



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

**Position paper of the
German Advertising Federation ZAW e. V.
Register number 12238962750-40**

on

**Public consultation on the Green Paper on
on-line gambling in the Internal Market**

AM WEIDENDAMM 1A · 10117 BERLIN

TELEFON 0 30-59 00 99-7 00 · TELEFAX 0 30-59 00 99-7 22

E-MAIL: ZAW@ZAW.DE · INTERNET: WWW.ZAW.DE

BÜRO BRÜSSEL: C/O ADVERTISING INFORMATION GROUP

147 AVENUE DE BROQUEVILLE · 1200 BRUSSELS

TELEFON +32-485 86 48 561 · E-MAIL:EUROPA@ZAW.DE

Stellungnahme zur Konsultation der EU-Kommission zum Grünbuch Onlineglücksspiel

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) ist die Dachorganisation aller am Werbegeschäft in Deutschland beteiligten Wirtschaftskreise. Ihm gehören 41 Organisationen der werbenden Unternehmen, der Medien, der Werbeagenturen, der Werbeberufe und der Forschung an. Der Verband ist die gesamthafte Vertretung der Werbewirtschaft in Deutschland und vertritt die Werbewirtschaft in allen grundsätzlichen Positionen nach außen.

1. Vorbemerkung

Die Regeln des europäischen freien Binnenmarktes müssen auch für Onlineglücksspiel gelten. In Europa lizenzierte Anbieter sollten ihre Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten anbieten und bewerben dürfen. Auch dieser Wirtschaftsbereich muss den Grundsätzen eines freien Binnenmarktes in Europa angepasst werden. Die aktuell existierenden Schranken innerhalb des Onlineglücksspielmarktes beschädigen die europäische Wirtschaft und die europäischen Medien, sind dabei aber nicht geeignet, ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten. Im Gegenteil, das seit 2008 bestehende Verbot des Onlineglücksspiels in Deutschland hat zu einem unüberschaubaren Schwarzmarkt geführt, in dem sich Verbraucher schutzlos bewegen. Das nahezu vollständige Werbeverbot für die legalen Anbieter zementiert diese Situation.

2. Beantwortung ausgewählter Fragen der Konsultation

(3) What, if any, is your experience of EU-based on-line gambling operators licensed in one or more Member States and providing and promoting their services in other EU Member States? What are your views on their impact on the corresponding markets and on consumers?

Das in Deutschland bestehende vollständige Verbot Glücksspielangebote privater Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten lizenziert sind, anzubieten und/oder zu bewerben, hat zum Entstehen eines umfangreichen Schwarzmarktes geführt. Aktuell wird geschätzt, dass in Deutschland lediglich 5 % der Sportwetten beim einzig zugelassenen staatlichen Anbieter Oddset abgeschlossen werden, während 95 % bei illegalen Anbietern stattfinden. Diese 95 % entziehen sich naturgemäß einer Kontrolle. Regeln zur Begrenzung der Suchtgefahr oder zum Jugendschutz sowie eine echten Kontrolle des Verhaltens am Markt kann im Schwarzmarkt nicht erfolgen.

Die Situation kann nur verbessert werden, wenn in Deutschland kontrolliert lizenzierte Anbieter zugelassen werden und diese ihre Dienstleistungen bewerben dürfen. Den Verbrauchern müssen legale, sichere und wettbewerbsfähige Spielmöglichkeiten in Deutschland geboten werden. Dazu gehört eine

Auswahlmöglichkeit und ein Wettbewerb unter den Anbietern, für den die Werbemöglichkeit Grundvoraussetzung ist.

(5) If any, which are the legal and/or practical problems that arise, in your view, from the jurisprudence of national courts and the CJEU in the field of online gambling? In particular, are there problems of legal certainty on your national and/or the EU market for such services?

Artikel 5 des bestehenden deutschen Glücksspielstaatsvertrags erlaubt in Deutschland nur Werbung für in Deutschland zugelassenes Glücksspiel. Zugelassen sind nur staatliche deutsche Anbieter. Für in anderen Mitgliedsstaaten zugelassene private Glücksspielunternehmen besteht damit in Deutschland ein gesetzliches Werbeverbot.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 8. September 2011 in der Rechtssache C-46/08 Carmen Media Group die Europarechtswidrigkeit des bestehenden deutschen Monopols festgestellt, weil der aktuelle deutsche Glücksspielstaatsvertrag die verschiedenen Glücksspielgattungen nicht in kohärenter und systematischer Weise beschneidet und damit gegen die Niederlassungsfreiheit in der EU verstößt. Da damit auch das bestehende Werbeverbot für in anderen Mitgliedsstaaten lizenziertes privates Glücksspiel europarechtswidrig ist, bestehen erhebliche rechtliche und praktische Unsicherheiten im Hinblick auf den Umgang mit kommerzieller Kommunikation (Werbung, Sponsoringmaßnahmen etc.) für in einem anderen Mitgliedstaat lizenziertes Glücksspiel. Da auch am aktuellen Entwurf für einen Glücksspielstaatsvertrag von 15 Bundesländern erhebliche Zweifel an der Kohärenz der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit und somit an der Europarechtmäßigkeit des Entwurfs bestehen (ausführlich dargestellt im angehängten Gutachten von Prof. Grzeszick).

Sollte der aktuelle Entwurf der 15 Bundesländer für einen neuen Glücksspielstaatsvertrages verabschiedet werden, bliebe es in Deutschland bei erheblichen praktischen und rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Behandlung von kommerzieller Kommunikation für in anderen Mitgliedstaaten lizenzierte Glücksspielunternehmen.

Das Bundesland Schleswig-Holstein hingegen hat einen Vorschlag für eine europarechtskonforme Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland vorgelegt, der keine rechtlichen Unsicherheiten nach sich ziehen würde (Glücksspielgesetz-E ebenfalls angehängt).

(6) Do you consider that existing national and EU secondary law applicable to online gambling services adequately regulates those services? In particular, do you consider that coherence / consistency is ensured between, on one hand, the public policy objectives pursued by Member States in this field and, on the other hand, the national measures in force and/or the actual behaviour of public or private operators providing online gambling services?

Der ZAW ist der Ansicht, dass weder der aktuelle Glücksspielstaatsvertrag in Deutschland noch der Entwurf der 15 Bundesländer für einen künftigen Glücksspielstaatsvertrag kohärent im Hinblick auf die massive Beschneidung der Dienstleistungsfreiheit privater Glücksspielunternehmen ist: Für den geltenden deutschen Glücksspielstaatsvertrag wurde dies in der Rechtssache Carmen Media vom EuGH 8 (Urteil vom 2. September 2011, Rs-46/08) festgestellt, im Hinblick auf den Entwurf der 15 Bundesländer zeigt das angehängte Gutachten von Prof. Grzeszick ausführlich die Europarechtswidrigkeit auf.

Allein die im Entwurf angedachte Erteilung von 7 Lizenzen für Sportwetten zusammen mit einer zusätzlich zu den üblichen Steuern und Abgaben zu zahlenden Konzessionsabgabe in Höhe von 16,66 % macht deutlich, dass eine Zementierung des staatlichen Monopols betrieben werden soll.

(8) Are gambling services offered by the media considered as games of chance at national level? Is there a distinction drawn between promotional games and gambling?

Redaktionelle Gewinnspiele, Preisausschreiben und werbliche Gewinnspiele sind in Deutschland aktuell nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag keine Glücksspiele wenn für den Erwerb der Gewinnchance kein Entgelt gezahlt werden muss. Dies ist in der Regel weder bei redaktionellen Gewinnspielen noch bei werblichen Gewinnspielen der Fall.

(10) What are the main advantages/difficulties associated with the coexistence in the EU of differing national systems of, and practices for, the licensing of online gambling services?

Die aktuell existierenden Schranken innerhalb des Onlineglücksspielmarktes beschädigen die europäische Wirtschaft und die europäischen Medien, sind dabei aber nicht geeignet, ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten, weil die Verbraucher in einen teilweise außerhalb der Grenzen der EU, liegenden Schwarzmarkt abwandern. Die Situation ist für Unternehmen wie für Verbraucher unübersichtlich. Der Grundpfeiler für einen freien Wettbewerb, die freie kommerzielle Kommunikation für legale Dienstleistungen wird innerhalb des Binnenmarktes unterbunden.

(11) *With focus on the categories mentioned above, how are commercial communications for (online) gambling services regulated for at national level? Are there specific problems with such cross-border commercial communications?*

Artikel 5 des bestehenden deutschen Glücksspielstaatsvertrags erlaubt in Deutschland nur Werbung für in Deutschland zugelassenes Glücksspiel. Zugelassen sind nur staatliche deutsche Anbieter. Für in anderen Mitgliedsstaaten zugelassene private Glücksspielunternehmen besteht damit in Deutschland ein gesetzliches Werbeverbot.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 8. September 2011 in der Rechtssache C-46/08 Carmen Media Group die Europarechtswidrigkeit des bestehenden deutschen

Monopols festgestellt, weil der aktuelle deutsche Glücksspielstaatsvertrag die verschiedenen Glücksspielgattungen nicht in kohärenter und systematischer Weise beschneidet und damit gegen die Niederlassungsfreiheit in der EU verstößt. Da damit auch das bestehende Werbeverbot für in anderen Mitgliedsstaaten lizenziertes privates Glücksspiel europarechtswidrig ist, bestehen erhebliche rechtliche und praktische Unsicherheiten im Hinblick auf den Umgang mit kommerzieller Kommunikation (Werbung, Sponsoringmaßnahmen etc.) für in einem anderen Mitgliedstaat lizenziertes Glücksspiel. Da auch am aktuellen Entwurf für einen Glücksspielstaatsvertrag von 15 Bundesländern erhebliche Zweifel an der Kohärenz der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit und somit an der Europarechtmäßigkeit des Entwurfs bestehen (ausführlich dargestellt im angehängten Gutachten von Prof. Grzeszick).

Sollte der aktuelle E 15-Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages verabschiedet werden, bliebe es in Deutschland bei erheblichen praktischen und rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Behandlung von kommerzieller Kommunikation für in anderen Mitgliedstaaten lizenzierte Glücksspielunternehmen.

Das Bundesland Schleswig-Holstein hingegen hat einen Vorschlag für eine europarechtskonforme Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland vorgelegt, der keine rechtlichen Unsicherheiten nach sich ziehen würde (Glücksspielgesetz-E ebenfalls angehängt).

(25) How are commercial communications for gambling services regulated to protect minors at national or EU level? (E.g. limits on promotional games that are designed as online casino games, sports sponsorship, merchandising (e.g. replica jerseys, computer games etc) and use of social on-line networks or videosharing for marketing purposes).

In Deutschland ist die Werbung für Onlineglücksspiel nach § 4 Absatz 4 des Glücksspielstaatsvertrages verboten.

Darüber hinaus ist kommerzielle Kommunikation unabhängig vom beworbenen Produkt oder der beworbenen Dienstleistung in Deutschland insbesondere im Hinblick auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen durch Gesetze umfassend geregelt. Das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb setzt den Rahmen für rechtlich zulässige Werbung und trägt dafür Sorge, dass sich die Werbefreiheit auf allgemeinverträgliche Art entfaltet – etwa durch das Verbot irreführender, belästigender oder Jugend gefährdender Werbeaussagen auch im Bereich der Glücksspiele. Für Werbung in Rundfunk- und Telemedien gilt daneben noch § 6 Jugendmedienschutzstaatsvertrag, wonach Nach Werbung Kinder und Jugendliche weder körperlich noch seelisch beeinträchtigen, darüber hinaus darf sie nicht

- direkte Aufrufe zum Kaufen oder Mieten von Waren oder Dienstleistungen an Minderjährige enthalten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen,
- Kinder und Jugendliche unmittelbar auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu bewegen,
- das besondere Vertrauen ausnutzen, das Kinder oder Jugendliche zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben, oder

- Kinder oder Minderjährige ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen.

Außerdem muss sich Werbung, deren Inhalt geeignet ist, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, getrennt von Angeboten erfolgen, die sich an Kinder oder Jugendliche richten.

Über die staatliche Rechtsetzung hinaus übernehmen werbende Firmen, Medien und Agenturen aktiv Verantwortung für ein geordnetes Werbeverhalten: Der Deutsche Werberat agiert seit 1972 erfolgreich im Bereich des Konfliktmanagements zwischen Verbrauchern und Unternehmen bei Werbemaßnahmen und durch Erarbeitung freiwilliger Regeln für die Werbung vor allem in besonders sensiblen Schutzbereichen. Das Selbstkontrollorgan befasst sich mit der kommerziellen Kommunikation aller Branchen, auch der Werbung für Glücksspiele. Umfassende Informationen zur Tätigkeit des Deutschen Werberats sind abrufbar unter www.werberat.de.

Wie dem ebenfalls beigelegten Eckpunktepapier zu entnehmen ist, gibt es für den Fall einer Marktöffnung in Deutschland bereits konkrete Überlegungen der Werbewirtschaft gemeinsam mit namhaften Anbietern von Glückspielangeboten für eine werbliche Selbstregulierung.

Kontakt:

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.

Rechtsanwältin Katja Heinegg von Heinegg M.E.S.

Leiterin Europaangelegenheiten

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

Telefon: +49-30-590099-713

Telefax: +49-30-590099-722

E-Mail: heinegg@zaw.de

Internet: www.zaw.de