

### Schriftlicher Bericht

#### **Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/8495

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/8734

Berichterstattung: Abg. Petra Tiemann (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/8734, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP bei Enthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen schlossen sich dieser Beschlussempfehlung mit demselben Abstimmungsergebnis an.

Der Gesetzentwurf wurde am 15. Februar 2021 direkt an den Ausschuss für Inneres und Sport überwiesen und dort am 16. Februar 2021 von einem Vertreter des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) mündlich eingebracht und im Sinne der Gesetzesbegründung erläutert: Der Gesetzentwurf enthält die nach Artikel 35 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV) erforderliche Zustimmung des Landtages zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021). Mit dem GlüStV 2021 regulieren die Länder das Glücksspiel weitestgehend neu. Kernziele des GlüStV 2021 bilden die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (§ 1 Satz 1 Nummer 1), die Kanalisierung in ein begrenztes Glücksspielangebot sowie die Bekämpfung des Schwarzmarktes (§ 1 Satz 1 Nummer 2), die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nummer 3), die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und die Kriminalitätsbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nummer 4) sowie die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des Sports (§ 1 Abs. 1 Nummer 5). Da unter dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV 2012) eine Kanalisierung von Spielern auf legale Glücksspielangebote insbesondere im Online-Bereich nur eingeschränkt realisiert werden konnte, wird mit dem GlüStV 2021 das legale Glücksspielangebot maßvoll erweitert, um die Ziele dieses Staatsvertrages künftig besser zu erreichen. Deshalb können zukünftig auch Erlaubnisse für die Veranstaltung von virtuellen Automaten Spielen (§ 22 a GlüStV 2021) sowie Online-Poker (§ 22 b GlüStV 2021) und Online-Casinospielen (§ 22 c GlüStV 2021) erteilt werden. Hierdurch soll Spielern eine weniger gefährliche Alternative zum Schwarzmarktspiel geboten werden, in der Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, gegen Manipulation und andere betrügerische Aktivitäten vorgeschrieben sind und tatsächlich vollzogen werden, sodass ein kontrolliertes Spiel in geordneten Bahnen möglich wird. Zu den im GlüStV 2021 vorgesehenen Schutzmaßnahmen und Begrenzungen zählen etwa die zahlenmäßige Begrenzung des Lotterie-, Spielbanken- und Online-Casinospiels, ein anbieter- und spielformübergreifendes Spieler-sperrsystem, die Pflicht zur Einrichtung eines anbieterbezogenen Spielkontos, anbieterbezogene Einzahlungslimits, das Verbot des parallelen Spiels, die Einrichtung eines automatisierten Systems zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern, das Kreditverbot, die Verpflichtung zur Erstellung und Einhaltung eines Sozialkonzepts, die Trennung von Angeboten unterschiedlicher Spielformen, die Bedingungen für die Feststellung der Zuverlässigkeit und Sachkunde der Anbieter, die Trennung der auf Spielkonten gebuchten Beträge vom sonstigen Vermögen des Anbieters, die Informationspflichten des Anbieters gegenüber dem Spieler und die Pflicht zu „Reality-Checks“ nach jeweils einer Spielstunde im Internet. Ein weiteres zentrales Ziel des GlüStV 2021 besteht in der Stärkung des Vollzugs gegen illegale Angebote und eine Effektivierung der Aufsicht über erlaubte Angebote. Zu diesem Zweck wird eine von allen Ländern getragene zentrale Behörde im Land Sachsen-Anhalt als Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) errichtet. Hierdurch entfal-

len im bisherigen Verfahren notwendige Abstimmungen zwischen den sechzehn Glücksspielaufsichtenden der Länder, sodass die Regelungen des GlüStV 2021 schneller und zielführender vollzogen werden können.

Der federführende Ausschuss hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens zu dem Gesetzentwurf schriftlich angehört.

Der Gesetzentwurf wurde am 4. März 2021 im federführenden Ausschuss abschließend beraten. Der Ausschuss hat in der Beratung insbesondere erwogen, ob die Einrichtung und der Betrieb der GGL verfassungskonform ist und ob der GlüStV 2021 den in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen an eine kohärente und konsistente Glücksspielregulierung genügt.

Der federführende Ausschuss hat es im Ergebnis für wenig wahrscheinlich erachtet, dass die Einrichtung und der Betrieb der GGL das verfassungsrechtlich verankerte Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes [GG] und Art. 1 Abs. 2 NV) oder das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 2 Abs. 1 NV) verletzt.

Das Bundesstaatsprinzip umfasst den Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Dieser Grundsatz besagt, dass der zuständige Verwaltungsträger seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, d. h. mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrnehmen muss (BVerfGE 119, 331 [367]). Ausnahmen von diesem Grundsatz - z. B. im Rahmen einer staatsvertraglichen Zusammenarbeit zwischen den Ländern - sind an enge Voraussetzungen geknüpft (BayVerfGH, Urteil vom 25. September 2015, - 9-VII-13 u. a. -, juris Rn. 142 ff. m. w. N.): Es bedarf hierzu eines besonderen sachlichen Grundes, die Übertragung der Aufgabe darf lediglich hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie erfolgen, die Übertragung darf nur vorübergehender Natur und die Aufgabe muss rückholbar sein und es muss eine eindeutige rechtliche Zuordnung der amtlichen Entscheidung im Außenverhältnis möglich sein.

Die Mitglieder des federführenden Ausschusses haben diese Voraussetzungen für den Fall der wie im GlüStV 2021 vorgesehenen Übertragung von Aufgaben auf die GGL als erfüllt angesehen, sodass den Anforderungen des Bundestaatsprinzips aus Sicht des Ausschusses genügt wird. Dem hat der Ausschuss die folgenden Überlegungen zugrunde gelegt: Die Übertragung der Aufgabe auf die GGL dient der besseren Koordination des Verwaltungsvollzuges, auch um einen einheitlichen Vollzug des GlüStV 2021 sicherzustellen, der vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit der sogenannten Kohärenz-Rechtsprechung eingefordert wird (EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016 - C-336/14 -, juris Rn. 53). Damit liegt ein sachlicher Grund für die Übertragung vor (vgl. *Dittmann*, ZfWG 2020, S. 302, 304). Es ist von einer eng begrenzten Verwaltungsmaterie auszugehen, da die übertragenen Aufgaben auf einen Teilbereich des Glücksspielrechts, insbesondere auf den Vollzug des Online-Glücksspiels, beschränkt sind (vgl. die Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 157). Die übertragenen Aufgaben sind rückholbar, da ein jährliches Kündigungsrecht besteht, erstmals zum 1. Januar 2028 (§ 35 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021). Zwar ist unter dem GlüStV 2012 noch umstritten gewesen, ob das im landeseinheitlichen Verfahren vorgesehene Glücksspielkollegium die Voraussetzung der eindeutigen Zuordnung der amtlichen Entscheidung im Außenverhältnis erfüllt (dagegen etwa VGH Kassel, Beschluss vom 16. Oktober 2015, - 8 B 1028/15 -, juris Rn. 38). Diese Voraussetzung ist im GlüStV 2021 jedoch ergänzend abgesichert worden. An die Stelle des informellen Glücksspielkollegiums tritt mit der GGL nunmehr eine (einheitliche) Anstalt des öffentlichen Rechts als Teil der mittelbaren Landesverwaltung des Sitzlandes Sachsen-Anhalt (§ 27 a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021). Für die GGL gilt allgemein das Recht des Sitzlandes (§ 27 a Abs. 3 GlüStV 2021), insbesondere auch das Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsvollstreckungsrecht (§ 27 a Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021) sowie das Datenschutzrecht (§ 27 n GlüStV 2021). Die Rechts- und Fachaufsicht wird von der zuständigen obersten Landesbehörde des Sitzlandes ausgeübt, wenn auch im Benehmen mit den obersten Landesbehörden der anderen Länder und hinsichtlich der Fachaufsicht unter dem Vorbehalt der Beschlüsse des Verwaltungsrats (§ 27 h GlüStV 2021).

Das Demokratieprinzip stützt sich auf den Grundsatz der Volkssouveränität. Jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter bedarf einer demokratischen Legitimation, es muss sich also auf den Willen des von ihm betroffenen Volkes zurückführen lassen. Dabei kommen dem Demokratieprinzip zwei Dimensionen zu. Zum einen bedarf staatlichen Handelns der personellen Legitimation und damit einer ununterbrochenen Legitimationskette vom Amtswalter zum Staatsvolk (*Dreier*, in: *Dreier*,

GG, 3. Auflage [2015], Art. 20 [Demokratie] Rn. 111). Zum anderen muss staatliches Handeln sachlich-inhaltlich legitimiert sein. Das wird durch die in Art. 20 Abs. 3 GG vorgesehene Bindung an die Gesetze des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments sowie durch die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und die Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse der Regierung gegenüber der Verwaltung erreicht (*Dreier*, a. a. O., Rn. 112). Die personelle und die sachlich-inhaltliche Legitimation stehen in einem wechselbezüglichen Verhältnis. Sie können sich auch gegenseitig ausgleichen, solange am Ende ein insgesamt ausreichendes Legitimationsniveau erreicht wird, das umso höher sein muss, je intensiver in Grundrechte eingegriffen wird (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [BVerfG], z. B. BVerfGE 130, 76, 123 f. [Rn. 165 ff.] und BVerfGE 151, 202, 291 [Rn. 129]).

Die Mitglieder des Ausschusses waren sich darin einig, dass sowohl die personelle als auch die sachlich-inhaltliche Legitimation der GGL gegenüber der bisherigen Rechtslage gestärkt wird und haben dies auf die folgenden Erwägungen gestützt: Nach der bisherigen Rechtslage unter dem GlüStV 2012 gibt es im länderübergreifenden Verfahren - abgesehen von der Besetzung des Glücksspielkollegiums (§ 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV 2012) - keinen personellen Legitimationsstrang von den außerhalb Niedersachsens amtlich entscheidenden Personen zum niedersächsischen Staatsvolk. Denn das Glücksspielkollegium hat keinen bestimmenden Einfluss auf die Bestellung der Amtswalter bei der jeweils zuständigen Landesglücksspielbehörde, sodass kein personeller Legitimationsstrang zu dem jeweiligen Staatsvolk führt, das die Aufgabe durch den GlüStV 2012 auf ein anderes Land übertragen hat. Unter dem GlüStV 2021 ist dies anders zu beurteilen. Der Vorstand der GGL wird vom Verwaltungsrat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit (§ 27 h Abs. 3 Nr. 3 i. V. m. Abs. 6 Satz 2 GlüStV 2021) auf höchstens fünf Jahre (§ 27 i Abs. 3 GlüStV 2021) bestellt. Der Vorstand wiederum leitet das operative Geschäft und befindet auch über das einzustellende Personal. Somit ist es den Ländern möglich, über den Verwaltungsrat auf die Personalauswahl einzuwirken. Durch diesen Einfluss aller Länder wird der personelle Legitimationsstrang zu den Angehörigen des jeweils von der Entscheidung betroffenen Staatsvolks gestärkt (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 162). Für eine Stärkung der sachlich-inhaltlichen Legitimation spricht bereits die hohe materielle Regelungsdichte der von der GGL auszuführenden Vorschriften, die gegenüber der Regulierung des Glücksspielkollegiums im GlüStV 2012 deutlich erhöht worden ist (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 157 f.). Die parlamentarische Verantwortung über das von einem Land nach § 27 h Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 bestellte Mitglied des Verwaltungsrats, der über die Satzung und den Wirtschaftsplan der GGL beschließt, den Vorstand der GGL bestellt und abberuft und im Einzelfall mit Zwei-Drittel-Mehrheit verbindliche Weisungen an den Vorstand richten kann (§ 27 g Abs. 4 Satz 2 i. V. m. § 27 f Abs. 6 Sätze 2 und 3 GlüStV 2021), wird durch die Auskunfts- und Informationspflichten des Vorstands gegenüber dem Verwaltungsrat gestärkt, weil diese Pflichten auch von einem einzelnen Land ausgelöst werden können (§ 27 h Abs. 5 Sätze 2 und 3 GlüStV 2021). Da die Regierung in ihrem gesamten sachlichen Verantwortungsbereich dem parlamentarischen Fragerecht unterliegt, muss sie bei ihren Antworten auf parlamentarische Anfragen auch die mit zumutbarem Aufwand über den Vorstand der GGL zu beschaffenden Informationen einbeziehen. Zudem spricht die ausdrücklich geregelte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der GGL durch die Rechnungshöfe der Trägerländer (§ 27 m GlüStV 2021) für eine Stärkung der sachlich-inhaltlichen Legitimation.

Die Mitglieder des Ausschusses sind aufgrund dieser - gegenüber der bisherigen Rechtslage gestärkten - personellen und sachlich-inhaltlichen Legitimation der länderübergreifenden Zusammenarbeit in der GGL der Auffassung, dass diese das Demokratieprinzip trotz des in § 27 Abs. 6 Satz 2 GlüStV 2021 vorgesehenen Mehrheitsentscheids im Verwaltungsrat mit großer Wahrscheinlichkeit nicht verletzt; am Mehrheitsentscheid hatte sich im Wesentlichen der Streit in der Rechtsprechung entzündet, ob das im GlüStV 2012 für das länderübergreifende Verfahren in § 9 a Abs. 5 bis 8 GlüStV 2012 vorgesehene Glücksspielkollegium der Länder, in das jedes Land jeweils eine stimmberechtigte Vertretung entsendet und in dem Beschlüsse mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen werden können (§ 9 a Abs. 8 Satz 1 GlüStV 2012), zureichend demokratisch legitimiert ist (dies ablehnend VGH Kassel, a. a. O., Rn. 46; Mehrheitsentscheide hingegen als zureichend befindend etwa BayVerfGH, a. a. O., Rn. 151). Die Mitglieder des Ausschusses haben ihrer Auffassung zum einen zugrunde gelegt, dass der GlüStV 2021 für die wichtigsten Entscheidungen des Verwaltungsrats Einstimmigkeit verlangt, nämlich für den Beschluss der Satzung der GGL und für ihren jährlichen Wirtschaftsplan (§ 27 h Abs. 6 Satz 1 GlüStV 2021). Zum anderen hat das BVerfG in seinen jüngsten Entscheidungen zum Demokratieprinzip - im Zusammenhang mit der europäischen Einigung (OMT-

Programm [2016]; Europäische Bankenunion [2019]) - erkennen lassen, dass es „begrenzte Modifikationen der demokratischen Legitimationsvermittlung“ für zulässig hält. Selbst bei vollständiger Weisungsfreiheit einer unabhängigen Behörde sind nach dem BVerfG die damit einhergehenden „Einflussknicke“ zu kompensieren, wenn verfassungsrechtlich legitime Gründe dies rechtfertigen (BVerfGE 151, 202, 291 f. [Rn. 130 f.], 328 ff. [Rn. 211 ff.]; vgl. auch BVerfGE 142, 123, 192 f. [Rn. 131], 220 f. [Rn. 187 ff.]). Zur Kompensation eines Einflussknicks geeignet sollen insbesondere eine effektive gerichtliche Kontrolle sowie spezifische Kontrollrechte des Parlaments sein. Dass an die Zusammenarbeit der Länder in der GGL strengere Anforderungen zu stellen sein sollen und die sich aufgrund des Mehrheitsentscheids im Verwaltungsrat der GGL ergebenden Einflussknicke der Länder aufgrund der bestehenden gerichtlichen und parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten nicht kompensiert werden können, hat der Ausschuss für wenig wahrscheinlich gehalten.

Der Ausschuss hat ferner erörtert, ob die Glücksspielregulierung des GlüStV 2021 den Anforderungen genügt, die an eine kohärente bzw. konsistente Glücksspielregulierung gestellt werden. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist eine Regulierung, die wie der GlüStV 2021 auf die Bekämpfung der Spielsucht und den Spielerschutz gestützt wird, nur verhältnismäßig, wenn sie ebenso wie ihre Anwendung in der Praxis geeignet ist, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent (EuGH) bzw. konsistent (BVerfG) zur Begrenzung der Wetttätigkeit beiträgt.

Kohärenz verlangt auf einer ersten Stufe, dass die einzelnen Regelungen der Glücksspielregulierung konsequent an den legitimen Zielen ausgerichtet sind, mit denen sie begründet bzw. gerechtfertigt werden sollen (vertikale Kohärenz; etwa EuGH, Urteil vom 8. September 2010, - C-316/07 -, juris Rn. 98-100). Die vertikale Kohärenz setzt voraus, dass die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung und die Vollzugspraxis innerhalb eines Glücksspielsektors widerspruchsfrei und konsequent sind. Durch die Einbeziehung der Vollzugspraxis in die Kohärenzbetrachtung soll vermieden werden, dass ein Mitgliedstaat zwar einen kohärenten rechtlichen Glücksspielrahmen setzt, die vorgegebenen Ziele jedoch durch einen mangelhaften Vollzug unterläuft. Maßgeblich sind insoweit allein strukturelle Vollzugsdefizite.

Auf einer zweiten Stufe müssen auch die verschiedenen Teilbereiche des Glücksspielrechts verglichen und die Widerspruchsfreiheit der getroffenen Regelungen untersucht werden (horizontale Kohärenz; etwa EuGH, Urteil vom 8. September 2010, a. a. O., juris Rn. 100-106). Dabei liegt eine horizontale Inkohärenz nur dann vor, wenn die fehlende Widerspruchsfreiheit zur Folge hat, dass die mit der Regulierung verfolgten Ziele nicht mehr wirksam erreicht werden können. Im Falle einer Glücksspielregulierung, die - wie der GlüStV 2021 - ein Nebeneinander von monopolisiertem (großes Lotteriespiel und Klassenlotterien) und liberalisiertem (etwa Sportwetten, virtuelles Automatenenspiel und Online-Poker) Glücksspiel vorsieht („duales System“), soll dies nach der unionsgerichtlichen Rechtsprechung dann der Fall sein, wenn „festgestellt wird, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als die, die dem staatlichen Monopol unterliegen, eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, was zur Folge hat, dass das der Errichtung dieses Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann“ (EuGH, Urteil vom 28. Februar 2018, - C-3/17 -, juris Rn. 24). Nach dieser Rechtsprechung ist mithin ausschlaggebend, ob die staatliche Regulierungspolitik ein Ausweichverhalten im Sinne einer Wanderbewegung von Spielern von einem Monopol zu einem weniger restriktiv regulierten Glücksspielangebot auszulösen droht (*Wormit*, Kohärenz als unionsrechtliche Determinante der mitgliedstaatlichen Glücksspielregulierung, 2020, S. 112).

Die Forderung des BVerfG nach Konsistenz bleibt in ihrer Reichweite hinter dem Verlangen des EuGH nach Kohärenz zurück. Das BVerfG verlangt keine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels für die Vereinbarkeit eines staatlichen Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG (BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, - 1 BvR 2410/08 -, juris Rn. 17). Konsistenz ist damit sektorenbezogen und im Wesentlichen mit der vertikalen Kohärenz im Sinne der Rechtsprechung des EuGH deckungsgleich.

Die Mitglieder des federführenden Ausschusses haben erörtert, ob das in § 10 Abs. 2, 3 und 6 GlüStV 2021 enthaltene Lotteriemonopol diesen Anforderungen genügt. Der Ausschuss hat zur Kenntnis genommen, dass bereits unter dem aktuell gültigen GlüStV 2012 einzelne Verwaltungsgerichte und auch einige Kommentatoren in der juristischen Literatur die Auffassung vertreten haben, dass das Lotteriemonopol vertikal inkohärent bzw. inkonsistent sei. Diese Einschätzung wird insbesondere auf die Werbetätigkeit der staatlichen Lotterieveranstalter gestützt (vgl. etwa VGH Kassel, Beschluss vom 29. Mai 2017, - 8 B 2744/16 -, juris Rn. 20-32; VG München, Urteil vom 25. Juli 2017, - M 16 K 12.1915 -, juris Rn. 42-63). Diese soll nach dieser Auffassung nicht maßvoll sein, sondern zum Glücksspiel verleiten, sodass es im Hinblick auf den tatsächlichen Vollzug des Lotteriemonopols unter dem GlüStV 2012 an einer kohärenten bzw. konsistenten Verfolgung des gesetzgeberischen Ziels der Suchtprävention fehle (VGH Kassel, a. a. O., juris Rn. 14). Der Ausschuss hat ebenfalls thematisiert, dass dieser Auffassung in der juristischen Literatur durchaus überzeugend entgegengehalten wird, dass die Werbepaxis der Landeslotteriegesellschaften nicht zu beanstanden sei, da eine wirksame Kanalisierung der Spieler auf legale Glücksspielangebote eine Werbepaxis erfordere, die mindestens so attraktiv und schlagkräftig sein müsse, wie die der illegalen Anbieter (*Dünchheim*, ZfWG 2019, S. 425). Die Ausschussmitglieder waren sich bewusst, dass der GlüStV 2021 die zwischen diesen Auffassungen geführte Kontroverse um die Rechtmäßigkeit des Lotteriemonopols jedenfalls nicht beenden wird, da die Werbetätigkeit der staatlichen Lotterieveranstalter in § 5 GlüStV 2021 gegenüber dem Status Quo rechtlich nicht eingeschränkt wird. Diesbezüglich hat das MI ausgeführt, dass aus Sicht des Ministeriums die aktuelle Werbepaxis der staatlichen Monopolveranstalter im Lotteriebereich nicht zu beanstanden sei. Diese müsse einen gewissen Attraktivitätsgrad erreichen, damit Spieler auf dieses suchtunggefährliche Glücksspiel geleitet würden. Zudem werde auch unter dem GlüStV 2021 über die jeweiligen Aufsichten im Lotteriebereich sichergestellt, dass die Werbung der staatlichen Stellen maßvoll bleibe.

Der Ausschuss ging überdies davon aus, dass das Lotteriemonopol den an die horizontale Kohärenz zu stellenden Anforderungen genügt. Dabei hat der Ausschuss in Rechnung gestellt, dass bereits unter dem GlüStV 2012 einige Kommentatoren in der juristischen Literatur die Auffassung vertreten haben, dass fraglich sei, ob eine Regulierung horizontal kohärent sein könne, die mit dem Lottospiel das am wenigsten suchtfördernde Glücksspielangebot in der Hand des Staates belasse, während gefahrengeigere Bereiche, etwa zu diesem Zeitpunkt der Sportwettensektor, liberalisiert würden (*Ennuschat*, WRP 2014, S. 65). Der Ausschuss hat ebenfalls in Rechnung gestellt, dass der GlüStV 2021 diese Bedenken nicht aufgreift. Im Gegenteil: Nach dem GlüStV 2021 dürfen nunmehr auch weite Teile des Online-Glücksspiels, insbesondere Online-Poker (§ 22 b GlüStV 2021) und Online-Casinospiele (§ 22 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021), von privaten Veranstaltern betrieben werden, die über eine entsprechende Erlaubnis für den Betrieb solcher Glücksspiele verfügen (dies kritisch bewertend etwa *Berwanger*, NVwZ 2020, S. 919 f.). Trotzdem waren die Mitglieder des Ausschusses der Auffassung, dass das Lotteriemonopol insoweit nicht zu beanstanden ist. Dabei hat sich der Ausschuss auf die Begründung des GlüStV 2021 gestützt: Demnach sollen die Suchtgefahren des Lotteriespiels keineswegs per se geringer sein als bei anderen Glücksspielen. Die geringe Suchtgefahr des Lotteriespiels soll allein auf die bisherige Ausgestaltung des Lotterieveranstaltungsmonopols und auf die Ausgestaltung der Lotterierprodukte sowie die damit verbundene äußerst niedrige Frequenz des staatlichen Lotteriespiels zurückzuführen sein (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 79). Die Öffnung des Marktes würde zwangsläufig zu einer erheblichen Steigerung des Wettbewerbs und zu einem „Windhundrennen“ um die Spielfrequenzen führen und hätte einen erheblichen Anstieg des Suchtpotentials im Lotteriebereich zur Folge (vgl. auch *Dünchheim*, a. a. O., S. 425). Um dem und ferner Manipulation und kriminellen Handeln im Lotteriebereich vorzubeugen, solle das Lotteriemonopol deshalb nach wie vor rechtens sein (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 79).

Des Weiteren hat sich der Ausschuss mit der Frage beschäftigt, ob die teilweise uneinheitliche Regulierung im Bereich des Online-Glücksspiels hinsichtlich der unionsrechtlichen Kohärenzanforderung Probleme aufwirft. Nach dem GlüStV 2021 ist das virtuelle Automatenspiel (§ 22 a GlüStV 2021) und das Online-Pokerspiel (§ 22 b GlüStV 2021) bundeseinheitlich geregelt und einheitlichen Zulassungskriterien unterstellt. Das Online-Casinospiel (§ 22 c GlüStV 2021) ist hingegen nicht bundeseinheitlich geregelt. Der GlüStV 2021 stellt es in das Ermessen der Länder, den Bereich des Online-Casinospiels zu monopolisieren (§ 22 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021), also durch staatliche Stellen betreiben zu lassen, oder aber eine begrenzte Anzahl privater Anbieter zur Durchführung

von Online-Casinospielen zu konzessionieren (§ 22 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021). Zudem obliegt es den Ländern in eigener Verantwortung, konkrete Zulassungskriterien für das Online-Casinospiel aufzustellen. Das MI hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Begrenzung des Angebots auf das jeweilige Bundesland durch den ansonsten drohenden Konzessionsentzug (§ 22 c Abs. 3 GlüStV 2021) durchgesetzt werden solle. Die unterschiedliche Regulierung von virtuellem Automatenspiel und Online-Pokerspielen auf der einen Seite und Online-Casinospielen auf der anderen Seite wird damit begründet, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden solle, die Regulierung des Online-Casinospiels an ihre jeweilige Spielbankenregulierung anzupassen, damit diese eine insoweit bereichsübergreifende kohärente Regulierung sicherstellen könnten (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 81). Dieser Regulierungsansatz ist in der juristischen Literatur zwar teilweise auf Kritik gestoßen. Demnach müsse das gesamte Online-Glücksspiel bundeseinheitlich reguliert werden, da sonst ein „Flickenteppich“ von Landesregelungen für die Online-Casinospiele drohe, der das Entstehen eines einheitlichen Marktes in diesem Bereich verhindern werde (*Brüning/Thomsen*, a. a. O., S. 13 f.). Die Mitglieder des Ausschusses waren sich jedoch dahin gehend einig, dass der im GlüStV 2021 gewählte Regulierungsansatz jedenfalls nicht das unionsrechtliche Kohärenzgebot verletzt und rechtmäßig ist. Dem hat der Ausschuss die Überlegung zugrunde gelegt, dass das Kohärenzgebot keine einheitliche, sondern lediglich eine bis zu einem bestimmten Grad bereichsübergreifend widerspruchsfreie Regulierung verlangt. Der Ausschuss hat diese Anforderung als durch den gewählten Regulierungsansatz erfüllt angesehen.

Ferner hat der Ausschuss diskutiert, ob die unterschiedliche Ausgestaltung der Regulierung des Online-Glücksspiels und des stationären Spiels im GlüStV 2021 der unionsrechtlichen Kohärenzanforderung genügt. Dabei hat der Ausschuss berücksichtigt, dass gegen die Kohärenz der Glücksspielregulierung unter dem GlüStV 2012 eingewandt worden ist, dass das stationäre Automatenspiel über das Gewerberecht liberaler reguliert sei als das mit einem grundsätzlichen Verbot belegte Online-Glücksspiel, obwohl das stationäre Spiel über ein größeres Suchtpotenzial verfüge, sodass die Kanalisierung der Spieler in die falsche Richtung erfolge (etwa *Hambach/Berberich*, ZfWG 2019, S. 465). Ferner hat der Ausschuss zur Kenntnis genommen, dass die nach wie vor bestehenden Detailunterschiede zwischen der Online-Regulierung und der Regulierung des stationären Spiels von einigen Stimmen in der juristischen Literatur nunmehr zum Anlass genommen werden, Inkohärenzen zulasten stationärer Spielangebote geltend zu machen. Dafür werden in der Literatur insbesondere die Unterschiede zwischen den gewerberechtlichen Regelungen über terrestrische Geldspielautomaten nach der Spielverordnung und den Vorschriften über virtuelle Automatenspiele im GlüStV 2021 herangezogen (*Brüning/Thomsen*, a. a. O., S. 14). Den Ausschuss hat diese Auffassung nicht überzeugt. Nach den Erläuterungen zum GlüStV 2021, denen sich der Ausschuss anschließt, lassen sich die Unterschiede zwischen der Regulierung des stationären Spiels und des Online-Glücksspiels mit dem Regelungszweck erklären (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 78). Es handelt sich bei dem stationären Spiel und dem Online-Glücksspiel um jeweils eigenständige Spielformen, die im Einzelfall ähnlichen Spielmechaniken und Spielregeln befolgen. Soweit hieraus eine vergleichbare Gefährlichkeit der Spiele folgt, enthält der GlüStV 2021 „zielkongruente, aber nicht zwingend identische Maßnahmen (...), um den gefahrauslösenden Momenten unter Berücksichtigung der spielformspezifischen Besonderheiten und des übrigen Regulierungsrahmens der jeweiligen Spielform effektiv und angepasst entgegenzuwirken“ (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, a. a. O.). Die Ausschussmitglieder waren sich deshalb einig, dass aus der teilweise unterschiedlichen Regulierung von stationärem Spiel und Online-Glücksspiel keine kohärenzwidrige Schlechterstellung des stationären Spiels abgeleitet werden kann.

Abschließend hat sich der Ausschuss mit der Regulierung der Glücksspielvermittlung befasst. Der GlüStV 2021 sieht vor, dass die Vermittlung von Sport- und Pferdewetten nach § 4 Abs. 4 GlüStV 2021 zulässig ist. Die Vermittlung von virtuellem Automatenspiel, Online-Poker- und Online-Casinospielen ist hingegen unzulässig. Einige Stimmen in der juristischen Literatur machen geltend, dass dies vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Kohärenzanforderung problematisch sei, da diese Differenzierung zwischen den verschiedenen Glücksspielen nicht konsequent an den Zielen des GlüStV 2021 ausgerichtet sei (*Brüning/Thomsen*, a. a. O., S. 14). In den Erläuterungen zum GlüStV 2021 wird die Regulierung der Glücksspielvermittlung damit gerechtfertigt, dass durch eine Nichtzulassung der Vermittlung von virtuellem Automatenspiel sowie Online-Poker- und Online-Casinospielen eine bessere Begrenzung und Überwachbarkeit dieser Glücksspielangebote und eine bessere Auswertung des Spielverhaltens in diesen Glücksspielsegmenten möglich sein solle (Erläuterungen

zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 93). Die Mitglieder des Ausschusses haben sich diese Begründung zu eigen gemacht und die Auffassung vertreten, dass das unionsrechtliche Kohärenzprinzip nicht erfordert, dass alle Glücksspiele bis ins letzte Detail gleich reguliert sein müssen. Vielmehr waren sich die Mitglieder des Ausschusses einig, dass der Gesetzgeber auf die mit dem jeweiligen Spiel verbundene Gefahrenlage mit differenzierenden Maßnahmen - wie hinsichtlich der Glücksspielvermittlung im GlüStV 2021 vorgesehen reagieren kann, ohne dass hierdurch das unionsrechtliche Kohärenzgebot verletzt wird.