



# Strukturelle Geltungsprobleme des Glücksspielstaatsvertrags für die Rechtsanwendung

*Robin Anstötz*

*22. Symposium Glücksspiel  
25. Februar 2025  
Hohenheim*

**GLÜG**

INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL  
UND GESELLSCHAFT

# Gliederung |

- I. Übergeordnete Forschungsfrage & Einleitung
  1. Geltung und Wirksamkeit des Rechts
  2. Gruppen von Geltungsbedingungen, insb. anwendungstechnische Geltungsbedingungen
- II. Strukturelle Geltungsprobleme des GlüStV 2021 aus anwendungstechnischer Perspektive
  1. Verantwortungs- und Entscheidungsverlagerung
  2. Verteilung von Prüfungs- und Überwachungslasten
  3. Programmierte Duldung rechtswidriger Zustände
  4. Finanzen und Personal bei den Glücksspielaufsichtsbehörden

# Übergeordnete Fragestellung & Einleitung |

- Dissertationsthema: Bloß symbolisches Glücksspielrecht?
- Frage: Funktionalität des Glücksspielrechts
- Notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung: Geltung des Rechts, d.h. Realisierung des Sollensgehalts
- Geltungsbedingungen ...
  - insb. **anwendungstechnischer Art**

# Übergeordnete Fragestellung & Einleitung |

- Anwendungstechnische Geltungsbedingungen
  - = Handwerk bzw. die Gesamtheit der Regeln guter und gelingender Rechtsanwendung und -durchsetzung.
  - = d.h. anwendungsgeeignete Rechtsetzung zur Vermeidung von *programmierten* Vollzugsdefiziten.

# 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

# Verteilung von Prüfungs- und Überwachungslasten |

- Werden die Glücksspielaufsichtsbehörden (insb. GGL) wegen einer ungünstigen Verteilung von Prüfungs- & Überwachungslasten über das tragbare und zumutbare Aufgabenmaß hinaus belastet?
  - **Prüfungslasten**
    - *Reduzierung* durch umfassenden präventiven Erlaubnisvorbehalt; Informations- und Nachweispflichten der Anbieter; kein Ermittlungsgebot der Behörden
    - *Erhöhung* durch allg. hohen und komplexen Prüfungsumfang; gesondertes Erlaubnisverfahren für virtuelle Automatenspiele nach § 22a Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021
  - **Überwachungslasten**
    - *Reduzierung* durch sanktionsbewehrte Mitteilungspflichten; Möglichkeit der Auslagerung von Überwachungsaufgaben auf Dritte (zu wenig?)
    - *Erhöhung* durch Überwachung des Spielangebots, insb. „wesentliche Änderungen“ beim virtuellen Automatenspiele & Online-Poker

## *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



# Finanzen und Personal der Glücksspielaufsichtsbehörden /

- Erfordernis einer adäquaten finanziellen & personellen Ausstattung der Glücksspielaufsicht (hier: der GGL)
  - hoher finanzieller Bedarf
    - 2023: 19,2 Millionen Euro Ausgaben, 19,2 Millionen Euro Einnahmen
    - 2024: 23,1 Millionen Euro Ausgaben, 21,1 Millionen Euro Einnahmen
    - *Vergleich*: Gambling Commission: 88,9 (bzw. 29,3) Millionen Euro Ausgaben (April 2023 bis März 2024)
  - ebenfalls hoher personeller Bedarf
    - Ziel zum 01.01.2023: Besetzung von 110 Vollzeitäquivalenten; erfüllt: 75 Mitarbeitende
    - Nunmehr: Ziel von 104 Beschäftigten; erreicht (31.01.2024): 80 Mitarbeitende
    - Kein Gebrauch von § 27j Abs. 1 S. 2 u. Abs. 2 (Personalgewinnung von Trägerländern)
    - *Vergleich*: Dänische Glücksspielaufsicht: 120 Mitarbeitende / Gambling Commission: 336 Mitarbeitende

## Fazit |

- GlüStV 2021 ist in weiten und zentralen Teilen von anwendungstechnischen Defiziten struktureller Art geprägt
- Staatsvertragsgeber lässt Widersprüche zu oft und an zentralen regulatorischen Stellen offen und überlässt die Verantwortung zu ihrer Auflösung den ohnehin überforderten Glücksspielaufsichtsbehörden
- Stärkung des Vollzugs durch anwendungsgerechte Normen und ausreichende Mittel angezeigt

*Ende |*

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Fragen?**

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