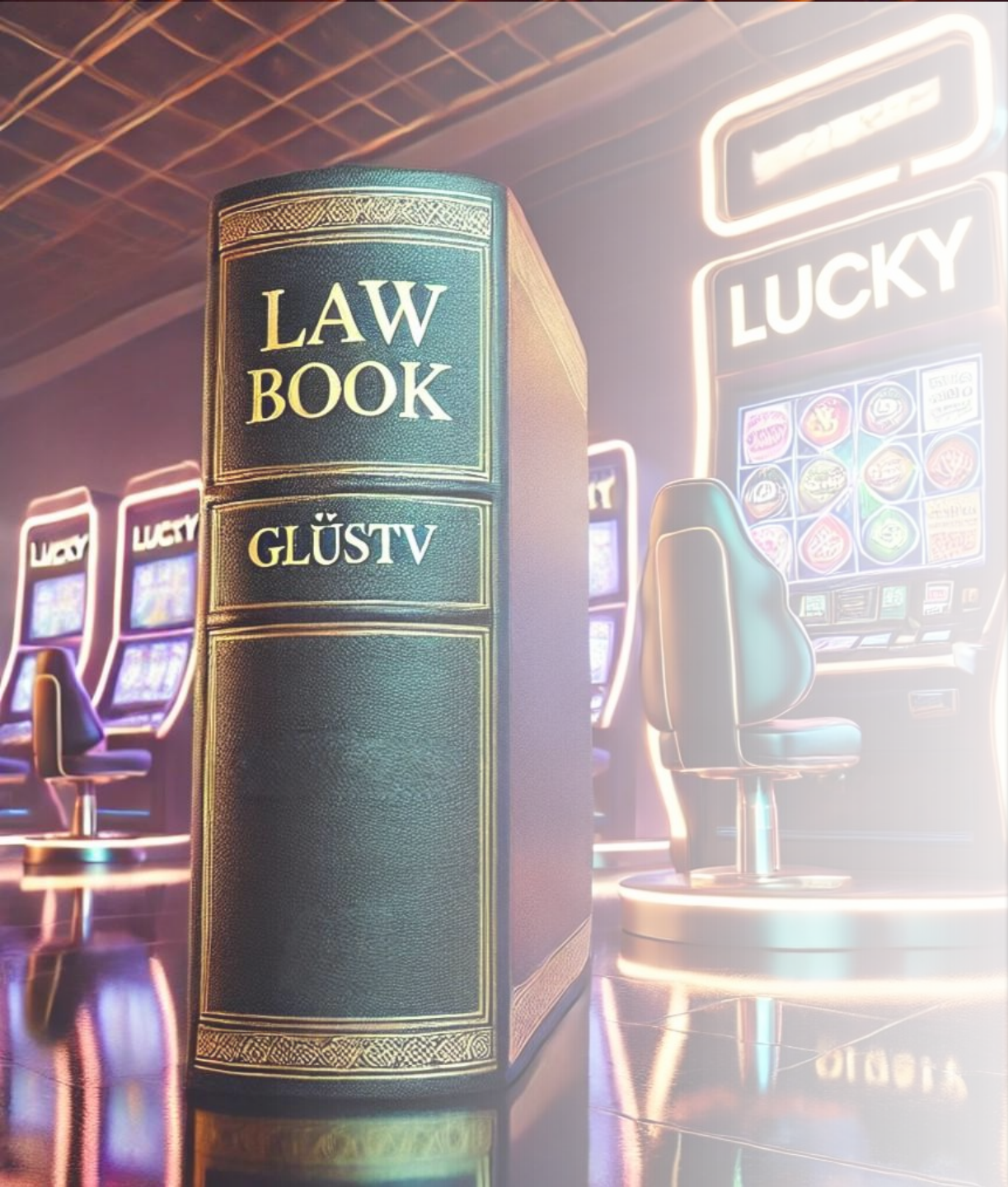




Glücksspielregulierung als (bloß) symbolische Rechtssetzung?

Dr. Robin Anstötz

Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG)

Digitale Forschungswerkstatt

03. September 2026

GLÜG

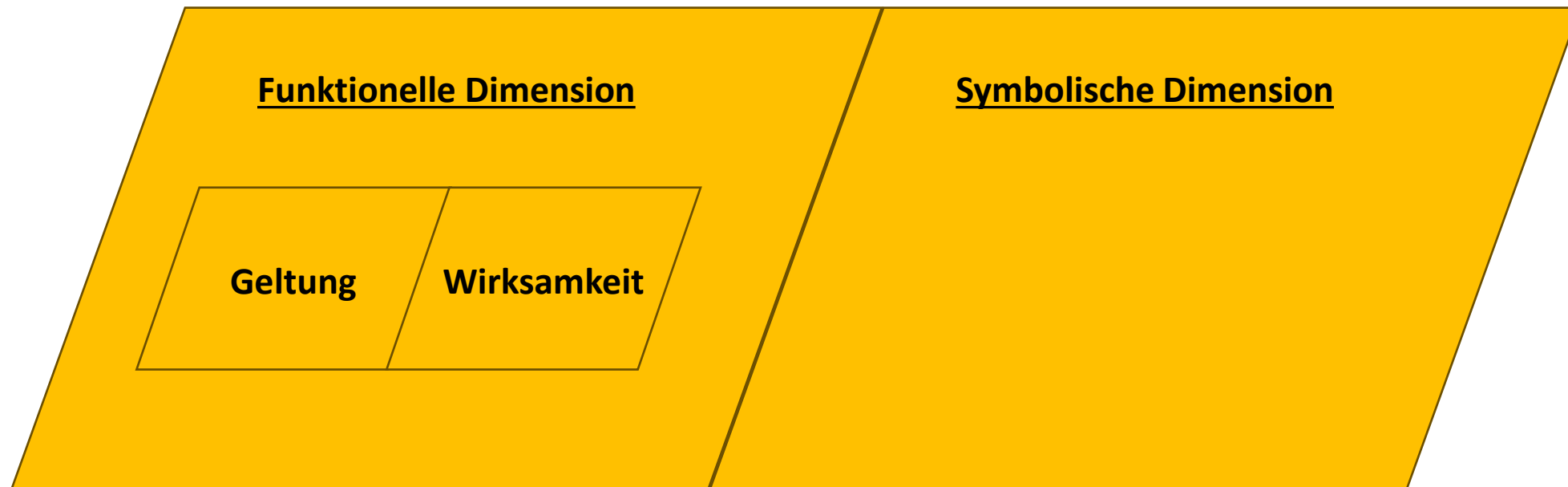
INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT

Gliederung |

- I. Übergeordnete Forschungsfrage & Begriffsbestimmungen
- II. Symbolische Dimension der Glücksspielregulierung der Länder
- III. Funktionelle Dimension der Glücksspielregulierung der Länder
 - I. Strukturelle Geltungsprobleme
 - II. Geltungsdefizite der Regelungen zur Glücksspielwerbung und zur Eindämmung des unerlaubten Glücksspiels

Übergeordnete Forschungsfrage & Begriffsbestimmung |

- Fragstellung: Deutsche Glücksspielregulierung = bloß symbolische Rechtsetzung?
- Was ist (bloß) symbolische Rechtsetzung?
 - Grundlegend: Unterscheidung zwischen funktioneller und symbolischer Dimension der Rechtsetzung (sog. Doppelnatur der Rechtsetzung)



Übergeordnete Forschungsfrage & Begriffsbestimmung |

- Fragstellung: Deutsche Glücksspielregulierung = bloß symbolische Rechtsetzung
- Was ist (bloß) symbolische Rechtsetzung?
 - Funktionelle und symbolische Dimension können zueinander in unterschiedlichem Verhältnis stehen

	Symbolische Wirkung	keine symbolische Wirkung
Funktionell	Optimal wirksame Rechtsetzung	Streng funktionelle Rechtsetzung
Dysfunktional	Bloß symbolische Rechtsetzung	Vollständig wirkungslose Rechtsetzung

→ Rechtsetzungsakt, dessen Rechtsnormen in Wirklichkeit dysfunktional sind, der jedoch über gegenteilige und die Wirklichkeit verschleiende symbolische Wirkungen verfügt.

Symbolische Dimension der Glücksspielregulierung der Länder |

- besonders große Möglichkeit der Kenntnisnahme der Glücksspielregulierung
- symbolizitätsstiftende Aspekte der Glücksspielregulierung:
 - Erarbeitung durch die MPK → kooperativer Föderalismus auf politischer Leitungsebene von besonderem Gewicht
 - Handlungsform Staatsvertrag → besonderes Instrument intraföderaler Kooperation (s.o.); „Landesgesetz besonderer Qualität“; staatliche Autorität; Verträglichkeit der Länder und Finalitätsmoment; pacta sunt servanda
 - Beteiligung von Sachverständigen → Eindruck der Einbringung externen Sachverständs
 - Zentralisierung des Vollzugs → Errichtung länderübergreifender Vollzugsbehörde der Länder als Besonderheit & ‚beruhigende Wirkung‘; GGL erwächst vermittelnde Rolle

Symbolische Dimension der Glücksspielregulierung der Länder |

- symbolizitätsstiftende Aspekte der Glücksspielregulierung:
 - gesellschaftliches Regulationsbedürfnis → starkes Regulationsbedürfnis hins. des Glücksspiels
 - politische Darstellung → positive Darstellung & Komplexitätsreduzierung
 - Leerformeln in der Zielbestimmung → Ziele haben scheinbar unwiderlegbare Relevanz & erfahren Verabsolutierung; integrative Wirkung der glücksspielrechtlichen Programmierklärung
 - sittlich-kulturelle Implikationen → trotz derzeit vorherrschenden Gefährdungsdiskurses haben sittlich-kulturelle Vorbehalte und Positionen weiterhin prägenden Einfluss auf den Diskurs

→ Die symbolische Dimension der dt. Glücksspielregulierung ist stark ausgeprägt

Funktionelle Dimension der Glücksspielregulierung der Länder | Strukturelle Geltungsprobleme

- **Rechtskulturelle Geltungsbedingungen**

= Rechtskenntnis und -akzeptanz der gesellschaftlichen Normadressaten

- **Rechtstechnische Geltungsbedingungen**

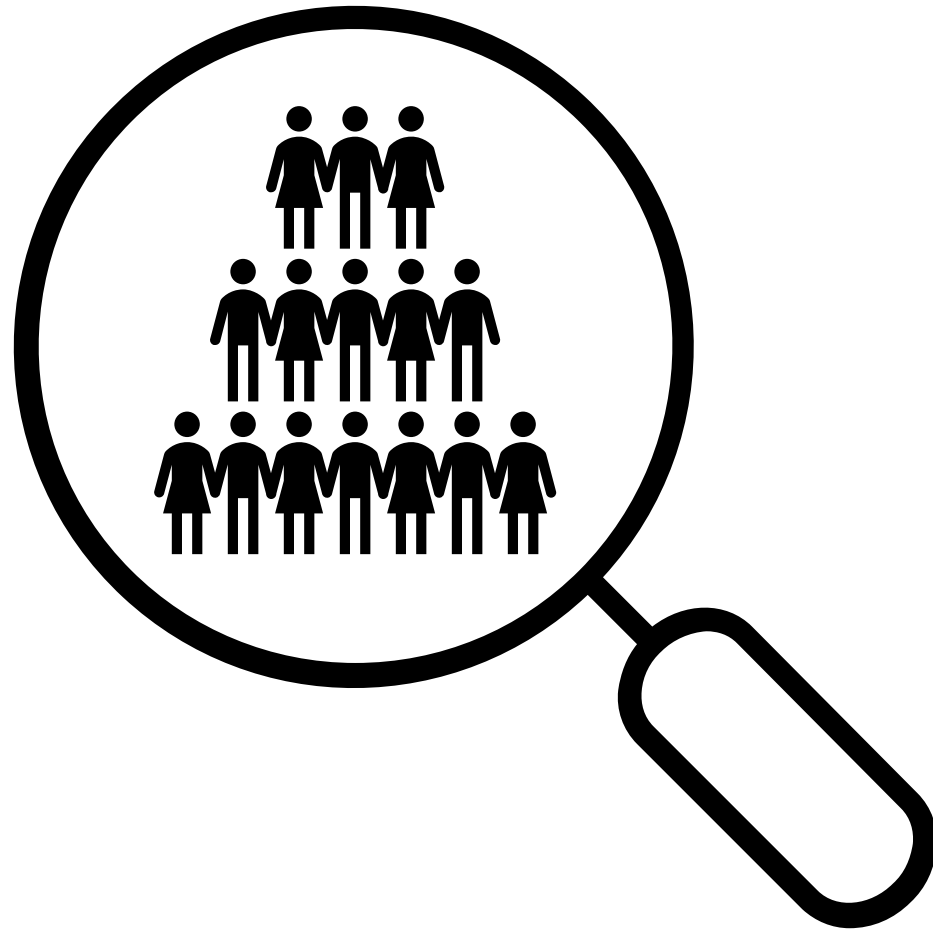
≠ inhaltliche Sachfragen der Regelungsmaterie

= allgemeine Gebote für die Schaffung guter, d.h. befolgungs- und anwendungsgerechter Rechtsnormen

- **Anwendungstechnische Geltungsbedingungen**

= Handwerk bzw. die Gesamtheit der Regeln guter und gelingender Rechtsanwendung und -durchsetzung.

= d.h. anwendungsgerechte Rechtsetzung zur Vermeidung von *programmierten* Vollzugsdefiziten.



Rechtskulturelle Geltungsbedingungen |

1. Stufe: Rechtskenntnis

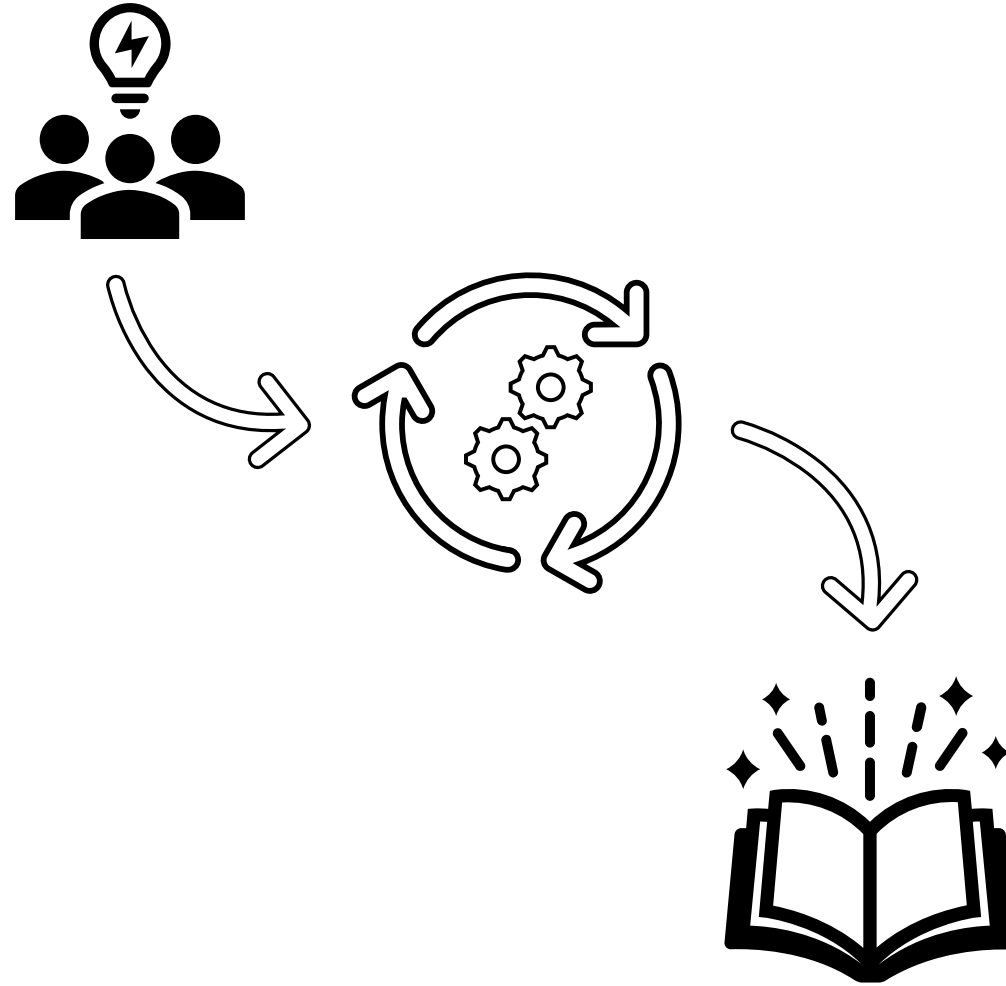
- Anbieter:
 - idR gemeinschaftliche Organisation und bei größeren Anbietern eigener oder externer Sachverstand
 - empirischer Befund: keines der zentralen Regelungsinstrumente der SpielV u. des GlüStV 2021 sehr gut bekannt
 - P!: föderale Unterschiede & häufige Änderungen
- Spieler: Indikator: Wissen um Legalität des Angebots? Empirischer Befund: verbreitete Unkenntnis von rechtlichen Vorgaben & Legalitätsmerkmalen. Gründe:
 - sehr technische Regelungen
 - wenige/kaum Bezüge zu Sozialnormen
 - kaum Motive, sich Kenntnis zu verschaffen (P!: § 285 StGB)

Rechtskulturelle Geltungsbedingungen |

2. Stufe: Rechtsakzeptanz

- Spieler: Hürden in Form von persönlichen Bedürfnissen bzw. Präferenzen der Spieler
 - Befolgung nur bei Akzeptanz (→ Attraktivität des Angebots) *oder* Sanktion (**P!**: § 285 StGB)
 - Forschungsergebnisse zur Bedeutung einer Erlaubnis: gering, wenn andere Präferenzen
 - Indikator: Größe des Schwarzmarktes: Anteil am terrestrischen Glücksspiel 2022 zwischen 30 % und 46 %
Fritz/Haucap/Thorwath, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, 2023
- Anbieter: Befolgung des Glücksspielrechts? → überwiegend Kosten-Nutzen-Rechnung
 - Vorteile des illegalen Marktes müssen so klein sein, dass Legalität wirtschaftlich attraktiver → bedarf erheblicher Legalitätsvorteile!
 - Sanktion (→ Straf- & Ordnungswidrigkeitenrecht) ⚡
 - Vollzug (→ Glücksspielrecht) ⚡
 - Möglichkeiten auf dem legalen Markt (→ Glücksspielrecht) ⚡

Rechtstechnische Geltungsbedingungen |



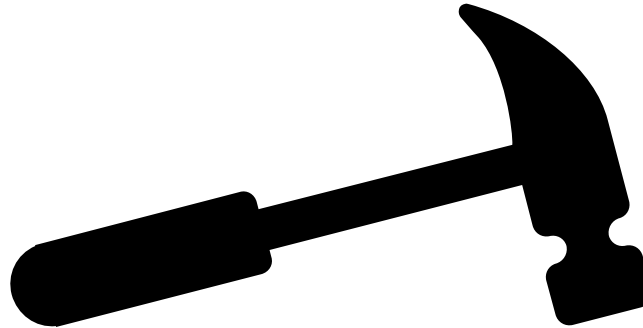
Rechtstechnische Geltungsbedingungen |

- Rechtsquellenpluralismus
- Unzulänglichkeiten im äußeren System des GlüStV 2021
- Widersprüche im inneren System des GlüStV 2021
 - Zielwiderspruch
 - Prinzipienwiderspruch

Anwendungstechnische Geltungsbedingungen |



Glücksspiel
aufsicht



Verantwortungs- und Entscheidungsverlagerung |

- offene Delegationsnormen
 - = ausdr. Befugnis der Behörden, Regelungen bzw. Inhalts-/Nebenbestimmungen zu treffen
 - problematisch, wenn nicht durch hinreichend bestimmte rechtsnormative Vorgaben gerahmt
 - **Beispiele:**
 - § 5 Abs. 1 S. 3: „In der Erlaubnis nach § 4 sind Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung [...] festzulegen.“
 - § 6c Abs. 1 S. 3: „In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann.“
 - § 6i Abs. 1 S. 1: „Veranstalter von [...] müssen auf eigene Kosten ein [...] System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen; Einzelheiten sind in der Erlaubnis festzulegen.“

Verantwortungs- und Entscheidungsverlagerung |

- verdeckte Delegationen
 - = Normen, die nur auf den ersten Blick eine rechtliche Vorsteuerung vornehmen, aber in Wahrheit eine solche Steuerungsleistung schuldig bleiben → *diffuser Sollensgehalt*
 - **Beispiele:**
 - § 4 Abs. 5 Nr. 3: „Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen.“
 - § 5 Abs. 2 S. 2: Verbot „übermäßig[er]“ Werbung
 - § 26 Abs. 1 Alt. 2: Verbot einer „besonders auffällige[n] Gestaltung“ einer Spielhalle mit zusätzlichem Anreiz für den Spielbetrieb
 - Allgemein: Verweise auf die Ziele des § 1

Verantwortungs- und Entscheidungsverlagerung |

Jüngster Fund zur Bestätigung dieser Hypothese:

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, Lagebericht für das Geschäftsjahr 2024, S. 20:

„Es ist (impliziter) Auftrag der Behörde die unvermeidlichen Zielkonflikte zwischen Spielerschutz einer- und Kanalisierung andererseits durch transparentes und konsequentes Verwaltungshandeln in der proaktiven Gestaltung der Marktbedingungen auszubalancieren. Die GGL wird diesen Spielraum im gesetzlichen und durch Gerichtsentscheidungen vorgegebenen Rahmen weiter zur Verbesserung der Marktbedingungen zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages nutzen. “

Programmierte Duldung rechtswidriger Zustände |

- Erfordernis hinreichender Vollzugsimperative, die sich den z.T. starken Vollzugshemmnissen entgegenstellen
 - **Problem 1:** Inadäquanz von Ermessen im Bereich der Glücksspielaufsicht
 - **Problem 2:** Hürden der Mobilisierung des Glücksspielrechts
 - **Problem 3:** Vollstreckungshindernisse bei unerlaubtem Glücksspiel im Ausland

Geltungsdefizite der Regelungen zur Glücksspielwerbung und zur Eindämmung des unerlaubten Glücksspiels |

- Geltungsdefizite des § 5 Abs. 2 S. 4 GlüStV 2021: Werbung auf Social-Media & einzelne Werbekampagnen bekannter Sportwettenanbieter
- Geltungsdefizit des § 5 Abs. 2 S. 6 GlüStV 2021: Werbung mit Boni und Rabatten
- Geltungsdefizit des § 5 Abs. 7 GlüStV 2021: Livestreams und Vergleichsportale illegalen Glücksspiels
- Geltungsdefizit des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV 2021: noch immer verbleibendes nicht unerhebliches Angebot unerlaubten Glücksspiels
- Geltungsdefizit des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021: weiterhin unkompliziert Einzahlungen beim unerlaubten Online-Glücksspiel möglich
- Geltungsdefizit des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021: Programmiertes Vollzugsdefizit; Änderung lässt auf sich warten

Fazit |

- Normbestand des Glücksspielrechts der Länder weist zahlreiche Geltungsdefizite auf → Dysfunktionalität
- Gleichzeitig hohe Symbolizität
- Glücksspielregulierung i.F.d. GlüStV 2021 = bloß symbolische Rechtsetzung



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen?

Dr. Robin Anstötz
Rechtsreferendar |
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG), Ruhr-Universität Bochum |
robin.anstoetz@rub.de