

VPRT e.V. | Stromstraße 1 | 10555 Berlin

Schleswig Holsteinischer Landtag
Innen und Rechtsausschuss
Frau Dörte Schönfelder
Postfach 71 21
24171 Kiel

5. Oktober 2012

25\Gluecksspiel\Anschr Landtag SH wg GlüÄndStV_051012.docx

**Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag
sowie Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Ge
setze**

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 11. September 2012 und die Mög
lichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Glücksspieländerungs
staatsvertrag sowie dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspiel
rechtlicher Gesetze Stellung nehmen zu können.

Der VPRT vertritt ca. 140 Mitgliedsunternehmen aus den Bereichen Fernse
hen, Hörfunk und Telemedien, die sich größtenteils über Werbung finanze
ren und hat sich vor diesem Hintergrund stets für eine Liberalisierung der
werberechtlichen Vorschriften auch im Bereich des Glücksspielrechts ein
gesetzt.

Insoweit bedauern wir den Weg der neuen Landesregierung, das erst An
fang 2012 in Kraft getretene Landesglücksspielgesetz, welches einen mo
dernen und offenen Ansatz der Regulierung des Glücksspielwesens verfolg
te und von der Europäischen Kommission daher ohne Vorbehalte notifiziert
wurde, aufheben zu wollen und stattdessen den Beitritt zum seit 1. Juli
2012 geltenden Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu erklären.

Anders als das derzeit noch geltende schleswig holsteinische Landesglück
spielgesetz trägt der neue Glücksspielstaatsvertrag dem zwingenden Erfor
dernis einer kohärenten Ausgestaltung des Glücksspielrechts in Deutsch
land weiterhin nur eingeschränkt Rechnung. Auch die EU Kommission sah
sich im Rahmen ihrer Äußerung vom 20. März 2012 zu einer abschließen
den positiven Stellungnahme außer Stande und machte deutlich, dass es
auf eine Evaluierung der Auswirkungen des geänderten Glücksspielstaats
vertrages zwei Jahre nach Inkrafttreten ankommen werde.

Verband Privater Rundfunk
und Telemedien e.V.

Stromstraße 1, 10555 Berlin
T | +49 30 3 98 80-0
F | +49 30 3 98 80-148

Büro Brüssel
9-13 Rue Joseph II, 1000 Bruxelles
T | +32 2 7 38 76-19
F | +32 2 7 35 41-72

E | info@vpert.de
www.vprt.de

Präsident | Jürgen Doetz
Geschäftsführer | Claus Grewenig

HypoVereinsbank AG Bonn
BLZ | 380 200 90
Konto | 344 61 58

Finanzamt für Körperschaften I
Steuer-Nr. 27/620/56 224

Auf nationaler Ebene hatte zuletzt die Monopolkommission im Rahmen ihres 19. Hauptgutachtens darauf hingewiesen, dass die gesellschaftlichen Ziele der Regulierung, insbesondere die Kanalisierung des Glücksspiels in den legalen Markt, durch die Neuregelung immer noch nicht erreicht würden. Dabei betont die Monopolkommission, dass nicht ersichtlich sei, wie die Beschränkung der Anzahl von Konzessionen für das Angebot von Sportwetten dazu beitragen könne, die formulierten Ziele des Glücksspielstaatsvertrages zu erreichen und plädiert daher – entsprechend der Regelung im schleswig holsteinischen Landesglücksspielgesetz – für eine Aufhebung der Beschränkung.

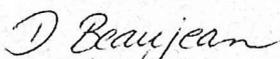
Im gleichen Maße bedeutet die Abkehr vom schleswig holsteinischen Glücksspielgesetz einen Rückschritt für den Bereich der Glücksspielwerbung. Statt wie dort von einer grundsätzlichen Zulässigkeit von Werbung für erlaubtes Glücksspiel auszugehen, bestehen aufgrund der Ermächtigungsnorm in § 5 Abs. 3, 4 GlüStV derzeit Überlegungen, in den Werbe Richtlinien eine Vorabkontrolle für Werbemaßnahmen der Glücksspielanbieter zu statuieren. Im Rahmen unserer Stellungnahme zum Arbeitsentwurf der Werberichtlinie Glücksspiel vom 15.08.2012, welche wir Ihnen zur Kenntnisnahme beifügen, haben wir deutlich gemacht, dass ein solches Verfahren eine verfassungswidrige Vorzensur medialer Inhalte darstellt.

Nicht zuletzt aufgrund des bestehenden Verhaltenskodexes des Deutschen Werberates und der funktionierenden Mechanismen der Selbstregulierung hatte Schleswig Holstein explizit auf gesonderte Bestimmungen zum Umgang mit Glücksspielwerbung verzichtet.

Mit Blick auf den angestrebten Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag würden wir es daher außerordentlich begrüßen, wenn Schleswig Holstein an diesem Punkt seiner Auffassung aus der vergangenen Legislaturperiode treu bliebe und dafür eintritt, ein zensurähnliches Werbeerlaubnisverfahren, wie es derzeit diskutiert wird, zu verhindern.

Für Rückfragen oder ein erläuterndes Gespräch stehen wir Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Daniela Beaujean
Justiziarin


Jürgen Hofmann, LL.M.
Referent Recht

VPRT e.V. | Stromstraße 1 | 10555 Berlin

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Ministerialrat Edgar Quasdorff
Haroldstr. 5
40213 Düsseldorf

12. September 2012

H:\WORD\USER25_(JH)\Gluecksspiel\12-09-06 Stellungnahme WerbeRL Glücksspiel - final.docx

Stellungnahme zum Arbeitsentwurf der Werberichtlinie Glücksspiel (Stand: 14.08.2012)

Sehr geehrter Herr Quasdorff,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 21. August 2012 und die Gelegenheit, zum Arbeitsentwurf der Werberichtlinie Glücksspiel („Entwurf“) bereits vor Einleitung des offiziellen Anhörungsverfahrens Stellung nehmen zu dürfen.

Der VPRT vertritt ca. 140 Mitgliedsunternehmen aus den Bereichen Fernsehen, Hörfunk und Telemedien, die sich größtenteils über Werbung finanzieren. Insoweit beschränken wir uns im Rahmen unserer Stellungnahme zunächst auf jene Punkte, die aus Sicht der privaten Rundfunkveranstalter unabdingbar für die zukünftige Bewerbung von Glücksspiel sind.

A. Vorbemerkung

Kernziel des seit 1. Juli 2012 geltenden Glücksspielstaatsvertrages ist die Stärkung von legalen Glücksspielangeboten als geeignete Alternative zum illegalen Glücksspiel. Um die damit bezweckte Kanalisierungsfunktion zu gewährleisten ist es erforderlich, dass Anbieter von legalem Glücksspiel ihre entsprechenden Angebote zielgerichtet und attraktiv bewerben dürfen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir zunächst die Streichung von § 4 Abs. 4 des Vorentwurfs und die Hervorhebung der Notwendigkeit einer attraktiven Bewerbung von Glücksspielprodukten, um Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten (§ 6 des Entwurfs). Leider setzt der Entwurf diesen zielführenden Ansatz nicht mit letzter Konsequenz um, sondern schränkt an mehreren Stellen die Werbefreiheit ohne sachlichen Grund ein. Ungeachtet dieser in tatsächlicher Hinsicht nicht nachvollziehbaren Abweichung des Entwurfs von seinem Regelungszweck, bestehen zu einzelnen Teilbereichen

Verband Privater Rundfunk
und Telemedien e.V.

Stromstraße 1, 10555 Berlin
T | +49 30 398 80-0
F | +49 30 398 80-148

Büro Brüssel
9-13 Rue Joseph II, 1000 Bruxelles
T | +32 2 7 38 76-19
F | +32 2 7 35 41-72

E | info@vpert.de
www.vpert.de

Präsident | Jürgen Doetz
Geschäftsführer | Claus Grewenig

HypoVereinsbank AG Bonn
BLZ | 380 200 90
Konto | 34461 58

Finanzamt für Körperschaften I
Steuer-Nr. 27/620/56 224



erhebliche (verfassungs-)rechtliche Bedenken. Nach wie vor enthält der Entwurf wesentliche Defizite insbesondere im Hinblick auf das Werbeerlaubnisverfahren und Verlinkungsverbot im Internet. Hierauf hat der VPRT, ebenso wie andere betroffene Verbände auch, bereits im Vorfeld zur informellen Anhörung aufmerksam gemacht.

B. Im Einzelnen:

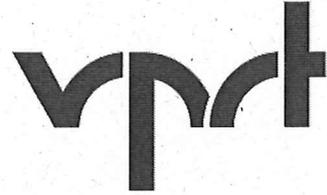
I. Grundsätzliche Änderung des Verfahrens zur Erteilung von Werbeerlaubnissen

Wenngleich nach dem jetzigen Entwurf nun nicht mehr jede Werbemaßnahme in ihrer konkreten Präsentation – so noch der Vorentwurf – zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 16 durch den Glücksspielanbieter vorzulegen sein soll, so wird das grundlegende Verfahrenskonzept einer Vorabkontrolle beibehalten. Aus Sicht der Mitglieder des VPRT ist ein solches Verfahren inakzeptabel und verfassungsrechtlich ein nicht zu rechtfertigender Eingriff auch in den Schutzbereich des Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 GG. Der Glücksspielstaatsvertrag selbst setzt ein derart ausgestaltetes Vorprüfverfahren nicht voraus, sondern ermächtigt lediglich in § 5 Abs. 4 GlüStV dazu, im Wege der Werberichtlinie Art und Umfang der zu erlaubenden Werbung zu konkretisieren.

Die grundrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit gebietet es, dass Werbung als Finanzierungsquelle für den privaten Rundfunk auf eine zumutbare Weise ermöglicht und nicht etwa erschwert wird. Werbung unterliegt insoweit als Mittel der kommerziellen Kommunikation nicht nur der Meinungsfreiheit, sondern ist als Finanzierungsinstrument auch dem Schutzbereich der Rundfunk- sowie mittelbar der Programmfreiheit zuzuordnen. Die vorgesehene Implementierung umfassender Vorlagepflichten im Hinblick auf die Werbekosten, die letztlich zu einer Offenlegung der Werbepreise des Rundfunkveranstalters durch den Glücksspielanbieter führt, ist mit der Rundfunkfreiheit unvereinbar.

Ein Genehmigungsverfahren, das – wie im Entwurf vorgesehen – Werbemaßnahmen und deren Verbreitung einer inhaltlichen Vorabkontrolle unterwirft, greift in unzulässiger Weise in die vorgenannten Grundrechtspositionen ein und stellt nicht weniger als eine verfassungswidrige Vorzensur medialer Inhalte dar.

Im Medienrecht gilt daher unter Wahrung des Zensurverbots (Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG) zu Recht und vorbehaltlos das Prinzip einer nachträglichen Überprüfung. So werden werbliche Maßnahmen im Rundfunk im Falle eines



Verstoßes gegen den RStV i.V.m. den DLM-Werberichtlinien erst im Nachhinein untersucht und ggf. beanstandet. Eine solche Herangehensweise muss zwingend auch im Bereich der Glücksspielwerbung gewählt werden. Ein sachlicher Grund für einen davon abweichenden Ansatz bei der Bewerbung von Glücksspielen ist nicht ersichtlich.

Ungeachtet der verfassungsmäßigen Bedenken führt das im Entwurf verankerte Genehmigungsverfahren aufgrund seiner praxisfernen Ausgestaltung faktisch zu einer unverhältnismäßigen Erschwerung von Glücksspielwerbung, insbesondere im Fernsehen. Die Erstellung von Werbung ist gerade im Fernsbereich äußerst zeit- und kostenintensiv und daher für die beauftragenden Unternehmen mit erheblichen finanziellen Vorleistungen verbunden. Indes werden Glücksspielanbieter die entsprechenden Investitionen scheuen, wenn sie keine Planungssicherheit haben sondern Gefahr laufen, dass ihre Werbemaßnahmen nicht genehmigt werden könnten.

Dies gilt umso mehr, als der Entwurf keine verlässlichen Prüfkriterien vorsieht, sondern in § 3 lediglich stark auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, die nicht geeignet sind, die Zulässigkeit einer Werbemaßnahme verlässlich zu prognostizieren. Letztlich ist noch darauf hinzuweisen, dass bei Fernsehwerbung in der Mehrzahl der Fälle weder der konkrete Sendeplatz noch die letztendlichen Werbekosten der Ausstrahlung im Detail bekannt sind und somit die in § 16 Abs. 3 S. 3 und 4 vorgesehenen Meldeangaben bereits praktisch nicht erfüllt werden können.

II. Bewahrung einer staatsfernen Medienaufsicht

Zur Wahrung der Staatsferne des Rundfunks und seiner Aufsicht muss gewährleistet werden, dass die bisherige aufsichtsrechtliche Praxis beibehalten wird und für die Belange der Sender auch weiterhin ausschließlich die Landesmedienanstalten zuständig sind. Ein verfassungskonform ausgestaltetes Verfahren zur Erteilung der Werbeerlaubnis für Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen muss daher neben den bereits unter Punkt I. thematisierten Aspekten im Weiteren berücksichtigen, dass die Souveränität der Rundfunkaufsicht gewahrt bleibt.

III. Stärkere Betonung des Kanalisierungseffekts

Der Entwurf differenziert nicht nur nach der Art des Glücksspiels, sondern auch nach der die Werbung transportierenden Mediengattung. Nach Auffassung des VPRT sollte Werbung in allen Mediengattungen gleichermaßen, ohne Differenzierung nach bestimmten Werbeformen zugelassen werden.

Alles andere stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung bestimmter medialer Verbreitungswege gegenüber anderen dar.

Im Besonderen gilt dies für den Verbreitungsweg „Internet“ und das in § 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 S. 3 statuierte Verbot der Verlinkung der Werbung zum Glücksspielangebot. Mit der Ergänzung der „unmittelbaren“ Verlinkung und entsprechender Erläuterung in der Begründung zu § 12 („Verlinkung zu einer Internetseite, die direkt den Zugang zur Teilnahme am Glücksspiel eröffnet“) soll nun wohl klargestellt werden, dass hiermit nicht ein komplettes Verlinkungsverbot gemeint sei. Dies würde zumindest partiell eine begrüßenswerte Verbesserung zum Vorentwurf darstellen. Allerdings ist letztlich unerheblich, was unter einer „unmittelbaren Verlinkung“ zu verstehen ist, da jede Beschränkung einer Verlinkungsmöglichkeit angesichts der Üblichkeit dieses redaktionellen wie technischen Mittels innerhalb des Mediums Internet das Regelungsziel des Glücksspielstaatsvertrages verfehlen würde. Auch hierdurch würde die gerade in § 6 des Entwurfs zutreffend hervorgehobene Notwendigkeit einer attraktiven Werbung von Glücksspielprodukten, um Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten, konterkariert.

Richtigerweise kann nur die attraktive Werbung legaler Angebote über reichweiten- und aufmerksamkeitsstarke Medien der Kanalisierung der Nachfrage hin zu zugelassenen Angeboten und der Beseitigung des bestehenden Schwarzmarktes dienen – die Kernziele und der Ausgangspunkt des neuen Glücksspielstaatsvertrages.

Der VPRT plädiert daher dafür, darauf zu achten, dass durch die Werbetrichtlinie nicht die ursprüngliche Intention des Glücksspielstaatsvertrages – die Kanalisierung zu legalen Angeboten, auch über die Werbung – de facto ausgeschlossen oder abgeschwächt wird. Insbesondere von einem Verlinkungsverbot im Internet sollte daher gänzlich abgesehen werden.

IV. Harmonisierung rundfunkspezifischer Normen und Fallkonstellationen

Die im Rundfunkstaatsvertrag normierten Fallkonstellationen und Erscheinungsformen von Fernsehwerbung sollten ohne Einschränkung auf den Bereich der Glücksspielwerbung übertragen werden, um die Rechtsanwendung zu harmonisieren und damit Unklarheiten vorzubeugen. Dies gilt insbesondere für die Werbeformen „Produktplatzierung“ und „Dauerwerbendung“, auch in Form von „Spielshows“ sowie „Werbung im Rahmen von Teleshopping“, die nach dem derzeitigen Entwurf bei Werbung für öffentli-



ches Glücksspiel ohne Ausnahme unzulässig wären (§ 7 Abs. 2 S. 2 und § 10 Abs. 2 S. 1).

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Ausnahmetatbestände für Produktplatzierungen im Rundfunk aus § 7 Abs. 7 und § 44 RStV nicht auf die Werberichtlinie für Glücksspiel übertragen wurden. Insbesondere durch die dort festgeschriebenen inhaltlichen Anforderungen sowie die in § 7 Abs. 7 S. 3 RStV vorgesehene Kennzeichnungspflicht wird dem Gebot der Transparenz und dem Verbraucherschutz hinreichend Rechnung getragen. Gleiches gilt für das Verbot von Dauerwerbesendungen, das ausdrücklich auch das Format der Spielshow umfassen soll. Hierdurch wird neuerlich unverhältnismäßig in die Programmfreiheit eingegriffen.

Letztlich erschließt sich nicht, weshalb der Entwurf in § 10 Abs. 5 – zumal ohne jede Begründung – ein Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Rahmen von Teleshopping vorsieht. Die rundfunkrechtlich etablierten Rahmenvorschriften, die für Werbung und Teleshopping gleichermaßen gelten, sind geeignet, den gebotenen Ausgleich zwischen Prävention und Kanalisierung hin zu legalen Angeboten zu gewährleisten, ohne – wie noch der derzeitige Entwurf – jedenfalls mittelbar die Format- und Programmentwicklung im Rundfunk unverhältnismäßig zu beeinträchtigen.

Der VPRT fordert daher, die Ausnahmen im Rundfunkstaatsvertrag zu „Produktplatzierung“ und „Dauerwerbesendung“ auch in den Werberichtlinien zu verankern und das Verbot für Spielshows und Werbung im Rahmen von Teleshopping zu streichen.

V. Grundsätzliche Klarstellung bei Begriffen und Definitionen

Wenngleich der Entwurf schon auf einige im Vorentwurf noch enthaltene Definitionen verzichtet (so z.B. für Produktplatzierung und Dauerwerbesendung) und sich an mehreren Stellen um sprachliche Klarheit bemüht, so sehen wir dennoch erheblichen Spielraum zur Optimierung.

Bei den Definitionen erachten wir insbesondere jene für „Werbung“ und „Werbender“ in § 2 Abs. 1, 2 Ziff. 1 des Entwurfs als zu weitgehend, vor allem, da sie ohne Not von der bestehenden Gesetzgebung und Rechtsprechung abweichen. Denn anders als die Begründung dies ausführt, gehen jedenfalls auf europäischer Ebene Kommission und EuGH konsequent davon aus, dass Glücksspiel der Dienstleistungsfreiheit unterfällt, so dass es geboten ist, die hierin liegende Wertung nicht durch eine Neuinterpretation etablierter Begriffe und Definitionen zu ersetzen.



Soweit es die Werbung für Sportwetten (§ 6 des Entwurfs) anbelangt, sollte nicht nur im Rahmen der Begründung, sondern unmittelbar im Normtext klargestellt werden, dass die in § 6 Ziff. 2 S.1 vorgesehene Beschränkung des Werbeverbots auf die Bewettung des konkreten Sportereignisses auch für § 6 Ziff. 2 S. 2 gilt.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Regelung zu Sponsoring in § 2 Abs. 3 des Entwurfs die sprachliche Klarheit des Vorentwurfs vermissen lässt und wir daher dafür plädieren, zur alten Formulierung („Sponsoring ist keine Werbung im Sinne dieser Richtlinie“) zurückzukehren.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass die vorgenannten Punkte aus Sicht des VPRT nicht abschließend, jedoch nach derzeitigem Sachstand vorrangig zu klären sind, betreffen sie doch wesentlich die weitere strukturelle und inhaltliche Ausrichtung der Werberichtlinie.

Im Rahmen der offiziellen Anhörung zum abgestimmten Entwurf werden wir uns gerne erneut detailliert äußern.

Für Rückfragen oder ein erläuterndes Gespräch vorab stehen wir Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script that reads 'D. Beaujean'.

Daniela Beaujean
Justiziarin

A handwritten signature in cursive script that reads 'J. Hofmann'.

Jürgen Hofmann, LL.M.
Referent Recht