SEBASTIAN WALISKO

Glücksspielrechtliche Werberegulierung

Spiel und Recht
12

Mohr Siebeck

Spiel und Recht

herausgegeben von

Steffen Augsberg, Marc Bungenberg, Julian Krüper,
Christian J. Tams und Jörg Philipp Terhechte

12

Sebastian Walisko

Glücksspielrechtliche Werberegulierung

Eine grundrechtliche und rechtsstaatliche Betrachtung

Mohr Siebeck

Sebastian Walisko, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum und der Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, Rom; 2015 Erstes juristisches Staatsexamen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung der Ruhr-Universität Bochum; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG) der Ruhr-Universität Bochum; LL.M.-Studium Competition and Regulation an der Leuphana Universität Lüneburg; 2020 Promotion; Referendariat am Landgericht Dortmund; seit 2023 Rechtsanwalt.
orcid.org/0000-0002-7722-389X

ISBN 978-3-16-163780-3 / eISBN 978-3-16-163781-0
DOI 10.1628/978-3-16-163781-0

ISSN 2366-634X / eISSN 2569-4405 (Spiel und Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *https://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die Regulierung glücksspielbezogener Werbung zählt seit jeher zu den zentralen Instrumenten der deutschen Glücksspielregulierung. Gleichwohl rückt sie nur zögerlich in das Zentrum des glücksspielrechtlichen Diskurses und harrt nicht erst seit Inkrafttreten des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland einer grundsätzlichen Betrachtung ihrer verfassungsrechtlichen Grundbedingungen. Dies verwundert: Zum einen, weil der Zuschnitt eines grundrechtsschützenden wie grundrechtsbeschränkenden Werberegulierungsregimes in besonderem Maße einer Koordination konfligierender Grundrechtspositionen gefährdeter und nichtgefährdeter Glücksspieler einerseits sowie grundrechtliche Freiheitsrechtsgewährleistungen in Anspruch nehmender Glücksspielanbieter andererseits bedarf. Zum anderen, weil rechtsstaatliche Defizite im Glücksspielrecht schon seit langem moniert werden und auch der Glücksspielgesetzgeber selbst mit Blick auf die glücksspielrechtliche Werberegulierung eine Rechtsunsicherheit konstatierte, die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen zuwiderläuft.

Dem Fehlen einer solchen grundsätzlichen Betrachtung grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Aspekte einer glücksspielbezogenen Werberegulierung will die vorliegende Studie begegnen. Die Studie ist im Rahmen meiner Tätigkeit am Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG) an der Ruhr-Universität Bochum entstanden. Rechtsprechung und Literatur konnten bis April 2023 berücksichtigt werden. Für die Möglichkeit zu einer solchen Studie und das mir entgegengebrachte Vertrauen gebührt dem geschäftsführenden Direktor des Instituts, Herrn Professor Dr. Julian Krüper, mein besonderer Dank. Sein fokussierter Blick auf die verfassungsrechtlichen Grundbedingungen einer Regulierung des Glücksspielwesens, die sich im begleitenden Diskurs häufig in den Details verliert und nicht selten dem Vorwurf von Formelkompromissen ausgesetzt ist, war mir bei der Erarbeitung dieser Studie Inspiration und Vorbild zugleich. Bedanken möchte ich mich zudem bei Herrn Dominik Peters für seine gewissenhafte und hilfreiche Unterstützung bei der Korrektur des Manuskripts.

Bochum/Witten, im April 2023

Inhaltsübersicht

Vorwort V

Inhaltsverzeichnis IX

Einführung 1

Kapitel 1: Glücksspielwerbung und deren Regulierung in interdisziplinärer Perspektive 5

A. Begriff, Wesen und Funktionen von (glücksspielbezogener) Wirtschaftswerbung 5

B. Sozial-, sucht- und werbewissenschaftliche Überlegungen zur Glücksspielwerbung und ihrer Regulierung 10

C. Ökonomische Dimensionen von Glücksspielwerbung 13

Kapitel 2: Geschichte glücksspielbezogener Werberegulierung 15

A. Die Anfänge der glücksspielrechtlichen Werberegulierung unter dem LottStV 16

B. Glücksspielwerbung im Regulierungsregime des GlüStV 2008 17

C. Werberegulierung nach dem GlüStV 2012 zwischen staatsvertraglicher Zielbindung und normkonkretisierender Werberichtlinie 19

D. Der Weg zum GlüStV 2021 33

Kapitel 3: Eckpfeiler der glücksspielrechtlichen Werberegulierung zwischen staatsvertraglicher Rahmung und landesrechtlicher Konkretisierung 35

A. Facetten der glücksspielrechtlichen Werberegulierung unter dem GlüStV 2021 36

B. Glücksspielrechtliche Werberegulierung als Gegenstand landesrechtlicher Konkretisierung 58

C. Glücksspielwerbung und Glücksspielaufsicht 63

Kapitel 4: Glücksspielrechtliche Werberegulierung in grundrechtlicher Perspektive 65

A. Glücksspielrechtliche Werberegulierung in der Perspektive staatlicher Schutzpflichten 66

B. Dimensionen der grundrechtlich geschützten Werbefreiheit von Glücksspielanbietern 70

C. Überlegungen zur Rechtfertigung werberegulatorischer Grundrechtseingriffe im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes 76

D. Fazit 93

Kapitel 5: Die glücksspielrechtliche Werberegulierung im Spiegel des Rechtsstaatsprinzips 95

A. Rechtsstaatliche Anforderungen an Normsetzung, Normvollzug und gerichtliche Normdurchsetzung 96

B. Die glücksspielrechtliche Werberegulierung und das Rechtsstaatsprinzip 111

C. Rechtsstaatliche Überlegungen zum werberegulatorischen Normvollzug 128

D. Rechtsstaatliche Analyse der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur glücksspielbezogenen Werberegulierung am Beispiel der Spielhallenwerbung 133

Zusammenfassung 153

Literaturverzeichnis 155

Register 171

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Inhaltsübersicht VII

Einführung 1

Kapitel 1: Glücksspielwerbung und deren Regulierung in interdisziplinärer Perspektive 5

A. Begriff, Wesen und Funktionen von (glücksspielbezogener) Wirtschaftswerbung 5

B. Sozial-, sucht- und werbewissenschaftliche Überlegungen zur Glücksspielwerbung und ihrer Regulierung 10

C. Ökonomische Dimensionen von Glücksspielwerbung 13

Kapitel 2: Geschichte glücksspielbezogener Werberegulierung 15

A. Die Anfänge der glücksspielrechtlichen Werberegulierung unter dem LottStV 16

B. Glücksspielwerbung im Regulierungsregime des GlüStV 2008 17

C. Werberegulierung nach dem GlüStV 2012 zwischen staatsvertraglicher Zielbindung und normkonkretisierender Werberichtlinie 19

I. Glücksspielrechtliche Werberegulierung – von Zielbindung bis Vertriebswegeverbot 20

II. Die Werberichtlinie im Fokus 21

1. Zur Rechtsnatur der Werberichtlinie 22

2. Vorgaben der Werberichtlinie im Überblick 24

a) Zulässige Werbung unter der Werberichtlinie 25

b) Unzulässige Formen glücksspielbezogener Werbung nach § 4 Werbe-RL 28

III. Spielformenspezifische Sonderregelungen unter dem GlüStV 2012 32

D. Der Weg zum GlüStV 2021 33

Kapitel 3: Eckpfeiler der glücksspielrechtlichen Werberegulierung zwischen staatsvertraglicher Rahmung und landesrechtlicher Konkretisierung 35

A. Facetten der glücksspielrechtlichen Werberegulierung unter dem GlüStV 2021 36
I. Formelle Rahmenbedingungen glücksspielbezogener Werbemaßnahmen 37
II. Allgemeine Anforderungen für Glücksspielwerbung nach § 5 GlüStV 2021 40
1. Die werberegulatorische Generalklausel im Fokus 40
2. Das Verbot irreführender Werbung und der Schutz vulnerabler Personengruppen 45
III. Spiel- und werbeformenspezifische Sonderregelungen 50
1. Werbeformenspezifische Sonderregelungen nach § 5 GlüStV 2021 50
2. Sonderregelungen für die Bewerbung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential 52
3. Sonderregelungen für die Bewerbung von virtuellen Automatenspielen 53
4. Sonderregelungen für die Bewerbung von Sportwetten 53
5. Sonderregelungen für die Bewerbung des Spielhallenglücksspiels 55

B. Glücksspielrechtliche Werberegulierung als Gegenstand landesrechtlicher Konkretisierung 58

C. Glücksspielwerbung und Glücksspielaufsicht 63

Kapitel 4: Glücksspielrechtliche Werberegulierung in grundrechtlicher Perspektive 65

A. Glücksspielrechtliche Werberegulierung in der Perspektive staatlicher Schutzpflichten 66

B. Dimensionen der grundrechtlich geschützten Werbefreiheit von Glücksspielanbietern 70
I. Glücksspielwerbung in der Perspektive der Wirtschaftsgrundrechte 70
1. Glücksspielwerbung und Eigentumsgarantie 71
2. Glücksspielwerbung im Lichte der Berufsfreiheit 74
II. Glücksspielwerbung in der Perspektive der Meinungsfreiheit 75

C. Überlegungen zur Rechtfertigung werberegulatorischer Grundrechtseingriffe im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes 76

I. Legitime Ziele einer werbebezogenen Glücksspielregulierung 78
II. Zur Geeignetheit einer glücksspielrechtlichen Werberegulierung ... 80
III. Zur Erforderlichkeit einer glücksspielrechtlichen Werberegulierung 82
IV. Zur Angemessenheit einer glücksspielrechtlichen Werberegulierung 84

D. Fazit 93

Kapitel 5: Die glücksspielrechtliche Werberegulierung im Spiegel des Rechtsstaatsprinzips 95

A. Rechtsstaatliche Anforderungen an Normsetzung, Normvollzug und gerichtliche Normdurchsetzung 96
I. Kerngehalte des Rechtsstaatsprinzips 96
II. Normsetzung in der Perspektive des Rechtsstaatsprinzips 98
1. Zur Wesentlichkeitslehre 98
2. Rechtsstaatliche Aspekte rechtssicherer Normsetzung 101
3. Systemgerechte Normsetzung 104
III. Normvollzug in der Perspektive des Rechtsstaatsprinzips 105
1. Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 105
2. Normvollzug als rechtsstaatliches Gebot 106
3. Normsetzende Gesetzeskonkretisierung der Exekutive 107
IV. Gerichtliche Normdurchsetzung in der Perspektive des Rechtsstaatsprinzips 108
1. Bindung an Recht und Gesetz 108
2. Judikative Steuerungsimpulse als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips 110

B. Die glücksspielrechtliche Werberegulierung und das Rechtsstaatsprinzip 111
I. Die glücksspielrechtliche Werberegulierung in der Perspektive der Wesentlichkeitslehre 111
II. Zur rechtsstaatlichen Normqualität glücksspielrechtlicher Werberestriktionen 115
III. Systemgerechtigkeit im glücksspielrechtlichen Werberegulierungsregime 124
IV. Fazit 127

C. Rechtsstaatliche Überlegungen zum werberegulatorischen Normvollzug 128

D. Rechtsstaatliche Analyse der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur glücksspielbezogenen Werberegulierung am Beispiel der Spielhallenwerbung 133

I. Spielhallenwerbung in der Perspektive von Exekutive und Judikative 134
II. Konturen einer Beurteilungsdogmatik für Spielhallenwerbung 144
III. Vollzug und Durchsetzung der glücksspielrechtlichen Werberegulierung in rechtsstaatlicher Perspektive 147

Zusammenfassung 153

Literaturverzeichnis 155

Register 171

Einführung

Werbung ist omnipräsent und zeigt sich in unterschiedlichstem Gewand[1] – sei es in den klassischen Printmedien wie in Zeitungen oder auf Plakaten, sei es in den audiovisuellen Medien Film, Hörfunk und Fernsehen, sei es auf Webseiten im Internet. Gleich in welchem Gewand kommt Werbung dabei die im inzwischen angejahrten und weitgehend negativ besetzten Begriff der Reklame noch anklingende Aufgabe zu, die Aufmerksamkeit des Umworbenen auf sich zu ziehen, indem sie etwas für sich *reklamiert*.[2] Obgleich eine Beeinflussung durch Werbung konsumentenseitig[3] wohl nicht selten bestritten werden dürfte und die Wirkungen von Werbung komplex und daher, wenn überhaupt, nur begrenzt kalkulierbar sein dürften,[4] wird für sie erstaunlicher-, schier paradoxerweise seit jeher ein erheblicher Aufwand betrieben.[5] Angesichts all dessen überrascht es nicht, dass sich das um eine Strukturierung und Ordnung des gesellschaftlichen Lebens[6] bemühende Recht der Regulierung von Werbung zuwendet. Neben wettbewerbs- und medienpolitischen sind es dabei vor allem verbraucherschutzpolitische Mo-

---

[1] Die Omnipräsenz von Werbung heben auch *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, 3. Aufl. 2017, S. 1, hervor. *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 3, spricht von einem „beherrschenden Platz im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben".

[2] S. *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, 3. Aufl. 2017, S. 8, die festhalten, dass „der bis in die 1950er Jahre häufig verwendete Begriff der ‚Reklame' vom Begriff ‚Werbung' verdrängt" wurde, wobei der Begriff der Reklame „seitdem zumindest leicht negativ besetzt [ist] und […] in eher abwertendem Kontext Verwendung" findet. Vgl. ferner *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 7. Eingehend zum Begriff der Reklame *Hundhausen*, Wesen und Formen der Werbung, 1954, S. 38 ff.

[3] Vgl. *Luhmann*, Die Realität der Massenmedien, 5. Aufl. 2017, S. 60: „Im gesamten Bereich der Massenmedien gehört Werbung zu den rätselhaftesten Phänomenen. Wie können gut situierte Mitglieder der Gesellschaft so dumm sein, viel Geld für Werbung auszugeben, um sich ihren Glauben an die Dummheit anderer zu bestätigen?" S. ferner *von Rosenstiel*, Psychologie der Werbung, 1969, S. 17: „Von der Werbung verführt werden immer nur die anderen. Man selbst ist unabhängig, entscheidet sich frei und läßt sich von der Werbung höchstens anregen oder informieren, soweit man überhaupt von ihr Notiz nimmt."

[4] Zu den Wirkungen von Werbung unten unter Kap. 1, A.

[5] Zu den ökonomischen Dimensionen von Glücksspielwerbung wiederum unter Kap. 1, C.

[6] Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 21; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1999, § 6 Rn. 193 ff.

tive, die Konsumgefahren adressieren und an denen sich die Werberegulierung ausrichtet.[7]

Die rechtliche Behandlung konsumbasierter Gefahren unter gleichzeitiger Schaffung hinreichender Entscheidungsfreiräume für die Verbraucher erstarkt dabei zu einem anspruchsvollen legislativen Balanceakt an der „Grenze zum verfassungswidrigen staatlichen Paternalismus“[8]. Zur Bewältigung dieses Spannungsverhältnisses bedient sich der Gesetzgeber in jüngerer Vergangenheit immer häufiger einer neuartigen Zugriffsform: Der klassischerweise dem Zivilrecht[9] zuzuordnende Verbraucherschutz erfährt stetig größere Beachtung auch im Öffentlichen Recht.[10] Deutlich wird dies gerade im Wirtschaftsverwaltungsrecht, das häufig – mehr oder minder direkt – den Schutz der Verbraucher in seinen Zielkanon mitaufnimmt.[11] Verschiedentlich schreiben dazu einzelne öffentlich-rechtliche Regelungsregime den Schutz der Verbraucher ausdrücklich auf ihre Agenda, § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB. Häufiger jedoch finden Verbraucherschutzerwägungen in einzelnen Vorschriften Anklang, § 6 ProdSG, § 55 Abs. 3 GewO.[12] Der Verbraucherschutz stellt sich in dieser Perspektive also weniger als genuin zivilrechtliche Materie, sondern vielmehr als Querschnittsmaterie dar:[13] Verbraucherschutz geht in öffentlich-rechtlichen Rechtsgebieten auf und modifiziert (zumindest teilweise) ihr rechtliches Wesen. Prägend ist dabei die „Dreiecksbeziehung zwischen Staat, Unternehmer und Verbraucher“[14], in der der Staat sich um

---

[7] Zu den Motiven einer Regulierung von Werbung *Hahn/Lamprecht-Weißenborn*, in: Schwartmann (Hrsg.), Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 4. Aufl. 2017, 1. Teil, 6. Kapitel Rn. 4. Die damit einhergehende Fülle an Rechtsquellen des Werberechts illustriert *Krimphove*, Werberecht, 2. Aufl. 2021, Rn. 3 ff.

[8] *Wiebe*, GewA 2016, 456 (462). Zum hier angesprochenen Ziel des Schutzes vor konsumbezogenen Gefahren durch das (öffentlich-rechtliche) Verbraucherschutzrecht *ders.*, GewA 2016, 138 (138, 140); *Pfeiffer*, NJW 2012, 2609 (2610).

[9] S. *Durner*, VVDStRL 70 (2011), S. 398 (401 f.); *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, 2011 S. 60 f.

[10] Vgl. hierzu m.w.N. *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, 2011, S. 59 f.; *Wiebe*, GewA 2016, 138 ff.; *ders.*, Unternehmerfreiheit versus Verbraucherschutz?!, 2017, S. 84 ff.

[11] Vgl. *Wiebe*, GewA 2016, 138 (138).

[12] So insgesamt auch *Wiebe*, GewA 2016, 138 (138). Ausführlich zur Regelung des LFGB *Rathke*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Teil 1, § 1 LFGB (175. EL November 2019) Rn. 12; *Meisterernst/Boch*, in: Streinz/Meisterernst (Hrsg.), BasisVO/LFGB, 2021, § 1 LFGB Rn. 3 ff., die, ebd., Rn. 3, „[d]as LFGB als Verbraucherschutzgesetz“ qualifizieren. Zu § 6 ProdSG s. etwa *Kapoor*, in: Klindt (Hrsg.), ProdSG, 3. Aufl. 2021, § 6 Rn. 1 ff.; zu § 55 Abs. 3 GewO wiederum *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), GewO, Bd. 1, § 55 (52. EL Mai 2008) Rn. 111 ff.

[13] Den Querschnittscharakter des Verbraucherschutzes heben *Wißmann*, WiVerw 2011, 256 (257); *Tamm*, Verbraucherschutzrecht, 2011, S. 58 ff.; *Pfeiffer*, NJW 2012, 2609 (2610), hervor. *Wiebe*, Unternehmerfreiheit versus Verbraucherschutz?!, 2017, S. 80, hält in diesem Zusammenhang fest: „Insofern bildet das Verbraucherschutzrecht […] eine Querschnittsmaterie und einen ‚Schmelztiegel‘ von öffentlich-rechtlichen, privat- und strafrechtlichen Vorschriften.“

[14] *Bauschke*, Verbraucherschutz im öffentlichen Recht, 2005, S. 2. In diese Richtung

eine zusätzliche Stärkung der Verbraucherstellung bemüht, indem er sich in die das zivilrechtliche Verbraucherschutzrecht kennzeichnende bipolare Beziehung zwischen Verbraucher und Unternehmer einmischt.[15]

Zum staatlichen Instrumentarium zählen in diesem Zusammenhang gerade auch solche Regelungen, die bestimmte verbraucheradressierende Marktverhaltensweisen von Unternehmern gänzlich verbieten oder aber strengen Restriktionen unterwerfen und durch flankierende behördliche Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse abgesichert werden.[16] Solche konsumbezogenen Werberegelungen, die an die Gefährlichkeit des beworbenen Guts anknüpfen, finden sich für die Bereiche der Tabak-, Alkohol- sowie Arzneimittelwerbung. So statuiert etwa das Tabakerzeugnisgesetz i.V.m. der Tabakerzeugnisverordnung unter anderem Verbote hinsichtlich der Werbung für Tabakerzeugnisse, §§ 18 ff. TabakerzG, sowie strenge Anforderungen für die Gestaltung von Zigarettenpackungen, § 23 TabakerzG i.V.m. §§ 10 ff. TabakerzV.[17] Ähnliche Vorgaben normiert das Heilmittelwerbegesetz für die Bewerbung von Arzneimitteln, §§ 3 ff. HWG, sowie das Weingesetz für die Werbung für Wein und sonstige Erzeugnisse des Weinbaus, § 25 WeinG.[18] Das dominierende Ziel ist dabei stets der Schutz des Verbrauchers bzw. Konsumenten, je nach beworbenem Produkt insbesondere der Schutz von Jugendlichen, vor den produktspezifischen Gefahren.[19] Konkret lässt sich der Gesetzgeber dabei von der Vorstellung leiten, dass der (übermäßige und/oder unsachgemäße) Konsum von Alkohol, Arzneimitteln und Tabak erhebliche Gefahren für die Gesundheit des Verbrauchers mit sich bringt, denen er unter anderem mit restriktiven Vorgaben für deren Bewerbung zu begegnen versucht.[20]

Auch im Glücksspielrecht bestehen seit geraumer Zeit Beschränkungen des werblichen Anpreisens von privat und staatlich veranstalteten Glücksspielen,[21] bei denen Gefahren in einer (übermäßigen) Teilnahme erblickt werden.[22] Der

---

m.w.N. auch *Wiebe*, GewA 2016, 138 (140); *ders.*, Unternehmerfreiheit versus Verbraucherschutz?!, 2017, S. 87.

[15] Die beim öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzrecht bestehenden Rechtsverhältnisse konturiert *Wiebe*, GewA 2016, 138 (140).

[16] Vgl. *Wiebe*, GewA 2016, 138 (141).

[17] Einen Überblick vermittelt *Wiebe*, GewA 2016, 456 (459 f.). Vgl. eingehend zu den Werbebeschränkungen nach dem TabakerzG die Kommentierungen von *Horst*, in: Sosnitza/Meisterernst (Hrsg.), Lebensmittelrecht, Teil 9, § 18 TabakerzG (177. EL Juli 2020) Rn. 1 ff.; § 19 TabakerzG (177. EL Juli 2020) Rn. 1 ff.; § 20 TabakerzG (180. EL Juli 2021) Rn. 1 ff.; § 20a TabakerzG (180. EL Juli 2021) Rn. 1 ff.; § 21 TabarkerzG (180. EL Juli 2021) Rn. 1 ff.

[18] Zu den Vorgaben nach dem HWG s. die Kommentierungen von *Fritzsche*, in: Spickhoff (Hrsg.), Medizinrecht, 4. Aufl. 2022. Zu § 25 WeinG vgl. wiederum *Boch*, WeinG, 8. Online-Aufl. 2021, § 25 Rn. 1 ff.

[19] Zu den Schutzgütern des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzrechts *Wiebe*, GewA 2016, 138 (140 f.).

[20] Vgl. für den Bereich der Heilmittelwerbung etwa *Doepner-Thiele*, GRUR-Prax 2012, 293 (294).

[21] Zur Geschichte der glücksspielbezogenen Werberegulierung unten unter Kap. 2.

[22] Vgl. LT-Drs. NRW 17/11683, S. 77.

verbraucherschützende Charakter des Glücksspielrechts tritt dabei bereits im Zielkanon des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) offen zu Tage. Nicht nur verfolgt die Glücksspielregulierung im Allgemeinen sowie die in ihrem Horizont erfolgende Werberegulierung im Besonderen nach § 1 S. 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 suchtpräventive, jugend- sowie spielerschützende Motive, auch den weiteren Zielen, etwa der anvisierten Kanalisierung, § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021, ist der Schutz der Verbraucher vor konsumbezogenen Gefahren inhärent.[23]

Den grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Aspekten der im Lichte vorbenannter Motive stehenden Gestaltung des glücksspielrechtlichen Werberegulierungsregimes widmet sich dieser Beitrag. Freilich ist es dem Staat auch mit Blick auf die Grundrechte unbenommen, dem Werbeverhalten von Glücksspielanbietern (enge) Grenzen zu setzen. Der vorliegend auf die glücksspielrechtliche Werberegulierung geworfene Blick wendet sich daher von Fragen einer verfassungsrechtlich bestehenden Möglichkeit zur Regulierung ab und der Aufdeckung darunterliegender, das „Wie" der Regulierung bestimmender Schichten zu. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der angemessenen Umsetzung bzw. Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Direktiven im geltenden Recht sowie in der Anwendungspraxis von Behörden und Gerichten. Ziel dessen ist weniger die Suche nach einem „richtig" oder „falsch" in der glücksspielrechtlichen Werberegulierung; vielmehr sollen im Wege einer grundrechtlichen wie auch rechtsstaatlichen Betrachtung ausgewählter Bereiche der Werberegulierung Aspekte beleuchtet werden, denen im glücksspielrechtlichen Diskurs in Wissenschaft und Praxis bislang weniger Beachtung geschenkt wird.

Bevor aber die glücksspielrechtliche Werberegulierung in grundrechtlicher (Kap. 4) und rechtsstaatlicher (Kap. 5) Perspektive reflektiert wird, sollen in einem ersten Schritt (Kap. 1) verschiedene interdisziplinäre Bezüge von Glücksspielwerbung und deren Regulierung umrissen werden. Neben Begriff, Wesen und Funktionen von (Glücksspiel-)Werbung meint dies zugleich sozial-, sucht- und werbewissenschaftliche Aspekte wie auch die ökonomische Dimension von Glücksspielwerbung. Hieran (Kap. 2) schließt sich eine rechtshistorische Betrachtung der glücksspielbezogenen Werberegulierung an. In einem dritten Schritt (Kap. 3) werden sodann die in grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Perspektive näher beleuchteten Inhalte des glücksspielrechtlichen Werberegulierungsregimes konturiert. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse beschließt die Untersuchung.

---

[23] Zu den Zielen der deutschen Glücksspielregulierung allgemein *Dünchheim*, in: ders. (Hrsg.), GlücksspielR, 2022, § 1 Rn. 7 ff.; *Dietlein*, in: ders./Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 1 GlüStV Rn. 10 ff.

Kapitel 1

Glücksspielwerbung und deren Regulierung in interdisziplinärer Perspektive

A. Begriff, Wesen und Funktionen von (glücksspielbezogener) Wirtschaftswerbung

Der Versuch, Begriff, Wesen sowie Funktionen von (Wirtschafts-)Werbung zu konturieren, hat sich mit einer Annäherung und Engführung zu begnügen, da es sich bei der Werbung um ein vielschichtiges Phänomen handelt, das einer mehrdimensionalen Betrachtung zugänglich ist und je zugrunde gelegter Perspektive eine besondere Akzentuierung unterschiedlicher Aspekte bedingt.[1] Während etwa eine kommunikationswissenschaftliche Erfassung werblicher Wirkungsbedingungen mit der Informationsübermittlung und der dadurch unternommenen Verhaltenssteuerung zentrale Aspekte kommunikativer Prozesse in den Blick rückt,[2] adressiert die Werbepsychologie „wissenschaftlich[e] Voraussetzungen für die Steuerung menschlichen Verhaltens“[3] und konzentriert sich damit zuvörderst auf den Werbeadressaten.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass eine definitorische Erfassung von Werbung, die über die Klassifikation von Werbeformen anhand unterschiedlicher Aspekte wie Werbezielen, -objekten oder -subjekten hinausgeht, va-

---

[1] So auch *Siegert/Wirth/Lischka/Weber*, Werbung, in: Siegert/Wirth/Weber/Lischka (Hrsg.), Handbuch Werbeforschung, 2016, S. 15 (15): „Die unzähligen Definitionen, die sich zur Werbung finden, überschneiden sich teils und betonen teils je andere Aspekte, die dann als konstitutiv für Werbung festgehalten werden.“ Vgl. ferner *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 14; *Schnierer*, Soziologie der Werbung, 1999, S. 13; *Behrens*, Werbung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 3 (4); *Mayer*, Werbepsychologie, 2. Aufl. 1993, S. 1 f.; *von Rosenstiel/Kirsch*, Psychologie der Werbung, 1996, S. 36.

[2] Vgl. zur Werbung in der Perspektive der Kommunikationswissenschaften *Haseloff*, Kommunikationstheoretische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 157 ff. Einen Überblick vermittelt *Mayer*, Werbepsychologie, 2. Aufl. 1993, S. 10 ff.

[3] *Herrmann/Denig*, Psychologische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 91 (94). Eingehend zu werbepsychologischen Aspekten von Werbung auch *Mayer*, Werbepsychologie, 2. Aufl. 1993, S. 58 ff.; *Richter*, Werbepsychologie, in: Handbuch der Werbung, 1968, S. 109 (109 ff.); *von Rosenstiel*, Psychologie der Werbung, 1969, passim.

riiert:[4] Während teilweise verkürzt von „zweckgebundener Kommunikation“[5] die Rede ist, wird Werbung an anderer Stelle als „absichtliche und zwangfreie Form der Beeinflussung [begriffen], welche die Menschen zur Erfüllung der Werbeziele veranlassen soll“[6]. Wieder andere Stimmen reichern das auf einer kommunikativen Verhaltensbeeinflussung fußende Begriffsverständnis um den Einsatz bezahlter (Massen-)Medien an.[7] Trotz dieser Unterschiede im Detail scheint Werbung – im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners[8] – als Kommunikationsprozess bzw. -vorgang verstanden werden zu können, dessen Ziel in einer verhaltenslenkenden Beeinflussung der Werbeadressaten liegt.[9] Anders gewendet umschreibt das Werben damit eine „Tätigkeit […], die mittels planmäßiger Anwendung beeinflussender Mittel darauf abzielt, andere Menschen, sei es in ihrer Eigenschaft als Individuum oder in deren Eigenschaft als Mitglieder bestimmter Gruppen, für eine konkrete Meinung oder Verhaltensweise zu gewinnen“[10].

Ausgehend hiervon können die für Wirtschaftswerbung konstitutiven Charakteristika insoweit verdichtet werden, als damit in Anlehnung an das unter dem Begriff der Reklame[11] firmierende Anpreisen von Waren oder Dienstleistungen ein von ökonomischen Zielen initiierter und geleiteter Kommunikationsprozess umschrieben wird, der eine konsumlenkende Beeinflussung der Werbeadressaten

---

[4] Zur vorbenannten Klassifikation *Behrens*, Werbung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 3 (5 ff.). Eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Abgrenzungskriterien findet sich bei *Siegert/Wirth/Lischka/Weber*, Werbung, in: Siegert/Wirth/Weber/Lischka (Hrsg.), Handbuch Werbeforschung, 2016, S. 15 (17 ff.).

[5] Konkret spricht *Bongard*, Werbewirkungsforschung, 2002, S. 21, „von Werbung als Subsystem zweckgebundener Kommunikation“. *Kloss*, Werbung, 3. Aufl. 2003, S. 2, wiederum führt aus: „Werbung wird also als eine spezifische Form der Kommunikation verstanden, die sich lediglich durch den Kommunikationsinhalt definiert.“ S. ferner *Haseloff*, Kommunikationstheoretische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 157 (158).

[6] *Behrens*, Werbung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 3 (4).

[7] Vgl. m.w.N. *Schnierer*, Soziologie der Werbung, 1999, S. 14 f.

[8] Nach einem solchen sucht auch *Schnierer*, Soziologie der Werbung, 1999, S. 13.

[9] So führt auch *Nöcker*, Ökonomie der Werbung, 3. Aufl. 2021, S. 1, aus: „Ein Blick in die Literatur zeigt, dass sich die Wissenschaft mehr oder weniger auf folgende Definition von Werbung geeinigt hat: ‚Werbung ist eine absichtliche und zwangfreie Form der Kommunikation, mit der gezielt versucht wird, Einstellungen von Personen zu beeinflussen“. Vgl. ferner *Mayer*, Werbepsychologie, 2. Aufl. 1993, S. 2, sowie m.w.N. *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 11.

[10] *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 11. Dieser Definition folgend *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 8.

[11] So konstatieren auch *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, 3. Aufl. 2017, S. 8, dass „der bis in die 1950er Jahre häufig verwendete Begriff der ‚Reklame‘ vom Begriff ‚Werbung‘ verdrängt“ wurde, wobei der Begriff der Reklame „seitdem zumindest leicht negativ besetzt [ist] und […] in eher abwertendem Kontext Verwendung“ findet. Vgl. auch *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 7; *Nöcker*, Ökonomie der Werbung, 3. Aufl. 2021, S. 1; *Behrens*, Werbung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 3 (4). Eingehend zum Begriff der Reklame *Hundhausen*, Wesen und Formen der Werbung, 1954, S. 38 ff.

bezweckt.[12] Dieses Begriffsverständnis trägt letztlich der Position von Wirtschaftswerbung an der Schnittstelle[13] von Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung. Der Konsumsteuerung dient Wirtschaftswerbung dabei insoweit, als über die vom werblichen Kommunikationsvorgang bezweckte „Beeinflussung von ökonomisch relevantem Wissen, Meinungen, Einstellungen und Verhalten“[14] der Absatz der beworbenen Produkte und Dienstleistungen gesteigert werden soll.

Die dem Werbetreibenden für diese Absatzwerbung[15] als besonderen Unterfall von Wirtschaftswerbung zur Verfügung stehenden Mittel und Medien sind mannigfach und reichen von klassischen Werbemitteln wie der Plakat- und Schaufensterwerbung über Fernsehwerbung bis hin zu neuartigen Werbeformen im Internet.[16] Gewiss beeinflussen auch die verschiedenen Mittel eines auf Beeinflussung zielenden Kommunikationsvorgangs selbst aufgrund ihrer spezifischen Reichweiten und möglicher Differenzen im Persuasionspotential das Wesen von Werbung.[17] Auch und gerade aus regulatorischer Perspektive gewichtiger als diese Wechselwirkung ist demgegenüber allerdings, dass über das jeweilige Werbemittel nicht nur informative Aussagen in Gestalt von Preis- und/oder Qualitätsangaben vermittelt, sondern zugleich auf Steuerung bedachte Richtungsimpulse gesetzt werden sollen.[18] Diese können beispielsweise in besonders anspre-

---

[12] Vgl. in diesem Zusammenhang *Scherer*, Privatrechtliche Grenzen der Verbraucherwerbung, 1996, S. 20; *von Rosenstiel/Kirsch*, Psychologie der Werbung, 1996, S. 40; *Kloss*, Werbung, 3. Aufl. 2003, S. 3; *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 11 ff.; *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, 3. Aufl. 2017, S. 9 ff.; *Hundhausen*, Werbung, 1969, S. 39; *Huth/Pflaum*, Einführung in die Werbelehre, 3. Aufl. 1988, S. 13 ff.

[13] Vgl. *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 3. *Jürgens*, VerwArch 1962, 105 (105), führt insoweit aus: „Wettbewerbswirtschaft ist Kampf um den Kunden. Die Kampfmittel heißen ‚Leistung‘ und ‚Werbung‘“.

[14] Hierzu insgesamt *Siegert/Brecheis*, Werbung in der Medien- und Informationsgesellschaft, 3. Aufl. 2017, S. 12 f. Vgl. auch *Kloss*, Werbung, 3. Aufl. 2003, S. 6. Für Werbung im Allgemeinen *Siegert/Wirth/Lischka/Weber*, Werbung, in: Siegert/Wirth/Weber/Lischka (Hrsg.), Handbuch Werbeforschung, 2016, S. 15 (17).

[15] Zu den verschiedenen Formen der Wirtschaftswerbung im Überblick *Schnierer*, Soziologie der Werbung, 1999, S. 17.

[16] Allgemein zu Werbemitteln *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 20 ff. Vgl. zudem *Behrens*, Werbung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 3 (9); *Hundhausen*, Wirtschaftswerbung, 1971, S. 250 ff.

[17] So konstatiert auch *Clausen*, Soziologische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 107 (109): „Da Werbung auf einen Beeinflussungserfolg abzielt, wird sie in der Gesellschaft auch nach ihrem Erfolg angesehen, und da über ihren Erfolg freilich ihre Mittel entscheiden, prägen sodann ihre Mittel ihr gesellschaftliches Bild. […] Doch auch die Werbemittel konstituieren Werbung noch nicht, sondern richten sich zunächst nach den Werbezielen. Daß aber die Mittel später ein soziales Eigengewicht gewinnen können, ist auch in der Werbung bemerkbar und beeinflußt sie dann.“ Zum Begriff der Persuasion *Schönbach*, Verkaufen, Flirten, Führen, 5. Aufl. 2022, S. 8 ff., der Werbung, ebd., S. 123, „als ‚Härtefall‘ persuasiver Kommunikation“ bezeichnet.

[18] Vgl. zu der hier vorgenommenen Differenzierung zwischen informativer und ausrichtender Werbung *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 18 ff. Gerade aus regulatorischer

chenden Farben und Symbolen oder einprägsamen Slogans einen Ausdruck finden. Im Unterschied zu dem am Maßstab der ökonomischen Rationalität ausgerichteten, gleichwohl nicht-objektiven Werbegehalt betreffend Preis und/oder Qualität des angepriesenen Produkts oder der beworbenen Dienstleistung setzen jene Richtungsimpulse auf einer tiefergelagerten Ebene an:[19] Konkret knüpfen sie am subjektiven Vorstellungsbild des zu akquirierenden Werbeempfängers an und bemühen sich, „die Phasen der ‚rationalen' Bewußtseinsschwelle oder auch einer rationell-ökonomischen Konsumentenentscheidung zu überspringen bzw. (‚suggestiv') auszuschalten"[20]. Diese suggestiven Appelle, die einer konkreten Werbemaßnahme inhärent sind, gründen auf dem Versuch einer Nutzbarmachung der Wirkungsweisen von Werbung und bilden letztlich auch im Rahmen einer glücksspielrechtlichen Werberegulierung den zentralen Regelungsgegenstand.

Obgleich der komplexe Wirkungsmechanismus von Werbung im Einzelnen auch heute noch nicht zur Gänze geklärt zu sein scheint,[21] soll Wirtschaftswerbung im hiesigen Kontext zur Ermittlung ihrer Wirkungsweise in Anlehnung an eine ökonomische Betrachtungsweise als bedürfniskonkretisierendes und bedarfsformendes Scharnier begriffen werden, das den Raum zwischen individuellem Bedürfnis und korrelierendem Bedarf einnimmt.[22] Während das Bedürfnis dabei den konkreten Werbemaßnahmen größtenteils vorgelagerten – teilweise auch hierdurch erst hervorgerufenen – und aus Wunschbildern zusammengesetzten Motivationsbereich des Werbeadressaten umfasst, konturiert der Bedarf das bedürfnisbefriedigende Mittel.[23] Wirtschaftswerbung wirkt demnach dadurch, dass sie den Raum zwischen Bedürfnis und Bedarf besetzt, ein inneres Bedürfnis des Werbeadressaten aufgreift und die Vielzahl potentieller Mittel zu dessen Befriedigung auf das beworbene Produkt verengen und dadurch letztlich den Absatz desselben steigern soll.[24] Damit angesprochen ist indes nur eine, wenn auch

---

Sicht bedeutsam sein dürften die „[s]chädliche[n] Wirkungen von Werbung", die *von Rosenstiel/Kirsch*, Psychologie der Werbung, 1996, S. 22 f., zusammentragen.

[19] Zu der an der ökonomischen Rationalität ausgerichteten Dimension von Werbung sowie der fehlenden Objektivität *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 18 f., 21 ff.

[20] *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 24. Ähnlich *Luhmann*, Die Realität der Massenmedien, 5. Aufl. 2017, S. 60: „Man wirbt mit psychologisch komplexer eingreifenden Mitteln, die die zur Kritik neigende kognitive Sphäre umgehen."

[21] Vgl. etwa *Kloss*, Werbung, 2003, S. 100. S. auch *Wagner-Havlicek*, Werbewirkung, in: dies./Wimmer (Hrsg.), Werbe- und Kommunikationsforschung, 2020, S. 17 (17). Einen Überblick über die verschiedenen wissenschaftlichen Ansätze zur Bestimmung der Wirkungen von Werbung vermittelt *Heun*, Werbung, 2017, S. 117 ff.

[22] Hierzu grundlegend *Wilhelm*, Werbung als wirtschaftstheoretisches Problem, 1961, S. 56 ff.

[23] So auch schon *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 28 (Hervorhebung im Original): „Das ‚Bedürfnis' gehört einem bestimmten Motivationsbereich an und ist insofern grundsätzlich *werbungsvorgegeben*. Aus dem Bedürfnis folgt bei genügender Konkretisierung ein bestimmter ‚Bedarf' als erhofftes Mittel zur Bedürfnisbefriedigung."

[24] *Wilhelm*, Werbung als wirtschaftstheoretisches Problem, 1961, S. 75, bilanziert in die-

die primäre Wirkebene von Wirtschaftswerbung: Sie richtet sich zuvörderst gegen den Werbeempfänger, der zu einer für den Werbenden günstigen Konsumentscheidung bestimmt werden soll.[25] Daneben kann Werbung gerade in der wohl praxisrelevanten Konstellation konkurrierender Marktanbieter oder in Fällen, in denen ihr wie im Glücksspielrecht durch regulatorische Vorgaben die Aufgabe der Kanalisierung auferlegt wird, auf einer sekundären Ebene Wirkungen entfalten, indem hierüber eine Lenkung zu dem beworbenen und eine Abkehr von einem konkurrierenden Produkt erreicht werden soll.[26] Dies kann im Einzelfall zugleich wettbewerbsfördernde Effekte nach sich ziehen: Da Werbung eine die Markttransparenz steigernde Vergleichbarkeit zwischen den beworbenen Produkten und Dienstleistungen schafft, kann sie andere Unternehmen desselben Marktsegments zu unternehmerischen Entscheidungen – sei es im Hinblick auf die Qualität, sei es im Hinblick auf den Preis der eigenen Produkte oder Dienstleistungen – anhalten, die sich am Angebot der Konkurrenz orientieren.[27]

In Ansehung all dessen stellt Glücksspielwerbung eine besondere Erscheinungsform von Wirtschaftswerbung dar, durch die Glücksspielanbieter mittels kundenadressierendem Marktverhalten primär den Absatz von bzw. die Teil-

---

sem Zusammenhang: „Die Werbung hat kein Interesse, Bedürfnisse zu schaffen, die nur als solche empfunden werden, sondern dem werbungtreibenden Betrieb geht es darum, die vorhandenen Bedürfnisse in Bedarfe nach den von ihm angebotenen Gütern zu transformieren. Werbung beeinflußt die Bedarfsbildung, ihr Ansatz und Wirkungsfeld liegt zwischen dem Bedürfnis und dem ermittelten Bedarf; ihr Ziel ist es, die in dem gegebenen Bedürfnis enthaltenen Unlustgefühle zu verwerten und den unbestimmten Wunsch nach Beseitigung dieses Mangels auf einen konkreten Gegenstand, das angebotene Gut, zu richten, und damit das Bedürfnis in einen konkreten Bedarf umzulenken, der nur eine einzige richtige rationale Handlung auslöst: die Deckung dieses und nur dieses Bedarfes mit dem speziellen Gut, auf das er gerichtet wurde."

[25] Vgl. *Clausen*, Soziologische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 107 (107): „Die Werbung richtet sich in erster Linie gegen den Umworbenen – nicht gegen die Konkurrenz. Dies ist daran ersichtlich, daß auch der konkurrenzlose Angebotsmonopolist wirbt. Erst sekundär, wenn der Umworbene sich mit Hilfe anderer Werbeeinflüsse vom gewollten Handlungsweg abbringen läßt, wird auch der Konkurrent zum Gegner der Werbung – aber nur als De-facto-Verbündeter des Umworbenen." S. auch *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 14; *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 9.

[26] S. *Clausen*, Soziologische Probleme der Werbung, in: Behrens (Hrsg.), Handbuch der Werbung, 2. Aufl. 1975, S. 107 (107). *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 15 f., hält in diesem Zusammenhang fest: „Die Werbung erfüllt […] eine Funktion des wirtschaftskommunikativen Wettbewerbs. Als solche erfährt sie ihre zweite Inhalts- und Richtungsbestimmung. Die Wirkungsweise der Werbung ist […] ambivalent. Sie zielt zunächst auf die Herstellung des Kontaktes zum Konsumenten, ist mittelbar aber auch gegen den Konkurrenten gerichtet".

[27] So auch *Arnold*, Wirtschaftswerbung und die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes, 2019, S. 9 f.: „[D]ie Unternehmen versuchen – alarmiert durch die mittelbar an die Konkurrenz gerichteten Werbebotschaften – zwangsläufig, die Qualität ihrer Produkte zu erhöhen und sich gleichzeitig in den Preisen zu unterbieten, um am Markt bestehen zu können."

nahme an den von ihnen angebotenen Glücksspielprodukten zu steigern und nachgelagert konkurrierende Angebote auszustechen versuchen.[28] Dazu soll ein bei den Werbeadressaten vorhandenes oder durch die Werbung hervorgerufenes Bedürfnis nach der Teilnahme an Glücksspielen aufgegriffen und die Vorstellung bzw. der Wunsch erzeugt werden, dieses Bedürfnis durch die Teilnahme am konkret beworbenen Glücksspiel zu befriedigen.

B. Sozial-, sucht- und werbewissenschaftliche Überlegungen zur Glücksspielwerbung und ihrer Regulierung

Die suggestiven, auf eine Teilnahme am beworbenen Glücksspielangebot zielenden Richtungsimpulse glücksspielbezogener Werbung werden in der Perspektive der glücksspielrechtlichen Werberegulierung in der gesetzgeberischen Annahme fortgeschrieben, ein Mehr an Glücksspielwerbung bedinge auch ein Mehr an Glücksspielsucht,[29] deren Entstehung und Ausweitung glücksspielrechtliche Restriktionen – nicht zuletzt wegen der mit ihr unbestritten einhergehenden gesundheitlichen Probleme und sozialen Kosten[30] – gerade zu verhindern suchen. Ausgehend von der „anlockenden" Wirkung von Glücksspielwerbung und der regulatorischen Prämisse einer Kausalität zwischen derselben einerseits und der Entstehung sowie Ausweitung von Glücksspielsucht andererseits wird die Regulierung glücksspielbezogener Werbung zu einem probaten und zentralen Mittel zur Eindämmung der Glücksspielsucht.[31]

Trotz und entgegen der hohen Plausibilität einer Kausalität zwischen Glücksspielwerbung und Glücksspielsucht relativieren verschiedene Stimmen in der Literatur, gerade in Ansehung fehlender Studien zu entsprechenden Zusammenhängen, diese regulierungstragende Grundannahme und lassen das hierauf aufbauende Werberegulierungsregime in seiner konkreten Ausgestaltung rechtfer-

---

[28] Zum Begriff der Werbung in rechtlicher Perspektive allgemein BVerfGE 111, 366 (378): „[…] Werbung [ist] ein Verhalten […], das planvoll darauf angelegt ist, andere dafür zu gewinnen, die Leistungen des Werbenden in Anspruch zu nehmen."

[29] Vgl. LT-Drs. NRW 13/5365, Erläuterungen, S. 9.

[30] Einen Überblick über die sozialen Kosten des Glücksspiels vermittelt *Becker*, Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, 2011, abrufbar unter: https://glueckspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/glueckspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels_Internet.pdf; *ders.*, Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential, 2010, S. 32. Zu den durch eine Glücksspielsucht hervorgerufenen Problemen *Meyer*, Glücksspielbezogene Störung, in: ders./Bachmann (Hrsg.), Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 39 (40 ff.); *Albrecht-Sonnenschein/Wölfling/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspielsucht: Diagnostische und klinische Aspekte, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, § 32 Rn. 1 ff.

[31] Die besondere Bedeutung der glücksspielrechtlichen Werberegulierung hebt auch *Walisko*, Gleichrangig heißt gleichrangig – Glücksspielwerbung zwischen den Zielen der Spielsuchtprävention und Kanalisierung, abrufbar unter: https://glueg.org/blog/416-gleichrangig-hei%C3%9Ft-gleichrangig, hervor.

Register

Absatzwerbung 7
Abwehrrecht 77 f.
– und staatliche Schutzpflichten 78
Aufklärungskampagnen 82 ff.
– Verbraucherleitbild 83 f.
Außendarstellung 91 f.
Autonomie 12, 89, *siehe auch* Grundrechtsschutz gegen sich selbst

Berufsfreiheit 74 f.
Bestimmtheitsgebot 102 f.
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 116 ff.
– unbestimmte Rechtsbegriffe 103, 113, 116
Bindung an Recht und Gesetz 108 f.
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 147 ff.
– richterliche Rechtsfortbildung 109

Dachmarkenwerbung 28, 54 f., 144
Differenzierungspostulat 42

Eigentumsgarantie 71 ff.
– Absatzeinschränkung 72
– eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb 73
– Investitionsentwertung 73
– Markenschutz 72 f.
– Werbemittel 71

Folgekosten 89 f.

Generalklausel, werberegulatorische 40 ff.
– Differenzierungspostulat 42
– Paradox 18
– Zielkonflikte 21 f., 41, 113
Gesetzeskonkretisierung, exekutive 107 f.
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 132 f.
Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 105 f.
Gewerbebetrieb, eingerichteter und ausgeübter 73, *siehe auch* Eigentumsgarantie
Glücksspielaufsicht 63 f.
Glücksspielkollegium 24, 39, *siehe auch* Musternebenbestimmungen
Glücksspielwerbung 9 f.
– als Spielsuchtfaktor 10 ff.
– Berufsfreiheit 74 f.
– Eigentumsgarantie 71 ff.
– Investitionsvolumina 13 f.
– Meinungsfreiheit 75 f.
– Trigger 30, 48, 131
– Verbot mittelbarer 47 f.
– Verbot persönlich adressierter 50 f.
– Verbot übermäßiger 44, 120
– Vergütungsverbot 51 f.
– Wirtschaftsgrundrechte 70 ff.
GlüStV 2008 17 ff.
GlüStV 2012 19 ff.
Grundrecht auf Glücksspiel 70
Grundrechtsfunktionen 77
– *siehe auch* Abwehrrecht
– *siehe auch* staatliche Schutzpflichten
– Funktionenkollision 84
– Koordination 77, 112 f.
Grundrechtskoordination, *siehe* Grundrechtsfunktionen
Grundrechtsschutz gegen sich selbst 88 ff.

Heilmittelwerbung 3
homo ludens 15

Imagewerbung 28
Irreführungsverbot 16, 30 f., 45, 115

Kohärenz, *siehe* Systemgerechtigkeit
Konsistenz, *siehe* Systemgerechtigkeit

Lotteriestaatsvertrag 16 f.

Markenschutz, grundrechtlicher 72 f.
Meinungsfreiheit 75 f.
– Kommerzialisierungsinteresse 75
Methodenbindung 105 f., 128
Musternebenbestimmungen 39, 42, 44, 47, 49, 128 ff.

Normvollzugsgebot, rechtsstaatliches 106 f.
– *siehe auch* Vollzugsdefizit
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 131 f.

Paternalismus 2
Pferdewettenwerbung 125 f.
Politik einer kontrollierten Expansion 41, 44
Politik einer strikten Glücksspielregulierung 17
private enforcement 16

Rechtsbegriffe, unbestimmte, *siehe* Bestimmtheitsgebot
Rechtsförmlichkeit 96 f.
Rechtsfortbildung, richterliche, *siehe* Bindung an Recht und Gesetz
Rechtssicherheit 101 ff.
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 115 ff.
Regulierungsansatz, zielorientierter 20, 40, 113
Reklame 1, 6
Risikovorsorge, *siehe* Schutzpflichten, staatliche

Sachlichkeitsgebot 18
Schutzpflichten, staatliche 66 ff., 76 ff.
– *siehe auch* Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
– und Abwehrrecht 78
– Risikovorsorge 69, 87 f.
– Schutzpflichtenmediatisierung 86 f.
– Verhaltenssucht 67 f.
Selbstregulierung 82 f.
Soziale Kosten 10, 90
– *siehe auch* Folgekosten
– als legitimer Zweck 79
Spielhallenwerbung 55 ff., 134 ff.
– Beurteilungsdogmatik 144 ff.
– und Mindestabstandsgebot 143 f.
– Totalwerbeverbot 32, 56, 138
Sportwettenwerbung 53 ff., 115, 132
Steuerungsimpulse, judikative 110, 147 f.
Suchtgefährdungspotential 26, 42, 51
– *siehe auch* Differenzierungspostulat
– Gefahrenskala 26
Systemgerechtigkeit 104
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 124 ff.

Tabakwerbung 3
Totalwerbeverbot 32, 56, 138

Verbraucherleitbild 83 f., *siehe auch* Aufklärungskampagnen
Verbraucherschutzrecht, öffentlich-rechtliches 2 ff.
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 76 ff.
Verknüpfungsverbot 33
Vertriebswegeverbot 20 f.
Virtuelle Automatenspiele 53, 129 ff.
Vollzugs- und Anwendungshinweise 61 f.
Vollzugsdefizit 106, 131

Werbebegriff, glücksspielrechtlicher 36
Werberegulierung, landesrechtliche 58 ff., *siehe auch* Vollzugs- und Anwendungshinweise
Werberegulierungsregime, glücksspielrechtliches 36 ff.
– *siehe auch* Generalklausel
– Angemessenheit 84 ff.
– Erforderlichkeit 82 ff.
– formelle Anforderungen 37 ff.
– Geeignetheit 80 ff.

– Inhalts- und Nebenbestimmungen 38 f.
– Kanalisierung 21, 41, 113
– landesrechtliche Konkretisierung 58 ff.
– legitime Ziele 78 ff.
– Querschnittscharakter 37
– Schutz Minderjähriger 48 f., 55, 91, 130
– Soziallotterien 52 f.
– Spielhallenwerbung 55 ff.
– Spielsuchtprävention 21, 41, 113
– Sportwetten 53 ff.
– Virtuelle Automatenspiele 53
– Vulnerable Personengruppen 45 ff.
– werbeformenspezifische Sonderregelungen 50 ff.

Werberichtlinie 21 ff.
– *siehe auch* Glücksspielkollegium
– *siehe auch* Wesentlichkeitslehre
– Delegationsverbot 112
– Verwaltungsvorschrift 22 ff.
Werbeverhaltenskodizes, *siehe* Selbstregulierung
Wesentlichkeitslehre 98 ff.
– Delegationsverbot 99, 112
– und glücksspielrechtliche Werberegulierung 111 ff.
– Werberichtlinie 112
Wirtschaftswerbung 5 ff.
– *siehe auch* Absatzwerbung
– *siehe auch* Glücksspielwerbung
– Begriff 8
– Funktionsweise 8 ff.
– Persuasionspotential 7
– Werbemittel 7