


Autor:	Dr. Klaus Lodigkeit, LL.M, RA, FA für Gewerblichen Rechtsschutz, FA für IT-Recht und FA für Urheber- und Medienrecht
Datum:	04.12.2020
Quelle:	
Fundstelle:	AnwZert ITR 24/2020 Anm. 3
Herausgeber:	Prof. Dr. Dirk Heckmann, Technische Universität München Prof. Dr. Peter Bräutigam, RA und FA für IT-Recht, München
Zitiervorschlag:	Lodigkeit, AnwZert ITR 24/2020 Anm. 3

Die Reform des Glücksspielrechts in Deutschland (Teil 2): Der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021 und die Unterschiede zum alten Recht

A. Einleitung

Der Glücksspielmarkt in Deutschland hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen wirtschaftlichen Faktor entwickelt. Geregelt wird das Glücksspielrecht in Deutschland seit 2008 durch die Bundesländer mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV), der zwischenzeitlich mehrfach angepasst wurde. Im Frühjahr 2020 haben sich die Länder vorläufig auf eine Neuregelung des Glücksspielrechts geeinigt. Der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) soll am 21.07.2021 in Kraft treten.

Im ersten Teil der Aufsatzreihe wurde die Historie der Glücksspielregulierung¹ bis zur Neuregelung durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 beleuchtet. Der vorliegende zweite Teil stellt die Regelungen zur Glücksspielwerbung unter altem und neuem Recht gegenüber.

B. Die Rechtslage

I. Allgemeines

Im Zuge der Legalisierung des deutschen Online-Glücksspielmarktes durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag² wird nun der große Wurf gewagt und auch das Werberecht, insbesondere die Onlinewerbung, eindeutig geregelt. Es kommt - nach einem faktischen Werbeverbot - zu einer Erlaubnis der Werbung für Online-Glücksspiele. Nach jahrelanger Grauzone und einem für den deutschen Staat nachteiligen EuGH-Urteil wird nunmehr versucht, auch den Werbemarkt zu legalisieren und die Abwanderung auch der Werbeanbieter und Streamer ins EU-Ausland zu unterbinden.

II. Glücksspielwerbung nach bisheriger und neuer Rechtslage

1. Glücksspielwerbung nach derzeitigem Recht

§ 5 Abs. 3 GlüStV bestimmt, dass „Werbung für öffentliches Glücksspiel [...] im Fernsehen [...], im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten [ist].“ Darüber hinaus sind der Vertrieb und die Vermittlung von Online-Casinos und Online-Poker derzeit unzulässig, weshalb gemäß § 5 Abs. 5 GlüStV jegliche Werbung für diese Arten von Glücksspiel untersagt ist. Lotterien und Sportwetten können über das Internet und im Fernsehen beworben werden, sofern die Länder dies zulassen, § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV. Hierfür haben die Länder gemäß § 5 Abs. 4 GlüStV eine einheitliche Werberichtlinie erlassen.³ Diese erlaubt Werbung für zulässige Glücksspiele nur in engen Grenzen. So ist etwa jede spielanreizende Werbung verboten. Erlaubt sind lediglich sachliche Informationen über Gewinnmöglichkeiten und zugelassene Glücksspielanbieter.

Auch zulässig ist Dachmarkenwerbung, also die generelle Werbung für die Marke eines Anbieters, zum Beispiel auf Trikots von Fußballvereinen oder Banden in Stadien. In den oberen Fußballligen werben fast alle Vereine für einen oder mehrere Online-Glücksspielanbieter. Allerdings ist die Dachmarkenwerbung nur zulässig, wenn unter der Dachmarke nicht auch illegale Glücksspiele angeboten werden, § 3 Abs. 3 Satz 2 der Werberichtlinie.

Während die Werbung für Sportwetten aufgrund der derzeitigen Rechtsunsicherheit geduldet wird, gilt dies für sonstige Werbung nicht. Fast alle großen Anbieter von Sportwetten bieten aber auch virtuelle Automaten Spiele oder Poker über das Internet an, weshalb sich die Aufsichtsbehörden bereits an den DFB gewandt haben.⁴

Auch die Anbieter mit schleswig-holsteinischer Konzession bewerben ihre Produkte bundesweit. Eine Beschränkung auf ein bestimmtes Gebiet oder eine Personengruppe wäre bei Werbung über das Internet oder das Fernsehen auch nur schwer vorstellbar. Aus diesem Grund kam es in der Vergangenheit bereits zu Konflikten mit anderen Bundesländern. Einzelne Landesmedienanstalten forderten Schleswig-Holstein bereits auf, Fernsehwerbung zu beschränken.⁵ Im Juni 2020 ging Hamburg noch einen Schritt weiter und erstattete Anzeige gegen drei Anbieter von Online-Casinos, die alle auch eine Lizenz in Schleswig-Holstein besitzen.⁶ Für die Werbung im restlichen Bundesgebiet berufen sich die Anbieter auf ihre Lizenzen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auf die angebliche Europarechtswidrigkeit des deutschen Verbots.⁷

2. Glücksspielwerbung unter dem GlüStV 2021

Gemäß § 5 GlüStV 2021 soll zukünftig erstmals die Werbung und das Sponsoring für die genannten Online-Glücksspiele zulässig sein. Die beiden Begriffe werden nicht weiter definiert. Für den Begriff der Werbung wird man sich an der alten Werberichtlinie der Länder orientieren können, obwohl der Entwurf nicht mehr auf diese verweist. Nach § 2 Abs. 1 der Richtlinie ist Werbung *„jede Äußerung bei der Ausübung eines Handelsgewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern“*. Für den Begriff des Sponsorings bietet sich der Rundfunkstaatsvertrag der Länder als Definitionshilfe an. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 9 Rundfunkstaatsvertrag⁸ ist Sponsoring *„jeder Beitrag einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personenvereinigung, die an Rundfunktätigkeiten oder an der Produktion audiovisueller Werke nicht beteiligt ist, zur direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung, um den Namen, die Marke, das Erscheinungsbild der Person oder Personenvereinigung, ihre Tätigkeit oder ihre Leistungen zu fördern“*.

Die Werbemöglichkeit besteht nur für Anbieter, die eine Erlaubnis bzw. eine Konzession nach den §§ 4 ff. GlüStV 2021 für das Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen innehaben. In der Erlaubnis hat die zuständige Behörde Regelungen bezüglich des Inhalts und Umfangs der Werbung zu treffen. Die Anbieter können aber auch Dritte mit der Durchführung der Werbung beauftragen. Gewerbliche Kooperationsverträge, z.B. mit YouTubern, Streamern und anderen Influencern, dürften daher unter der Neuregelung erstmals zulässig sein. Allerdings ist dabei die Kennzeichnungspflicht zu beachten. Denn der neue Staatsvertrag sieht ein explizites Verbot von Werbung vor, die als redaktionell gestalteter Inhalt getarnt ist, § 5 Abs. 2 Satz 8 GlüStV 2021.

Gemäß § 5 Abs. 2 des Entwurfes darf jede Art der Glücksspielwerbung den Zielen des § 1 *„nicht zuwiderlaufen“*. Dies sind insbesondere die Suchtprävention, die Bekämpfung des Schwarzmarkts und der Jugend- und Spielerschutz. Es handelt sich hierbei um eine Änderung des Wortlauts gegenüber der derzeit gültigen Fassung, der noch vorsieht, dass die Werbung sich an diesen Zielen *„auszurichten“* habe. Dies spricht dafür, dass zukünftig auch aggressivere Arten der Werbung möglich sein könnten und nicht mehr ausschließlich die sachliche Information über angebotene Produkte.

Eine ähnliche Entwicklung gibt es bei der Werbung gegenüber Minderjährigen. Diese ist zwar auch unter dem neuen Staatsvertrag verboten, allerdings sind Minderjährige nur insoweit als Empfänger von

Werbung auszuschließen, als dies möglich ist. Demnach wäre wohl keine Identitätsüberprüfung beim Zugang zu Werbung notwendig. Vielmehr könnte es bei audio-visuellen Emissionen z.B. ausreichen, einen entsprechenden Hinweis vorzuschalten. Dem Jugendschutz dürfte dagegen die Regelung des § 5 Abs. 3 zugutekommen. Dieser sieht vor, dass zwischen 6 und 21 Uhr insgesamt keine Werbung im Rundfunk, also im Hörfunk und Fernsehen, sowie im Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen darf. Für werbende Glücksspiel-Streamer und Influencer wird das Nachschichten bedeuten. Das reine Spielen von Glücksspielen im Internet vor Zuschauern dürfte dagegen auch in diesem Zeitraum weiter zulässig sein, wenn dabei keine werbenden Aussagen getroffen werden und kein verstecktes Sponsoring stattfindet.

Ausgenommen von diesem Werbeverbot sind explizit Sportwetten, die ganztagig beworben werden dürfen, allerdings nicht unmittelbar vor oder während Live-Übertragungen und nicht mit aktiven Sportlern oder Vereinsfunktionären. Für Oliver Kahn als Vorstandsmitglied des FC Bayern dürfte diese Änderung also das vorläufige Werbe-Aus bedeuten. In Stadien ist zukünftig nur noch Dachmarkenwerbung auf Banden oder Trikots zulässig.

III. Fazit

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 liberalisiert den deutschen Glücksspielmarkt in erheblichem Umfang. Die Unterschiede zum bisherigen Glücksspielstaatsvertrag lassen sich tabellarisch wie folgt zusammenfassen:

1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag	Glücksspielstaatsvertrag 2021
Virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele verboten. Staatliches Lotteriemonopol. 20 Lizenzen für private Sportwettenanbieter (ab 2020 unbegrenzt).	Virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Sportwetten mit unlimitierter Konzessionsvergabe erlaubt. Online-Casinospiele mit eingeschränkter Konzessionsvergabe erlaubt. Staatliches Lotteriemonopol.
Werbung für Glücksspiel im Internet und Fernsehen verboten. Ausnahme: Staatliche Lotterie und Sportwetten mit staatlicher Konzession.	Werbung im Internet und Rundfunk für alle zulässigen Arten des Glücksspiels erlaubt, allerdings nur in der Zeit von 21 bis 6 Uhr. Ausnahme: Sportwetten, die ganztagig beworben werden können, jedoch nicht unmittelbar vor oder während Live-Übertragungen.
	Werbung für Sportwetten nur ohne aktive Sportler und Funktionäre. In Stadien nur Dachmarkenwerbung auf Trikots oder Banden.
	Algorithmen gestütztes System zur Suchtfrüherkennung.
	Umfassendes Sozialkonzept zum Jugend- und Spielerschutz.
Zentrale Sperrdatei.	Zentrale Sperrdatei mit Identitätsabgleich bei Anmeldung.
	Monatliches anbieterübergreifendes Spiellimit von maximal 1.000 Euro.

Fast alle Arten des Online-Glücksspiels werden legalisiert und auch die Werbung für diese Angebote erlaubt. Eine Konzessionsvergabe an private Anbieter wird bis auf Online-Casinospiele nun in unbegrenzter Zahl möglich sein. Das staatliche Glücksspielmonopol besteht fortan nur noch für Lotterien. Ebenso wird die Online-Glücksspielwerbung erlaubt. Die bisher verdeckt oder aus dem Ausland agierenden Agenturen, Influencer und Streamer sollen in die Legalität geholt werden.

Die Abkehr vom faktischen Totalverbot der Onlinewerbung im Glücksspieländerungsstaatsvertrag deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber dem Jugendschutz und der Suchtprävention nicht mehr uneingeschränkt den Vorrang einräumt.

Gleichzeitig setzt der Entwurf klare Grenzen für die Art und den Umfang der Werbung für Glücksspiel, die zumindest gegenüber der faktischen aktuellen Situation eine Verschärfung darstellen dürften. Zu erwarten ist auch, dass die Aufsichtsbehörden der Länder zukünftig härter gegen unerlaubte Glücksspielwerbung im Internet vorgehen werden, weil der neue Staatsvertrag diesbezüglich eindeutige Regelungen schafft. Ob sich die Online-Casinos, Sportwettenbetreiber und sonstigen Anbieter von Glücksspielen nun aber tatsächlich um eine deutsche Konzession bemühen werden, bleibt abzuwarten. Der EuGH und die nationalen Gerichte werden sich in den nächsten Jahren sicherlich auch mit dieser neuesten Glücksspielreform beschäftigen müssen. Gleichwohl bleibt abzuwarten, ob die täglichen Werbeangebote tatsächlich in die Abendstunden verschoben werden.

Ebenso ist fraglich, ob sich die Online-Casinos, Sportwettenbetreiber und sonstigen Anbieter von Glücksspielen nun aber tatsächlich um eine deutsche Konzession bemühen werden. Da diverse in Malta und anderswo sitzende Anbieter deutsche Wurzeln haben und ihr Geschäft mit Kunden aus Deutschland betreiben, könnte es gut sein, dass diese wieder zurückkehren; zumindest, sobald sich der EuGH und die nationalen Gerichte in den nächsten Jahren mit dieser neuen Glücksspielreform abschließend beschäftigt haben und umfassende Rechtssicherheit hergestellt wurde.

C. Literaturempfehlungen

Viniol/Hofmann, Jürgen, Liberalisierte Glücksspielwerbung in Deutschland 2013? - Die Werberichtlinie Glücksspiel in der Kritik, MMR 2013, 434 (eingehend zur Praxis der Glücksspielwerbung unter altem Recht).

Liesching, Die bundesweite (Rundfunk-)Werbung für Glücksspiele mit schleswig-holsteinischer Lizenz, ZUM 2020, 601 (zur Frage der derzeitigen Werbung im Bundesgebiet durch Anbieter mit schleswig-holsteinischer Lizenz und der schleswig-holsteinischen Übergangsregelung für bereits vergebene Lizenzen).

Fußnoten

- 1) Lodigkeit, AnwZert ITR 21/2020 Anm. 3.
- 2) Vgl. Teil 1, AnwZert ITR 21/2020 Anm. 3; Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 15.12.2011 in der Bekanntmachung durch das Land Baden-Württemberg, abrufbar unter: https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Erster_Gl%C3%BCksspiel%C3%A4nderungsstaatsvertrag_Gesetzesbeschluss_des_Landtags_20062012.pdf, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.
- 3) Werberichtlinie gemäß § 5 Absatz 4 Satz 1 GlüStV vom 07.12.2012 in der Bekanntmachung durch das Land Brandenburg, abrufbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/gluecksspiel2013>, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.
- 4) Eckstein/Strozyk, „Werbung für Glücksspiel. Aufsichtsbehörden drohen dem DFB“ vom 08.03.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/dfb-gluecksspielanbieter-101.html>, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.
- 5) NDR.de, „Online-Glücksspiel: Kritik an SH wächst“ vom 25.09.2019, abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Online-Gluecksspiel-Kritik-an-SH-waechst,gluecksspiel306.html>, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.
- 6) Eckstein/Strozyk, „Hamburgs Innenbehörde zeigt Glücksspiel-Anbieter an“ vom 23.06.2020, abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburgs-Innenbehoerde-zeigt-Gluecksspiel-Anbieter-an,gluecksspiel330.html>, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.
- 7) Dazu bereits Teil 1 dieses Aufsatzes: Lodigkeit, AnwZert ITR 21/2020 Anm. 3.
- 8) Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31.08.1991 in der Bekanntmachung durch das Land Niedersachsen, abrufbar unter: <http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=RdFunkStVtr+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.