



Die Werbewirtschaft

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5485

ZAW Position zum Entwurf eines Gesetzes zum
Staatsvertrag zur Neuregulierung des
Glücksspielwesens in Deutschland
(Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021),
Drucksache 19/2593

Stand: 3. März 2021

Der Zentralverband der Werbewirtschaft und seine Mitglieder begrüßen die mit dem vorliegenden Staatsvertrag angestrebte gemeinsame Neuregulierung des Glücksspiels in Deutschland. Mit einer kontrollierten Marktöffnung kann die Entwicklung und weitere Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten verhindert werden. Durch eine effiziente Kanalisierung hin zu staatlich regulierten und kontrollierten Spielangeboten wird das tatsächliche Schutzniveau im deutschen Glücksspielmarkt deutlich gestärkt.

Um eine Kanalisierung der Spieler in einen geschützten Glücksspielmarkt zu gewährleisten, ist es aber notwendig, die Werberegulierung praktikabel auszugestalten.

1. Einleitung

Die Kanalisierung von Spielern und spielwilligen Personen in Richtung des regulierten und kontrollierten Marktes ist unter der aktuellen Glücksspielregulierung weitgehend ausgefallen. Bei der Werberegulierung im Glücksspielsektor muss es zukünftig darum gehen, eine Hinlenkung zu Angeboten, die erlaubt im Sinne der Regulierungsziele des § 1 GlüStV 2021 ausgestaltet sind und hoheitlich kontrolliert werden, effektiv zu bewirken. Die Regulierung muss es materiell und prozedural ermöglichen, Verbraucher nachhaltig in einen überwachten und geschützten Markt zu lenken. Die in § 5 GlüStV 2021 konzipierte Werberegulierung ist hierfür strukturell geeignet. Es kommt nun aber darauf an, die richtigen Weichenstellungen bei der Werberegulierung nicht im Rahmen von weiteren Umsetzungsvorschriften beispielsweise überhöhten Werbeauflagen als Nebenbestimmung zu konterkarieren.

Zu den Vorschriften des § 5 GlüStV 2021 im Einzelnen:

2. Werberegulierung des § 5 GlüStV 2021

a. § 5 Absatz 1 GlüStV 2021

„(1) Inhaber einer Erlaubnis nach § 4 dürfen vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. Sie können Dritte mit der Durchführung der Werbung beauftragen. In der Erlaubnis nach § 4 sind Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere im Fernsehen und im Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten sowie zu Pflichthinweisen festzulegen. Werbung über Telekommunikationsanlagen ist verboten...“

Der ZAW begrüßt ausdrücklich den neuen § 5 Abs. 1 GlüStV 2021. Insbesondere halten wir es für die richtige Entscheidung, auf gesonderte Werbeerlaubnisse zu verzichten und stattdessen als zentrales Instrument der Glücksspielregulierung auf das Erlaubnisregime für das zu bewerbende Glücksspielangebot abzustellen.

Die gesonderten Werbeerlaubnisverfahren und Werbeerlaubnisbescheide haben sich in der Vergangenheit als unangemessene Belastungen für die erlaubt tätigen Unternehmen erwiesen und keinen Mehrwert im Sinne der Glücksspielregulierung gebracht. Jedes Unternehmen, das nach dem Glücksspielstaatsvertrag erlaubt Glücksspiele anbietet, muss im Rahmen der gesetzlichen Beschränkungen auch werben dürfen. Soweit der Gesetzgeber eine behördliche Erlaubnis für das Glücksspielangebot für erforderlich hält, ist es richtig, nicht noch eine gesonderte Erlaubnis für die diesbezügliche Werbung zu fordern. Damit das Ziel einer Kanalisierung der Spieler in einen geschützten und überwachten Glücksspielmarkt erfüllt werden kann, ist Werbung für lizenzierte Angebote unverzichtbar.

b. § 5 Absatz 2 GlüStV 2021

„(2) Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen. Die Werbung darf nicht übermäßig sein. Bei der Werbung für einzelne Glücksspiele dürfen besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben werden. Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Soweit möglich, sind Minderjährige als Empfänger von Werbung auszunehmen. Irreführende Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere solche, die unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne enthält, ist verboten. In der Werbung dürfen die Ergebnisse von Glücksspielen nicht als durch den Spieler beeinflussbar und Glücksspiele nicht als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden. Werbung, die den Eindruck erweckt, ein redaktionell gestalteter Inhalt zu sein, ist unzulässig.“

Der ZAW begrüßt grundsätzlich die Vorgaben in § 5 Abs. 2 GlüStV 2021. Insbesondere die Formulierung „den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen“ halten wir für bestimmter und justizabler als die Regelung im aktuellen Glücksspielstaatsvertrag. Deren Auslegung hat in der Vergangenheit zu unklaren und widersprüchlichen Entscheidungen geführt. Diese Rechtsunsicherheit, die zu Lasten der werbenden Unternehmen und der Medien ging, kann durch die jetzige Formulierung erheblich reduziert werden.

Hingegen sorgt § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 für keine nennenswerte Verbesserung: Hiernach darf Werbung nicht übermäßig sein. Wir halten hier unsere Bedenken, wonach diese Vorgabe nicht justizabel und rechtssicher ist, aufrecht. Denn es sind zu der Frage, was genau als übermäßig einzustufen ist, langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen zu befürchten, die zu einer maßgeblichen Unsicherheit auf Seiten der Anbieter und der Medien führen könnten. Die entsprechenden Urteilsfeststellungen in den Erläuterungen (S. 121), wonach Werbung dann übermäßig sei, wenn sie nicht mehr maßvoll und über das hinausgehe, was zur Zielerreichung erforderlich sei, bzw. wonach Werbung jedenfalls dann nicht maßvoll sei, wenn die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht werde, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stelle, untermauern unsere Befürchtungen noch. Ebenso wenig trägt die in der Erläuterung nachfolgende Feststellung, hier entscheide eine Gesamtwürdigung der jeweiligen Werbemaßnahme zu einer Erhellung bei. An dieser Stelle besteht die deutliche Gefahr, den Gesamtansatz des Regelwerks hin zu einem deutlich kanalisierungsorientierterem Glücksspielregime durch wenig handhabbare Vorgaben in der Werberegulierung zu verwässern.

§ 5 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 enthält die Vorgabe, dass für einzelne Glücksspiele „besondere Merkmale des jeweiligen Glücksspiels herausgehoben“ werden dürfen. Da diese Vorgabe neuartig ist, halten wir es hier ausdrücklich für richtig, in den Erläuterungen (S.121) Beispiele für zulässige

Hervorhebungen aufzunehmen, wie hohe Gewinne (Jackpots) oder Ausschüttungsquoten. Dies hatten wir in unserer Position im Februar 2020 auch angeregt.

c. § 5 Absatz 3 GlüStV 2021

„(3) Täglich zwischen 6:00 und 21:00 Uhr darf keine Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen; Absatz 4 bleibt unberührt. Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern oder Funktionären ist unzulässig.“

Das zeitliche Verbot der Bewerbung von virtuellen Automatenspielen, Online-Poker und Online-Casinospielen im Rundfunk und Internet in § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 hält der ZAW auch weiterhin für unverhältnismäßig und kontraproduktiv im Hinblick auf die angestrebte Austrocknung des Schwarzmarktes und die Kanalisierung der Spieler in einen geschützten und überwachten Markt. Im Internet konkurrieren die legalen Angebote mit den illegalen Angeboten des Schwarzmarktes. Diese sind für den Spieler rund um die Uhr erreichbar. Entsprechend muss es den zugelassenen Angeboten, zu denen die Spieler gemäß der grundlegenden Zielbestimmung in § 1 GlüStV2021 geleitet werden sollen, auch zu jeder Tages- und Nachtzeit im Rahmen der Vorgaben der Werberegulierung und der Nebenbestimmungen nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021, gestattet werden, auf sich aufmerksam zu machen. Andernfalls überlässt man das Feld dem Schwarzmarkt. Es ist zudem unklar, wie diese Regelung in sozialen Netzwerken oder im Hinblick auf Anbieter, die beispielsweise Sportwetten und Online-Casinospiele anbieten, umsetzbar ist. Sie würde in der Konsequenz auch zu einem Verbot der Bewerbung von Sportwetten zu den genannten Urzeiten führen, wenn ein Unternehmen Lizenzen für beide Angebote hat und mit der Dachmarke werben möchte.

Ein Werbeverbot im Umfeld der Live-Übertragung von Sportereignissen ist aus Sicht des ZAW weiterhin unverhältnismäßig – erst recht, da es offensichtlich absolut unbegrenzt sein soll und damit dem Wortlaut nach beispielsweise auch für Internet- und Plakatwerbung gilt, was bedeuten würde, dass während eines Events diese Werbung abgeschaltet bzw. abgehängt werden müsste.

d. § 5 Absatz 4 GlüStV 2021

„(4) In Sportstätten ist Werbung für Glücksspiele nur in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden sowie ähnlichen Werbemitteln erlaubt.“

Der ZAW begrüßt die Regelung in Absatz 4, eine Dachmarkenwerbung sollte auf allen Werbeflächen innerhalb der Sportstätte, des Sportlers, der Betreuer und des Sportgerätes erlaubt sein, soweit sie nach den Werberegularien des zuständigen Sportverbandes zulässig ist. Wir begrüßen aus Gründen der Rechtssicherheit ausdrücklich die Aufnahme der Definition für Dachmarkenwerbung in den

Erläuterungen zum Vertragswerk (S. 125). Dies hatten wir anlässlich unserer Position im Februar 2020 angeregt.

e. § 5 Absatz 6 GlüStV 2021

„(6) Für Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nach § 8 Absatz 2 nicht teilnehmen dürfen, im Internet, insbesondere in Form von Affiliate-Links, darf keine variable, insbesondere umsatz-, einzahlungs- oder einsatzabhängige, Vergütung vereinbart oder gezahlt werden. Live-Zwischenstände von Sportereignissen dürfen nicht mit der Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis verbunden werden; davon unberührt bleibt die Anzeige von Live-Zwischenständen zu Wettangeboten auf der eigenen Internetseite eines Wettanbieters.“

§ 5 Abs. 6 Satz 1 GlüStV 2021 halten wir für nach wie vor für kontraproduktiv. Ein Verbot von umsatzabhängiger Vergütung für Werbung im Internet führt nicht zu weniger Werbung, sondern zu mehr Werbung, da diese weniger präzise ausgesteuert werden kann und im Volumen erhöht werden muss.

Bei der Regelung des § 5 Abs. 6 Satz 2 GlüStV 2021 handelt es sich um ein Verbot, dass das bedeutende Segment tagesaktueller Nachrichtenportale von der Finanzierungsmöglichkeit durch Glücksspielwerbung weitgehend ausschließt. Zudem enthält die Vorschrift unbestimmte Rechtsbegriffe, die für erhebliche Rechtsunsicherheit sorgen könnten.

Es gibt nach unserem Dafürhalten keinerlei Nachweise dafür, dass Werbung im Umfeld von Live-Zwischenständen zu mehr Spielhandlungen führt oder gar eine größere Gefahr darstellt, als andere Werbemaßnahmen. Live-Ticker sind zudem bei Angeboten der Medienhäuser in umfassende Portale der Berichterstattung eingebunden. Die Medien sind mit diesen Portalen auch Motor für die Aufklärung über Gefahren von Glücksspiel. Jegliche Werbeverbote, wie auch das hier vorgesehene, erschweren die Finanzierung entsprechender Berichterstattung. Aus den genannten Gründen begegnet die Regelung auch verfassungsrechtlichen Bedenken.

Soweit Glücksspielanbieter von den Verboten auf eigenen Webseiten ausgenommen werden, geben wir zu bedenken, dass dies dazu führen dürfte, dass dort Nachrichtenportale entstehen werden, die medienähnlich über Sportereignisse berichten werden und eine Konkurrenz zu privat finanzierten Medienseiten entstehen lassen.

f. § 5 Absatz 7 GlüStV 2021

„(7) Werbung und Sponsoring für unerlaubte Glücksspiele ist verboten.“

Diese Vorschrift begrüßt der ZAW ausdrücklich. Zu einer funktionierenden Glücksspiel- und Glücksspielwerbe-Regulierung gehört, dass illegale Anbieter vom Werbemarkt ausgeschlossen werden können. Dies setzt allerdings ein funktionierendes Lizenzierungssystem für private Glücksspielanbieter in Deutschland voraus, wofür der vorliegende Staatsvertrag insgesamt eine gute Grundlage bietet.

Kontakt

Alexander Nitt

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

+49 30 59 00 99 -725 Telefon

+49 30 59 00 99 -722 Telefax

nitt@zaw.de

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation von 45 Verbänden der am Werbegeschäft beteiligten Kreise. Er vertritt die Interessen der werbenden Unternehmen, des Handels, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Marktforschung. Er ist die gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft in Deutschland. Zur Dachorganisation gehören auch die zentralen Werbeselbstkontrolleinrichtungen in Deutschland: der Deutsche Werberat und der Deutsche Datenschutzrat Online-Werbung.

Der ZAW repräsentiert Investitionen in kommerzielle Kommunikation von rund 47 Mrd. Euro. Davon fließen 27 Mrd. Euro in die Werbung, inklusive 15,8 Mrd. Euro Netto-Werbeeinnahmen der Medien. Dazu kommen rund 20 Mrd. Euro weitere Formen kommerzieller Kommunikation wie Suchwortvermarktung, Sponsoring, Werbeartikel oder Direktwerbung. In Deutschland sind rund 900.000 Beschäftigte in den Arbeitsbereichen der Marktkommunikation tätig.

Werbung fördert Wirtschaftswachstum und Wohlstand, sie realisiert Innovationen und ist positiv mit der Qualität von Produkten verknüpft. Diese Zusammenhänge wurden 2016 erstmals in der umfassenden Studie von DIW Econ „Die ökonomische Bedeutung der Werbung“ empirisch-wissenschaftlich nachgewiesen. Auftraggeber waren ZAW und GWA.

Der ZAW setzt sich für die Freiheit der kommerziellen Kommunikation als einer unabdingbaren Voraussetzung für den im Interesse der Unternehmen und der Verbraucher liegenden unverfälschten und fairen Wettbewerb ein. Werbung und kommerzielle Kommunikation sind zugleich unverzichtbare Grundlage für die Finanzierung vielfältiger, unabhängiger Medien und somit ein wesentlicher Faktor für ein freiheitliches, demokratisches und verantwortungsbewusstes Gemeinwesen – in Deutschland wie auch in Europa.