedereinsatz von Mitteln auf Spielerkonten zum Gegenstand hat – etwa bei Online-Spielerkonten im Lotterie- und Klassenlotteriebereich –, nicht unterbunden werden. Dies würde zur Suchtbekämpfung nichts beitragen und wäre daher nicht geeignet und nicht verhältnismäßig. Im Gegenteil würde das Ziel des GlüStV, die Nachfrage hin zum zugelassenen Glücksspiel zu lenken, konterkariert.

Es sollte daher klargestellt werden, dass der Wiedereinsatz von Gewinnen nicht für längere Zeit verboten werden soll, z.B. indem nach dem Wort „Gewinne“ in § 4 Abs. 1 Nr.7, 2. Alt. das Wörtchen „sofort“ eingefügt wird.

e) § 4 Abs. 1 Nr. 11; „mögliche kognitive Irrtümer“

Diese Formulierung ist unverständlich; mit „möglichen kognitiven Irrtümern“ könnten auch solche gemeint sein, die für den Werbungtreibenden nicht vorhersehbar sind bzw. die keine nennenswerte Irreführungsquote verursachen. Der Schutz der Werbeempfänger vor irreführender Werbung ist durch die §§ 5, 5a UWG und die hierzu ergangene Rechtsprechung in ausreichendem Maß gesichert. Der ZAW empfiehlt deswegen, § 4 Abs. 1 Nr. 11 ersatzlos zu streichen.

f) § 4 Abs. 2 Satz 2; an pathologische Spieler gerichtete Werbemaßnahmen

Es mag noch vertretbar sein, durch die Rechtsprechung klären zu lassen, wann sich eine Werbung inhaltlich überwiegend an pathologische Spieler wendet. Das Verbot des Einsatzes visueller und akustischer Schlüsselreize im zweiten Halbsatz des § 4 Abs. 2 Satz 2 könnte jedoch so gelesen werden, dass keine Darstellung von Geld oder Wohlstand bzw. mit Geräuschen wie dem Klingeln von Münzen mehr erlaubt sein soll. Derartige Werbemaßnahmen richten sich aber nicht vorrangig an pathologische Spieler; ein Verbot ginge damit weit über das hinaus, was zum Schutz pathologischer Spieler erforderlich ist. Der ZAW spricht sich deswegen für eine Streichung des zweiten Halbsatzes oder aber für eine Klarstellung aus, nach der akustische oder visuelle Schlüsselreize nur dann verboten sind, wenn sie gezielt pathologische Spieler ansprechen.

g) § 5 Abs. 2; Verbot der Werbung mit „Funktionären“

Gemäß § 5 Nr. 2 des Entwurfs ist nunmehr nicht nur die Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern, sondern auch mit Funktionären verboten. Diese Formulierung erscheint unglücklich, da der Begriff des „Funktionärs“ nicht definiert ist. Hiermit könnte jede Person gemeint sein, die innerhalb eines Sportvereines oder –verbandes eine administrative Aufgabe, möglicherweise auch ehrenamtlich und nur in geringem Umfang, übernimmt. Der ZAW spricht sich daher für eine Streichung dieses Verbots aus.

h) § 8 Abs. 5; Verbot der Werbung mit „prägenden Bestandteilen aus Kindersendungen“

In § 8 Abs. 5 wurde die bei dem Verbot der Verwendung prägender Bestandteile aus Kindersendungen vormals in § 10 Abs. 6 bestehende Beschränkung auf Kindersendungen „vor oder nach dem Werbeblock“ gestrichen. Damit ist in die Konzeption einer TV-Werbemaßnahme nach der Vorschrift jetzt eine unübersehbare Vielzahl an

Kindersendungen mit einzubeziehen. Dies könnte nach dem Wortlaut sogar auch außerhalb des deutschen Sendegebiets gezeigte Kindersendungen erfassen. Der Zusatz „vor oder nach Werbeblock“ ist daher aus Sicht des ZAW wieder aufzunehmen.

i) § 11 Abs. 2 – Werbung für unentgeltliche Casinospiele

Gemäß § 11 Abs. 2 des Entwurfs sollen vom Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Internet auch unentgeltliche Casinospiele erfasst sein. Hier ist jedoch der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages und damit auch der Werberichtlinie nicht eröffnet. Dies ist nur bei Glücksspielen gemäß § 3 GlüStV der Fall. § 3 GlüStV setzt jedoch nach seinem Wortlaut die Erhebung eines Entgelts voraus. Im Umkehrschluss ergibt sich hieraus unschwer, dass Spiele ohne Entgeltcharakter bereits nicht vom Glücksspielbegriff erfasst werden und damit auch Werbung für diese nicht dem Erlaubnisvorbehalt des § 5 Abs. 3 GlüStV unterliegt. Wenn also der Wortlaut der Norm mit der gesetzlichen Ermächtigung im klaren Widerspruch steht, ist der insoweit im Wege des Gesetzesvorbehalts gewährte Gestaltungsspielraum eindeutig überschritten. § 11 Abs. 2 ist daher ungeachtet seines Regelungszwecks bereits in Ermangelung einer gesetzlichen Ermächtigung zu streichen.

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 Glücksspielanbieter und –vermittler.

Kontakt:

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) e.V.

Jeannette Viniol, LL.M.

Am Weidendamm 1a

10117 Berlin

Telefon: 030 – 590099 -713

Telefax: 030 – 590099 -722

E-Mail: viniol@zaw.de