



**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die 104. - öffentliche - Sitzung**  
**des Ausschusses für Inneres und Sport**  
**am 4. März 2021**  
**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)**  
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/8495](#)  
*Fortsetzung der Beratung*..... 5  
*Beschluss*..... 14
  
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes**  
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/8095](#)  
*Fortsetzung der Beratung*..... 15  
*Beschluss*..... 15

**Anwesend:**

## Ausschussmitglieder:

1. Abg. Thomas Adasch (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Karsten Becker (SPD)
3. Abg. Rüdiger Kauroff (i. V. d. Abg. Dunja Kreiser) (SPD)
4. Abg. Wiebke Osigus (i. V. d. Abg. Deniz Kurku) (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Petra Tiemann (i. V. d. Abg. Doris Schröder-Köpf) (SPD)
7. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
8. Abg. André Bock (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
9. Abg. Rainer Fredermann (CDU)
10. Abg. Bernd-Carsten Hiebing (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Susanne Menge (GRÜNE)
14. Abg. Dr. Marco Genthe (bei TOP 1 vert. d. Abg. Christian Grascha) (FDP)

## mit beratender Stimme:

15. Abg. Jens Ahrends (fraktionslos) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

## Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

## Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialrat Dr. Miller,  
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Lodzig.

## Niederschrift:

Regierungsrätin March-Schubert,  
Redakteurin Harmening, Stenografischer Dienst.

**Sitzungsdauer:** 10.15 Uhr bis 11.28 Uhr.

**Außerhalb der Tagesordnung:***Parlamentarische Informationsreise*

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) erinnerte daran, dass sich der Ausschuss mit Blick auf die Corona-Pandemie darauf verständigt habe, in der aktuellen Legislaturperiode keine Auslandsreise zu unternehmen, sondern für Ende Mai/Anfang Juni eine Inlandsreise ins Auge gefasst habe. Geplant sei, dass der Ausschuss in verschiedenen Bundesländern Institutionen und Einrichtungen besucht, deren Aufgaben und Funktionen mit dem Zuständigkeitsbereich des Innenausschusses korrespondierten. Der Vorsitzende informierte den Ausschuss darüber, dass der Antrag für die Genehmigung der Reise nunmehr bei der Präsidentin des Landtages gestellt worden sei.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 1:

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

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/8495](#)

*direkt überwiesen am 15.02.2021*

*federführend: AfluS*

*mitberatend: AfRuV*

*mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF*

*zuletzt beraten: 102. Sitzung am 16.02.2021*

### **Fortsetzung der Beratung**

MR **Dr. Miller** (GBD) erläuterte eingangs, dass sich der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) - wie in der 102. Sitzung am 16. Februar 2021 angekündigt - angesichts des sehr kurzen für die Prüfung des Gesetzentwurfs zur Verfügung stehenden Zeitraums darauf beschränkt habe, zwei übergreifende Rechtsfragen zu prüfen, nämlich ob die durch den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 neu eingerichtete Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) verfassungsgemäß sei und ob der GlüStV 2021 den Anforderungen der höchstgerichtlichen Rechtsprechung an eine kohärente bzw. konsistente Glücksspielregulierung genüge. Zur ersten Frage werde er selbst ausführen, zur zweiten Frage werde sich RiVG Dr. Lodzignj äußern.

### *Verfassungsrechtliche Bewertung der GGL*

MR **Dr. Miller** (GBD) erklärte, die länderübergreifende Zusammenarbeit im Verwaltungsvollzug sei grundsätzlich zulässig, sie unterliege aber verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich einerseits aus dem Bundesstaatsprinzip und andererseits aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ergäben. Im Folgenden werde er kurz umreißen, wie sich die bisherige Rechtslage darstelle und welche Vorgaben der GlüStV 2021 für die GGL mache. Anschließend werde er deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit mit Blick auf das Bundesstaatsprinzip und das Demokratieprinzip bewerten.

### *- Regelungskonzept der GGL -*

Die GGL trete u. a. an die Stelle des Glücksspielkollegiums der Länder. Das bisher bestehende Glücksspielkollegium setze sich aus 16 Mitgliedern zusammen, wobei jedes Bundesland ein Mitglied benenne, und könne mit einer Zweidrittelmehrheit für die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bindende Beschlüsse fassen.

Der 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrag, der im Dezember 2019 im Innenausschuss beraten worden sei ([Drs. 18/4571](#)), habe die Einbindung des Glücksspielkollegiums im Kern unverändert gelassen. Bei der damaligen Beratung habe der GBD erläutert, dass die Vereinbarkeit des Glücksspielkollegiums mit der Verfassung umstritten sei. Insbesondere der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel habe die Auffassung vertreten, dass sie der bundesstaatlichen Ordnung und dem Demokratieprinzip widerspreche, während der Bayerische Verfassungsgerichtshof sowie die anderen Obergerichte, die sich dazu geäußert hätten - u. a. auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg -, dies überwiegend anders gesehen hätten.\*

Der GlüStV 2021 sehe nun in §§ 27 a bis 27 p die Einrichtung der GGL vor. Mit dieser Neuregelung zur Sicherung des Ländereinflusses träten 16 Paragraphen mit detaillierten Regelungen an die Stelle von bisher vier Absätzen im geltenden Glücksspielstaatsvertrag.

Der GlüStV 2021 errichte die GGL als Einrichtung des Sitzlandes Sachsen-Anhalt in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Damit sei die GGL Teil der mittelbaren sachsen-anhaltischen Landesverwaltung. Träger und Benutzer der Anstalt seien jedoch alle Länder.

Die GGL solle zukünftig die zentrale Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote sein, insbesondere für solche im Internet, mit Ausnahme der Online-Casinos, die in der jeweiligen Landeszuständigkeit blieben. Außerdem solle sie die verschiedenen, der Glücksspielregulierung dienenden Dateien wie die Spielersperrdatei, die Limitdatei, die Aktivitätsdatei und die White-List betreiben.

Als Organe der Anstalt seien ein Verwaltungsrat und ein Vorstand vorgesehen, wobei der Vor-

---

\* Vgl. hierzu Vorlage 4 zur Drucksache 18/4571.

stand die Anstalt leiten und ihr gesetzlicher Vertreter sein solle, während der neu zu schaffende Verwaltungsrat dem bisherigen Glücksspielkollegium ähnele. Denn dorthin solle jedes Land eine Vertreterin bzw. einen Vertreter mit einer Stimme entsenden; die Mitglieder sollten zukünftig jedoch auf Staatssekretärsbene angesiedelt sein. Der Verwaltungsrat beschließe eine Satzung und einen jährlichen Wirtschaftsplan, bestelle den Vorstand und berufe ihn ab; im Einzelfall könne er wie bisher das Glücksspielkollegium - mit einer Zweidrittelmehrheit verbindliche Weisungen an den Vorstand erteilen. Darin liege der konkrete Einfluss der Länder auf die Entscheidungen dieser gemeinsamen Behörde.

Allerdings unterliege die GGL gemäß dem GlüStV 2021 der Rechts- und Fachaufsicht der zuständigen obersten Landesbehörde des Sitzlandes Sachsen-Anhalt. Die Fachaufsicht solle jedoch nur gelten, soweit der Verwaltungsrat nicht seine Weisungsbefugnis genutzt habe. Diese gehe also vor. Zudem könnten die zuständigen obersten Landesbehörden der anderen Trägerländer die Aufsichtsbehörde um eine Prüfung von fachaufsichtlichen Maßnahmen ersuchen.

Die GGL solle erst am 1. Januar 2023 größere Teile ihrer Aufgaben übernehmen. In der Übergangszeit gälten weiterhin die derzeitigen Länderzuständigkeiten, und das Glücksspielkollegium bestünde fort.

#### *- Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip -*

Das Bundesstaatsprinzip verlange, dass jeder zuständige Verwaltungsträger seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen wahrnehme und damit dem vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entwickelten Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung folge. Ausnahmen seien zwar zulässig - z. B. im Rahmen einer staatsvertraglichen Zusammenarbeit -, sie seien jedoch an enge Voraussetzungen geknüpft.

Erstens müsse ein besonderer sachlicher Grund vorliegen. Zweitens müsse es sich um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie handeln. Drittens dürfe die Aufgabenübertragung nur vorübergehend und rückholbar sein, und viertens müsse es eine eindeutige rechtliche Zuordnung der amtlichen Entscheidungen im Außenverhältnis geben. Der GBD habe geprüft, inwiefern der vorliegende Staatsvertragsentwurf diese Voraussetzungen er-

fülle, und er werde die Ergebnisse im Folgenden darlegen.

Im Bereich des Glücksspielrechts bestehe die Notwendigkeit einer intensiven Koordination des Verwaltungsvollzugs, um den einheitlichen Vollzug sicherzustellen, den der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Rahmen seiner Kohärenz-Rechtsprechung einfordere. Insofern sei es für die Länder erforderlich, sich eng abzustimmen, und dies könne als besonderer sachlicher Grund angesehen werden. An dieser Stelle ergebe sich keine Änderung gegenüber dem bisher geltenden Recht.

Weiterhin seien die übertragenen Aufgaben auf einen Teilbereich des Glücksspielrechts, insbesondere den Vollzug des Online-Glücksspiels, beschränkt. Andere Kompetenzen, wie die Zuständigkeit für die Spielhallen, verblieben bei den Ländern. Mit Blick darauf könne davon ausgegangen werden, dass es sich um die zulässige Übertragung einer eng begrenzten Verwaltungsmaterie handle. Auch in diesem Punkt ergebe sich keine grundsätzliche Abweichung vom bisherigen Recht.

Zudem bestehe für die Länder ein jährliches Kündigungsrecht, das erstmals zum 1. Januar 2028 ausgeübt werden könne. Folglich seien die übertragenen Aufgaben rückholbar. Eine ähnliche Regelung sehe auch das geltende Recht vor.

An der Frage der eindeutigen rechtlichen Zuordnung der amtlichen Entscheidungen im Außenverhältnis habe sich im Wesentlichen die Kritik des VGH Kassel am bisher bestehenden Glücksspielkollegium festgemacht. Der VGH habe dieses Kriterium als nicht erfüllt angesehen, weil nicht klar gewesen sei, welchem Verwaltungsträger die auf verbindliche Weisung des Glücksspielkollegiums getroffenen Entscheidungen zugerechnet werden könnten. An der Beseitigung dieses Kritikpunktes hätten die Länder allerdings sehr stark gearbeitet, und aus Sicht des GBD sehe der GlüStV 2021 nun eine eindeutige rechtliche Zuordnung vor. Denn an die Stelle der bisherigen Konstruktion, in der eine Landesbehörde im Außenverhältnis tätig, aber an Entscheidungen des Glücksspielkollegiums gebunden gewesen sei, trete nun eine einheitliche Anstalt des öffentlichen Rechts - die GGL -, die Teil der mittelbaren Landesverwaltung des Sitzlandes Sachsen-Anhalt sei. Folglich richte sich im Außenverhältnis alles nach sachsen-anhaltischem Recht. Sowohl das Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsvoll-

streckungsrecht als auch das Datenschutzrecht Sachsen-Anhalts griffen, sofern der GlüStV 2021 nicht im Einzelnen bereits explizite Regelungen vorsehe. Lediglich innerhalb der GGL würden Kompetenzen zwischen Vorstand und Verwaltungsrat verteilt.

Aus Sicht des GBD sei damit das verfassungsrechtliche Risiko mit Blick auf das Bundesstaatsprinzip auch im Vergleich zum geltenden Glücksspielstaatsvertrag deutlich reduziert worden, und es sei seiner Einschätzung nach unwahrscheinlich, dass die Rechtsprechung dies anders sehen werde.

*- Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip -*

Der Grundsatz der Volkssouveränität verlange nach Rechtsprechung des BVerfG, dass jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter demokratisch legitimiert sein müsse, d. h. sich auf den Willen des von ihm betroffenen Volkes zurückführen lassen müsse. Konkret bedeute dies, dass beispielsweise für eine Entscheidung über einen Antrag aus Niedersachsen auf Genehmigung eines Glücksspiels, der nicht von einer niedersächsischen Behörde, sondern von der neu zu schaffenden GGL in Sachsen-Anhalt getroffen werde, ein demokratischer Legitimationszusammenhang zum niedersächsischen Staatsvolk bestehen müsse.

Das BVerfG unterscheide zwischen einer personellen und einer sachlich-inhaltlichen Legitimation. Die personelle Legitimation werde durch die ununterbrochene Legitimationskette vom Staatsvolk über das Parlament und die Regierung zum Amtswalter hergestellt. Die sachlich-inhaltliche Legitimation betreffe die Bindung an die Gesetze sowie an Aufträge und Weisungen der Regierung. Beide Formen der Legitimation stünden in einem wechselbezüglichen Verhältnis und könnten sich gegenseitig ausgleichen. Letztlich müsse das Legitimationsniveau insgesamt ausreichend sein. Dabei müsse es umso höher sein, je intensiver in Grundrechte eingegriffen werde.

Bislang sei das Niveau der personellen Legitimation relativ niedrig gewesen, weil das jeweilige Staatsvolk eines Bundeslandes, das Aufgaben durch den Staatsvertrag auf ein anderes Land übertragen habe, keinen bestimmenden Einfluss auf die Bestellung der Amtswalter bei der jeweils zuständigen Glücksspielbehörde gehabt habe. Zukünftig nähmen die Länder Einfluss auf die personelle Besetzung in der Behörde selbst, weil

der Verwaltungsrat der GGL den Vorstand bestelle, d. h. die 16 Vertreterinnen bzw. Vertreter der Länder bestimmten mit Zweidrittelmehrheit, wer Vorstand der Anstalt werde, dem wiederum die Leitung und das operative Geschäft der Anstalt obliege. Damit werde aus Sicht des GBD der personelle Legitimationsstrang gestärkt, zumal der Vorstand auf höchstens fünf Jahre bestellt werde und somit der Ländereinfluss regelmäßig zum Tragen komme.

Auch der sachlich-inhaltliche Legitimationsstrang werde nach Einschätzung des GBD durch den GlüStV 2021 eher gestärkt; schon allein durch die sehr hohe Regelungsdichte, die der neue Staatsvertrag vorsehe. So würden darin die neuen Regulierungsmodelle im Onlinebereich sehr ausführlich geregelt. Insofern seien die Spielräume der GGL nicht sehr groß.

Der GlüStV 2021 enthalte auch keine Hindernisse für die parlamentarische Kontrolle in den Ländern. Ausdrücklich geregelt seien Auskunfts- und Informationspflichten des Vorstandes gegenüber dem Verwaltungsrat, die auch von einzelnen Vertreterinnen bzw. Vertretern im Verwaltungsrat ausgelöst werden könnten. Da die Regierung in Niedersachsen für ihren gesamten Verantwortungsbereich dem Fragerecht der Landtagsabgeordneten unterliege, also alle Informationen zu den Bereichen, in denen sie Verantwortung trage, beschaffen und dazu Antwort geben müsse, sei nicht nur die Tätigkeit im Verwaltungsrat, sondern auch die des Vorstandes der GGL im Grundsatz der parlamentarischen Kontrolle zugänglich. Auch dies sei als eine Stärkung der sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation zu sehen. Ähnliches gelte auch für die explizit vorgesehene Prüfung der Anstalt durch die Rechnungshöfe der Trägerländer.

Entscheidend für die Frage der Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip werde letztlich aber sein, ob es zulässig sei, dass die Entscheidungen des Verwaltungsrates mit Zweidrittelmehrheit getroffen würden, oder ob Einstimmigkeit notwendig sei. Wenn Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit getroffen würden, könnten auch Entscheidungen auf Niedersachsen zurückfallen, gegen die sich das niedersächsische Mitglied im Verwaltungsrat ausgesprochen habe. Es sei umstritten, ob die demokratische Legitimation auch dann ausreiche, wenn ein Trägerland bei Entscheidungen überstimmt worden sei.

An diesem Punkt habe sich im Wesentlichen der Streit in der Rechtsprechung zum Glücksspielkollegium der Länder entzündet. Die Mehrzahl der Obergerichte hätten die Regelung akzeptiert, während der VGH Kassel sie als unzureichend angesehen habe. Unklar sei aber geblieben, wo genau die Grenze verlaufen sollte. Der bisherigen Rechtsprechung sei nicht zu entnehmen, ob eine Zweidrittelmehrheit z. B. nur bei Entscheidungen des administrativen Vollzugs ohne politische Bedeutung bzw. bei einem sachlichen Grund - der an dieser Stelle durchaus vorliege - zulässig sein solle.

Allerdings verlange der GlüStV 2021 immerhin für die wichtigsten Entscheidungen des Verwaltungsrates Einstimmigkeit. Die Satzung und der jährliche Wirtschaftsplan der Anstalt müssten einstimmig beschlossen werden. Diesbezüglich sei der Landeseinfluss also ungebrochen.

Zudem sei aus Sicht des GBD zu berücksichtigen, wie sich das BVerfG in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit der europäischen Einigung zum Demokratieprinzip positioniert habe. Insbesondere die Entscheidungen zum OMT-Programm 2016 und zur Europäischen Bankenunion 2019 ließen erkennen, dass das BVerfG „begrenzte Modifikationen der demokratischen Legitimationsvermittlung“ für zulässig halte. Folglich könnten selbst bei vollständiger Weisungsfreiheit einer unabhängigen Behörde die damit einhergehenden „Einflussknicke kompensiert werden“, wenn verfassungsrechtlich legitime Gründe dies rechtfertigten. Zur Kompensation eines solchen Einflussknicks eigneten sich insbesondere eine effektive gerichtliche Kontrolle sowie spezifische Kontrollrechte des Parlaments.

Dieser Rechtsprechungslinie entnehme der GBD, dass das BVerfG das Demokratieprinzip nicht starr betrachte, sondern Abstufungen zulasse. Sollte dies der Fall sein und es im Bereich der Länderzusammenarbeit keine strengeren Anforderungen stellen als im Bereich der Europäischen Integration, spreche aus Sicht des GBD viel dafür, dass die demokratische Legitimation der Entscheidungen der GGL trotz der Möglichkeit, Entscheidungen im Verwaltungsrat mit Zweidrittelmehrheit zu treffen, insgesamt ausreiche und kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip vorliege.

Insofern berge der GlüStV 2021 nach Einschätzung des GBD mit Blick auf die GGL ein eher geringeres verfassungsrechtliches Risiko als der derzeit geltende mit dem Glücksspielkollegium.

Abg. **Susanne Menge** (GRÜNE) nahm Bezug darauf, dass für die GGL das Recht des Sitzlandes Sachsen-Anhalt gelte, und erkundigte sich, ob sich dadurch Abweichungen vom Recht anderer Bundesländer z. B. mit Blick auf datenschutzrechtliche Vorgaben oder soziale Standards ergäben oder ob der rechtliche Rahmen grundsätzlich vergleichbar sei.

MR **Dr. Miller** (GBD) antwortete, der GlüStV 2021 sehe ausdrücklich Bereiche vor, in denen das Landesrecht von Sachsen-Anhalt gelten solle. Auf das Landesrecht nehme der Staatsvertrag keinen Einfluss, und auch die Ländervertreter hätten dort kein Mitspracherecht. Insofern würden sich z. B. Änderungen des Verwaltungsverfahrenrechts, des Verwaltungsvollstreckungsrechts und des Datenschutzrechts von Sachsen-Anhalt direkt auswirken. Sachsen-Anhalt sei dabei allerdings nicht frei, sondern agiere im gleichen bundes- und europarechtlichen Rahmen wie die übrigen Länder. Gerade beim Datenschutzrecht gebe es aufgrund der DS-GVO kaum Spielraum für die Länder.

Letztlich sei es bei einer gemeinsamen Einrichtung der Länder zunächst wichtig, festzulegen, welches Recht gelte und angewandt werden müsse. In diesem Fall sei es das sachsen-anhaltische Recht. Sollte es diesbezüglich Probleme geben, müsste der Staatsvertrag entsprechend angepasst, gekündigt oder das Sitzland der GGL geändert werden.

Dabei gehe es aber nur um die GGL an sich und nicht um das Glücksspielrecht. Die Ausformung des Glücksspielrechts beeinflussten die Länder über den Verwaltungsrat. Insofern handle die GGL in diesem Bereich nicht unabhängig nach sachsen-anhaltischen Recht, sondern dafür gälten die Standards, die die Länder gemeinsam im Verwaltungsrat setzten.

MR **Nitschke** (MI) ergänzte, aus Sicht des MI seien in dieser Hinsicht keine Konflikte zu erwarten. Die glücksspielrechtlichen Regelungen seien im GlüStV 2021 abgebildet. Dort gebe es auch eine Vielzahl datenschutzrechtlicher Vorschriften.

Die Festlegung auf das Landesrecht Sachsen-Anhalts habe in erster Linie eine praktische Bedeutung. Auf diese Weise werde klargestellt, welche Gerichte zuständig seien und in welcher Form der Verwaltungsakt erlassen werde. Sollte beispielsweise eine Entscheidung der GGL juristisch angefochten werden, würden sich die Gerichtsstände entsprechend ergeben. Im Übrigen

gelte grundsätzlich in allen Ländern über entsprechende Verweisungen das Bundesverwaltungsverfahrenrecht.

#### *Verfassungs- und Europarechtskonformität der Glücksspielregulierung des GlüStV 2021*

RiVG **Dr. Lodzig** (GBD) führte im Folgenden zur Verfassungs- und Europarechtskonformität des GlüStV 2021 aus und beleuchtete diesbezügliche Problemfelder.

#### *- Problemfeld Lotteriemonopol -*

Der Vertreter des GBD stellte fest, dass mit Blick auf das staatliche Monopol im Lotteriebereich in der juristischen Literatur und vereinzelt auch in der Rechtsprechung Bedenken im Zusammenhang mit dem Verfassungs- und Europarecht geäußert würden.

Das Lotteriemonopol sei im GlüStV 2021 im Vergleich zum geltenden GlüStV 2012 unverändert geblieben und besage, dass die Veranstaltung des großen Lotteriespiels und der Klassenlotterien den Ländern oder solchen Einrichtungen, an denen die Länder maßgeblich beteiligt seien, vorbehalten sei. Das Monopol greife in die europarechtlich gewährleistete Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und die verfassungsrechtlich gewährleistete Berufsfreiheit privater Glücksspielanbieter ein, indem es diese vom Markt ausschließe. Eingriffe dieser Art bedürften einer unions- und verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und müssten insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG sei dies nur dann der Fall, wenn das Monopol in kohärenter bzw. konsistenter Art und Weise zur Begrenzung der Wetttätigkeit beitrage. Dies erfordere, dass die Erreichbarkeit der mit dem Monopol verfolgten Ziele - insbesondere das Ziel der Suchtprävention - nicht durch die Vollzugspraxis konterkariert würden. Dies werde als vertikale Kohärenz bzw. Konsistenz der Glücksspielregulierung bezeichnet. Durch diese Anforderung solle verhindert werden, dass der Staat einen Glücksspielbereich zur Bekämpfung der Spielsucht monopolisiere, in Wahrheit aber eine expansive Glücksspielpolitik in diesem Sektor betreibe.

Diesbezüglich hätten bereits in der Vergangenheit einzelne Verwaltungsgerichte und auch einige

Autoren in der juristischen Literatur die Meinung vertreten, dass die Werbung der staatlichen Lotterieveranstalter unter dem aktuell geltenden GlüStV 2012 nicht maßvoll sei, sondern zum Glücksspiel verlocke. Nach dieser Auffassung nutze der Staat das Lotteriemonopol unter dem GlüStV 2012 nur vordergründig zur Suchtprävention. Tatsächlich komme es ihm auf den fiskalischen Ertrag an, der sich im Lotteriebereich erzielen lasse, und er wolle durch die Werbung möglichst viele Spielerinnen und Spieler zur Teilnahme motivieren. Nach dieser Auffassung verhalte sich der Staat quasi scheinheilig, und aufgrund dieser Defizite im Monopolvollzug werde das Lotteriemonopol unter dem GlüStV 2012 als vertikal inkohärent bzw. inkonsistent angesehen.

In diesem Kontext sei zu erwähnen, dass das BVerfG aufgrund des Werbeverhaltens der staatlichen Monopolveranstalter im Jahr 2006 das Sportwettenmonopol, das bis dahin Bestand gehabt habe, gekippt habe. Insofern handele es sich also um einen durchaus ernstzunehmenden Anwurf auf das Lotteriemonopol.

Der Auffassung, dass das Lotteriemonopol vertikal inkohärent bzw. inkonsistent sei, stehe diametral die Auffassung entgegen, dass den staatlichen Stellen zum Zweck einer wirksamen Kanalisierung der Spielerinnen und Spieler hin zu legalen Glücksspielangeboten eine Werbepaxis möglich sein müsse, die mindestens so attraktiv und schlagkräftig sein müsse wie die der illegalen Anbieter, die im Lotteriebereich tätig seien. Insofern hätten Vertreterinnen und Vertreter dieser Auffassung nichts an der Werbepaxis der staatlichen Stellen im Lotteriebereich auszusetzen.

Den zwischen diesen beiden Auffassungen bestehenden Konflikt löse der GlüStV 2021 nicht auf. Denn die Werbetätigkeit der Monopolveranstalter werde dort gegenüber dem Status Quo rechtlich nicht eingeschränkt. Wie sich diese schwelende Konfliktlage zukünftig entwickeln werde, hinge mithin davon ab, ob die Lotteriegesellschaften ihre bisherige Werbepaxis weiterhin unbeanstandet durch die Aufsicht beibehalten dürften, oder ob diese zukünftig trotz der unveränderten Rechtslage stärkeren Beschränkungen unterworfen würde. In diesem Punkt sehe der GBD ein Vollzugsproblem des GlüStV 2021 angelegt.

Nach der Rechtsprechung des EuGH müssten neben der Wahrung der vertikalen Kohärenz bzw. Konsistenz auch die verschiedenen Teilbereiche

des Glücksspiels zumindest insoweit widerspruchsfrei geregelt sein, dass die Regulierung eines Glücksspielbereichs nicht die Zielerreichung in einem anderen Bereich aufhebe. Dies werde als horizontale Kohärenz bezeichnet und trete neben die vertikale Kohärenz bzw. Konsistenz der Glücksspielregulierung.

Aus Sicht einiger Stimmen in der juristischen Literatur sei der GlüStV 2021 horizontal inkohärent, da mit dem Lottospiel das am wenigsten suchtgefährdende Glücksspielangebot in der Hand des Staates belassen werde, während suchtgefährdere Bereiche, etwa das Online-Poker- und Online-Casinospiel, liberalisiert bzw. teilliberalisiert würden. Wenn Spieler aus dem Lotteriebereich in diese gefährlicheren Glücksspielbereiche abwanderten, könnte das aus dieser Sicht zur Folge haben, dass die unter suchtpräventiven Gesichtspunkten gesetzten Ziele des GlüStV 2021 möglicherweise verfehlt würden.

In den Erläuterungen zum GlüStV 2021 werde dazu ausgeführt, dass die geringe Suchtgefahr des Lotteriespiels auf die bisherige Ausgestaltung des Lotteriemonopols und die damit verbundene niedrige Frequenz des staatlichen Lotteriespiels zurückzuführen sei. Eine Liberalisierung des Lottospiels würde demnach zu einem größeren Angebot und einer höheren Frequenz des Spiels und damit zu erheblichen Suchtgefahren führen. Um dies zu verhindern und um Manipulation und kriminellem Handeln im Lotteriebereich vorzubeugen, solle das Lotteriemonopol nach wie vor rechtens sein.

Aus Sicht des GBD sei es aufgrund dieser überzeugenden Begründung eher wenig wahrscheinlich, dass dem GlüStV 2021 die horizontale Kohärenz abzusprechen sei. Dass es tatsächlich dazu kommen könne, dass Lottospieler aufgrund der Liberalisierung des Online-Glücksspiels anfangen, Online-Casinospiele und Ähnliches zu spielen, sodass das Lottomonopol quasi leerlaufe und wirkungslos werde, halte der GBD aufgrund der Andersartigkeit der Spiele für abwegig und fernliegend. Insofern sehe er an dieser Stelle eher kein Problem. Dennoch werde die diesbezüglich geführte juristische Kontroverse sicherlich nicht abreißen.

*- Problemfeld Divergenzen in der Regulierung des Online-Glücksspiels -*

Ein weiteres Problemfeld betreffe die in Teilen unterschiedliche Regulierung des Online-

Glücksspiels. Nach dem GlüStV 2021 seien das virtuelle Automatenspiel und das Online-Pokerspiel bundeseinheitlich geregelt und einheitlichen Zulassungskriterien unterstellt. Das Online-Casinospiel sei hingegen, hiervon abweichend, nicht bundeseinheitlich geregelt. Dazu zählten Bankhalterspiele wie Roulette, Black-Jack und ähnliche Spiele, die aktuell nur in Spielbanken gespielt, aber zukünftig unter dem GlüStV 2021 auch in digitaler Form im Internet angeboten werden dürften.

Der GlüStV 2021 stelle es in das Ermessen der Länder, den Bereich des Online-Casinospiels entweder zu monopolisieren - also durch staatliche Stellen betreiben zu lassen - oder aber eine begrenzte Anzahl privater Anbieter zur Durchführung dieser Spiele zu konzessionieren. Zudem obliege es den Ländern selbst, konkrete Zulassungskriterien für das Online-Casinospiel aufzustellen.

In den Erläuterungen zum GlüStV 2021 werde die unterschiedliche Regulierung von virtuellem Automatenspiel und Online-Pokerspiel auf der einen und Online-Casinospielen auf der anderen Seite damit begründet, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden solle, die Regulierung des Online-Casinospiels an ihre jeweilige Spielbankenregulierung anzupassen. Damit - so laute die Begründung weiter - könnten die Länder eine insoweit bereichsübergreifende kohärente Regulierung sicherstellen.

Einige Stimmen in der juristischen Literatur kritisierten es allerdings als nicht zielführend, das Online-Casinospiel mit dem Spielbankenspiel zu synchronisieren. Nach der dort vertretenen Auffassung müsste das Online-Casinospiel vielmehr mit den anderen Online-Spielen synchronisiert werden, um der unionsrechtlichen Kohärenz Anforderung zu genügen.

Nach Einschätzung des GBD sei diese Literaturauffassung nicht sonderlich überzeugend. Denn für die im GlüStV 2021 gewählte Regulierung spreche in jedem Fall die Ähnlichkeit zwischen dem Spielbankenspiel und dem Online-Casinospiel. Beide unterschieden sich im Wesentlichen durch den Vertriebsweg, also darin, dass das Spielbankenspiel stationär und das Online-Casinospiel über das Internet angeboten werde.

Die Auffassung, dass dem Gesetzgeber eine wie im GlüStV 2021 gewählte Regulierung versperrt

sein solle und eine einheitliche Regulierung aller Online-Spiele zwingend erforderlich sei, stelle aus Sicht des GBD eine deutliche Überdehnung der unionsrechtlichen Kohärenzanforderung dar. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH verlange das Kohärenzgebot lediglich eine bis zu einem gewissen Grad widerspruchsfreie Regulierung. Dieser Anforderung genüge der GlüStV 2021 aus Sicht des GBD in jedem Fall.

*- Problemfeld Divergenzen zwischen der Regulierung des Online-Glücksspiels und der Regulierung des stationären Spiels -*

Ein drittes Problemfeld bestehe in der unterschiedlichen Regulierung des Online-Glücksspiels und des stationären Spiels. Unter dem GlüStV 2012 sei der Vorwurf der mangelnden Kohärenz der Glücksspielregulierung mit dem Argument begründet worden, dass das stationäre Spiel über das Gewerberecht viel liberaler reguliert sei als das zu diesem Zeitpunkt mit einigen Ausnahmen grundsätzlich verbotene Online-Glücksspiel, obwohl beiden eine ähnliche Suchtgefahr innewohne.

Unterstellend, dass dies tatsächlich zutreffend sei, zeichne sich unter dem GlüStV 2021 insoweit Besserung ab. Denn durch die Liberalisierung des Online-Glücksspiels näherten sich die Regulierungen beider Glücksspielbereiche nunmehr an. Einige Stimmen in der juristischen Literatur behaupteten nun, dass das stationäre Spiel - etwa das Automatenspiel in Spielhallen - unter dem GlüStV 2021 sogar kohärenzwidrig strenger reguliert sei als das vergleichbare virtuelle Automatenspiel im Internet.

Dem sei zwar durchaus zuzugestehen, dass der GlüStV 2021 keine inhaltsgleichen Anforderungen an das Online-Glücksspiel und das stationäre Spiel stelle. Der GlüStV 2021 enthalte aber auf die jeweiligen Eigenheiten des Spiels und dessen Suchtpotenziale abgestimmte Maßnahmen. Zu nennen seien für das Online-Glücksspiel beispielsweise die verpflichtend einzurichtenden Spielerkonten, die Selbstlimitierung und ähnliche Maßnahmen, die darauf abzielten, den besonderen Gefahren des Online-Glücksspiels entgegenzuwirken. Solche Maßnahmen seien für den stationären Bereich naturgemäß nicht vorgesehen. Dafür gebe es dort andersgelagerte und konkret auf das stationäre Spiel abgestimmte Beschränkungen.

Aus den Erläuterungen zum GlüStV 2021 ergebe sich deshalb aus Sicht des GBD zu Recht, dass die im Online-Glücksspiel und im stationären Spiel ergriffenen Maßnahmen zwar nicht inhaltsgleich seien, zumindest aber ein einheitliches Schutzniveau über die verschiedenen Bereiche hinweg sicherstellten. Darin eine kohärenzwidrige Schlechterstellung des stationären Spiels zu sehen, sei für den GBD weniger nachvollziehbar. Soweit dies in der juristischen Literatur dennoch getan werde, scheine die dahinterliegende Argumentation eher interessengesteuert zu sein.

*- Problemfeld Vermittlung von Glücksspiel -*

Das vierte Problemfeld betreffe die unterschiedliche Regelung der Vermittlung von Glücksspielen. So sei die Vermittlung von Sport- und Pferdewetten nach dem GlüStV 2021 zulässig. Die lokalen Sport- und Pferdewettbüros dürften Spielverträge mit den Spielern vor Ort schließen und diese an die meist europaweit tätigen Wettveranstalter weiterleiten. Die Vermittlung von virtuellem Automatenspiel, Online-Casino- und Online-Pokerspielen sei hingegen unzulässig. Die Ungleichbehandlung dieser verschiedenen Glücksspielsegmente solle ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV 2021 zur besseren Begrenzung und Überwachbarkeit des Angebots von virtuellem Automatenspiel, Online-Casino- und Online-Pokerspielen dienen.

In der juristischen Literatur werde bezweifelt, dass diese Begründung trage und kohärent sei. Aus Kohärenzgründen, so die Auffassung, müssten vielmehr alle Bereiche, auch was die Vermittlung von Glücksspiel angehe, gleichbehandelt werden. Aus Sicht des GBD überzeuge diese Argumentation aber nicht. Denn das unionsrechtliche Kohärenzprinzip erfordere nicht, dass alle Glücksspiele bis ins letzte Detail gleich reguliert sein müssten. Vielmehr könne und müsse der Gesetzgeber durch differenzierende Maßnahmen auf die mit dem jeweiligen Spiel verbundene Gefahrenlage reagieren. Zudem erscheine es dem GBD als etwas zu weitgehend, aus Kohärenzgründen zu verlangen, dass der Gesetzgeber zu einem Rückbau bereits bestehender Vermittlerstrukturen allein deshalb verpflichtet sein solle, weil er in einem neu eröffneten Glücksspielbereich die Vermittlung des Spiels ausschließe.

*- Fazit -*

Im Ergebnis lasse sich somit feststellen, dass aus Sicht des GBD einzig das Lotteriemonopol ernsthafte Fragen dahingehend aufwerfe, ob die Regu-

lierung des GlüStV 2021 insoweit verfassungs- und europarechtskonform sei. Zwar gehe der GBD grundsätzlich von der Verfassungs- und Europarechtskonformität aus und halte das Risiko für durchaus überschaubar, gewisse Restzweifel verblieben jedoch, insbesondere in Bezug auf den Vollzug des Lotteriemonopols und ganz konkret hinsichtlich der Werbepaxis der staatlichen Stellen im Lotteriebereich. Die im Übrigen insbesondere in der Literatur vorgebrachten Zweifel an der Kohärenz bzw. Konsistenz der Glücksspielregulierung des GlüStV 2021 überzeugten den GBD hingegen eher nicht.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) erkundigte sich, ob er es richtig verstanden habe, dass die Werbung der staatlichen Monopolisten im Lotteriebereich nicht maßvoll sei und es deshalb aus rechtlicher Sicht besser wäre, weitere Anbieter zuzulassen.

RiVG **Dr. Lodzig** (GBD) führte aus, dass in der Vergangenheit von einzelnen Verwaltungsgerichten und einigen Stimmen in der Literatur die Auffassung vertreten worden sei, dass das Lotteriemonopol aufgrund der Werbepaxis der staatlichen Stellen nicht in kohärenter bzw. konsistenter Weise zur Begrenzung der Wetttätigkeit beitrage. Er habe den Ausschuss lediglich darauf hinweisen wollen, dass es auch diese Auslegung der Rechtslage gebe und dass das BVerfG das Sportwettenmonopol 2008 aufgrund der Werbepaxis gekippt habe. Es habe damals befunden, dass sich die Werbepaxis der staatlichen Stellen nicht im zugelassenen Rahmen halte und es nicht sein könne, dass man einen Bereich aus suchtpräventiven Gründen monopolisiere, dann aber über die Werbung Menschen motivieren wolle, zu spielen.

In der verwaltungsgerichtlichen Praxis gebe es nach wie vor Gerichte, die diese Auffassung mehr oder weniger deutlich auch mit Blick auf das Lotteriemonopol verträten; insbesondere das Verwaltungsgericht München habe eine solche Entscheidung getroffen. Ob sich diese Auffassung durchsetzen und letztlich tatsächlich dazu führen werde, dass das Lotteriemonopol gefährdet sei, könne er nicht abschließend beurteilen. Dies werde sich in der gerichtlichen Praxis erweisen müssen. Gleichwohl habe er den Ausschuss auf diesen Punkt aufmerksam und deutlich machen wollen, dass an dieser Stelle aus Sicht des GBD zumindest ein gewisses rechtliches Risiko bestehe.

MR **Nitschke** (MI) sagte, der Bereich des Glücksspiels sei sehr klageintensiv und auch mit vielen europarechtlichen Fragestellungen belastet. Das Interesse der Anbieter - insbesondere derjenigen, die derzeit illegal agierten -, Regelungen anzugreifen, sei sehr groß. Dies finde sich dann unter Umständen auch in entsprechend geprägten Literaturmeinungen wieder.

Des Weiteren seien in den Erlaubnissen gerade im Lotteriebereich Nebenbestimmungen zur Werbung vorzusehen. Insofern gebe es ein Korrektiv, um auch in der Praxis auf eventuelle Hinweise aus der Rechtsprechung zu reagieren, die mit der Grunderlaubnis für Lotto zu verbinden seien. Die Länder hätten zudem eine komplexe Werberichtlinie verfasst, die die Werbepaxis regle. Dabei bewege man sich an einer Grenze: Denn auf der einen Seite dürfe die Bewerbung von Lotteriespielen nicht übermäßig sein und nicht massiv zum Unglücksspiel anreizen, auf der anderen Seite müsse aber auch das legale Glücksspiel auf sich aufmerksam machen dürfen, um nicht den illegalen Anbietern, die über viele Millionen Euro verfügten, um in der Werbung präsent zu sein, den Markt zu überlassen, sondern den Weg in das legale Glücksspiel aufzuzeigen.

Auch Abg. **Christian Grascha** (FDP) bezog sich auf das Problemfeld des staatlichen Lotteriemonopols und merkte an, dass auch der GlüStV 2021 bei der Begründung dieses Monopols im Wesentlichen auf die Suchtprävention abstelle. Seines Wissens gebe es Stimmen in der juristischen Literatur, die sagten, dass es rechtssicherer wäre, das Lotteriemonopol anders zu begründen, nämlich mit Blick auf die Gefahr der Manipulation. Er bat den Vertreter des GBD um eine Einschätzung zu dieser Aussage.

RiVG **Dr. Lodzig** (GBD) antwortete, das Lotteriemonopol werde im GlüStV 2021 tatsächlich über verschiedene Stränge begründet. Neben der Suchtprävention würde der Schutz vor Manipulationen und kriminellen Aktivitäten angeführt. Darüber hinaus werde auch mit der Kanalisierungswirkung argumentiert. Insofern sehe er die Begründung des Lotteriemonopols im GlüStV 2021 im Vergleich zum derzeit geltenden Staatsvertrag durchaus deutlich ausgebaut und vertieft und gehe diesbezüglich keine Bedenken.

MR'in **Wolfram** (MI) bekräftigte, es treffe in der Tat nicht zu, dass das Lotteriemonopol im Wesentlichen mit der Suchtprävention begründet werde. Bereits im geltenden Staatsvertrag sei

dies nicht der Fall. Diese Kritik sei zwar immer wieder von verschiedenen Seiten vorgetragen worden, aber das Lotteriemonopol werde neben der Suchtprävention mit der strukturellen Manipulationsanfälligkeit dieses Spielangebotes begründet. Sie verweise dazu auf die Ausführungen in der Begründung des Staatsvertrages auf Seite 79 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Abg. **Christian Grascha** (FDP) kam im Folgenden darauf zu sprechen, dass die Länder analog zu den Spielbanken auch für Online-Casinos zuständig sein sollten. Er sagte, mit Blick darauf, dass sich die Spiele ähnelten, könne er das durchaus nachvollziehen. Der entscheidende Unterschied sei aber, dass eine Spielbank stationär sei und ein Online-Casino virtuell im Netz agiere. Insofern sei es durchaus möglich, ein Online-Casino-Angebot aus einem anderen Bundesland in Anspruch zu nehmen, während sich das bei stationären Angeboten schwieriger gestalte.

Schon heute gebe es Online-Casino-Werbung von Anbietern, die sich auf eine umstrittene Lizenz des Landes Schleswig-Holstein beriefen, in der nur im Kleingedruckten der Hinweis komme, dass man das Angebot nur nutzen dürfe, wenn man in Schleswig-Holstein wohne. Er warf die Frage auf, ob durch Online-Casino-Angebote, die leicht zugänglich seien und sich nicht an Landesgrenzen hielten, an dieser Stelle nicht die Entstehung eines schwer zu regulierenden Flickenteppichs drohe.

Der Abgeordnete fuhr fort, der Vertreter des GBD habe ausgeführt, dass es der GlüStV 2021 den Ländern ermögliche, den Bereich der Online-Casinos entweder zu monopolisieren oder aber eine begrenzte Zahl an Konzessionen an private Anbieter zu vergeben. Eine analoge Regelung habe es bereits im Bereich der Sportwetten gegeben. Die Begrenzung der Konzessionen sei dort jedoch erfolgreich beklagt und von den Gerichten gekippt worden. Ihn interessiere, ob diese Gefahr auch im Bereich der Online-Casinos gesehen werde.

RiVG **Dr. Lodzig** (GBD) bestätigte, dass es mit den Konzessionierungen im Sportwettenbereich rechtliche Probleme gegeben habe. Es sei zu einem gerichtlichen Verfahren gekommen, das zur Folge gehabt habe, dass die Konzessionen mehrjährig nicht hätten vergeben werden können. In der entsprechenden Entscheidung habe aber weniger die Frage, ob Konzessionierungen in dieser Form rechtlich - insbesondere europarechtlich -

zulässig seien, im Mittelpunkt gestanden; denn dies sei unter gewissen Voraussetzungen, die an dieser Stelle auch erfüllt sein dürften, grundsätzlich möglich. Vielmehr sei das Problem gewesen, dass die Konzessionsvergabeverfahren nicht europarechtskonform durchgeführt worden seien. Insbesondere habe es an der Transparenz des Verfahrens gemangelt. Vor diesem Hintergrund werde es nunmehr darauf ankommen, ob die zuständigen staatlichen Stellen zukünftig für eine transparente Vergabe Sorge trügen, sofern sie sich gegen eine Monopolisierung und für die Vergabe von Konzessionen entscheiden sollten. An dieser Stelle werde sich zeigen, ob man aus den Erfahrungen im Sportwettenbereich gelernt habe.

Für die Beantwortung der ersten Frage des Abgeordneten, die eher auf die praktische Ausgestaltung des GlüStV 2021 abziele als auf ein rechtliches Problem, verwies der Vertreter des GBD auf das MI.

MR **Nitschke** (MI) erklärte zu der Möglichkeit, dass Konzessionsnehmer Online-Casino-Angebote länderübergreifend machen könnten und dadurch eine Art Flickenteppich entstehe, dass nach § 23 c Abs. 3 GlüStV 2021 Konzessionen zu widerrufen seien, wenn der Konzessionsnehmer die Begrenzung auf das Hoheitsgebiet der Konzessionsgeber missachte. Letztlich sei sicherzustellen, dass Konzessionsnehmer keine Spielerinnen bzw. Spieler aus anderen Ländern annehmen. Sei dies dennoch der Fall, gebe es kein Ermessen; dann müsse die Konzession widerrufen werden. Dies sei aus Sicht des MI ein sehr starkes Korrektiv.

Im Übrigen gebe es die Möglichkeit länderübergreifender Kooperationen. Diesen Punkt werde man zusammen mit anderen Details prüfen, nachdem der vorliegende Staatsvertrag ratifiziert worden sei. Zu den weiteren Details verweise er auf die Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion zum Thema Online-Casinospiele ([Drs. 18/7952](#)).

Abg. **Susanne Menge** (GRÜNE) fragte, wie es praktisch kontrolliert werden solle, dass ein Konzessionsnehmer keine Spielerinnen und Spieler aus anderen Bundesländern annehme.

MR **Nitschke** (MI) antwortete, dass die zuständige Aufsichtsbehörde dies selbstverständlich überwachen müsse. Sie habe dabei beispielsweise die Möglichkeit, selbst Testspiele zu machen

oder die Aufsichtsbehörden anderer Länder zu bitten, Testspiele aus deren Gebiet heraus durchzuführen. Zudem gebe es unter dem Stichwort „Geolokalisation“ offenbar durchaus funktionierende Verfahren, die es ermöglichen, zu sehen, wo sich eine Spielerin bzw. ein Spieler befinde, und nicht zulässige Orte zu blocken. Zudem gebe es noch die Verfahren der Identifizierung und Authentifizierung.

MR'in **Wolfram** (MI) fügte hinzu, die Online-Casino-Angebote aus Schleswig-Holstein, die im gesamten Bundesgebiet beworben würden, könnten grundsätzlich nicht außerhalb von Schleswig-Holstein gespielt werden. Die derzeit dort erlaubten Angebote hätten eine Domain, die nur in Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt werden dürfe, und Spielerinnen und Spieler außerhalb des Bundeslandes dürften darauf nicht zurückgreifen. Dies entsprechend zu kontrollieren, sei Aufgabe der dortigen Aufsichtsbehörde.

Allerdings gebe es zu fast allen Angeboten, die in Schleswig-Holstein lizenziert seien, parallele Angebote mit einer leicht abweichenden Domain, sodass Spielerinnen und Spieler, die in anderen Bundesländern nach dem Angebot des Veranstalters suchten, auf illegale Seiten z. B. aus Malta oder Gibraltar umgeleitet würden.

Auf eine entsprechende Nachfrage von Abg. **Susanne Menge** (GRÜNE) führte MR **Nitschke** (MI) aus, dass die Online-Casinos unter die Zuständigkeit der Länder fielen und sie entsprechend jeweils für die Anbieter, die sie konzessionierten, zuständig seien. Die Erlaubnisbehörde sei gleichzeitig die Aufsichtsbehörde. In Niedersachsen wäre demnach das Innenministerium zuständig. Die Länder seien zudem weiterhin zuständig für Lotto, Spielbanken, Spielhallen etc. Bei den bundesweit geregelten Angeboten wie dem virtuellen Automatenspiel, Online-Poker und Sportwetten sei die GGL in Sachsen-Anhalt zuständig und damit Aufsichtsbehörde.

Abg. **Christian Grascha** (FDP) griff den Hinweis auf die Antwort auf die Kleine Anfrage seiner Fraktion auf und erkundigte sich, wie der aktuelle Stand der Planungen des Landes sei. Dabei interessiere ihn insbesondere die Frage, ob es Überlegungen gebe, mit anderen Bundesländern im Bereich der Online-Casinos Kooperationen einzugehen, wie es der GlüStV 2021 ermögliche.

MR **Nitschke** (MI) verwies zu dieser Frage auf die Antwort auf die Kleine Anfrage und sagte, diese sei nach wie vor aktuell.

Derzeit seien alle Länder im Ratifizierungsprozess, wobei einige Landtage dem Entwurf bereits zugestimmt hätten. Im Anschluss an die Ratifizierung gelte es die Umsetzung des Staatsvertrages im Niedersächsischen Glücksspielgesetz voranzutreiben. Des Weiteren seien die Schutzdateien, die die GGL führen solle, von besonderer Bedeutung. Diese müssten zunächst in Sachsen-Anhalt aufgebaut werden, und der Echtbetrieb müsse funktionieren. Erst dann werde das Thema Online-Casinos auf der Tagesordnung stehen und sich die Frage stellen, inwieweit Kooperationsmodelle gewählt würden. Wie der Vertreter des GBD bereits angedeutet habe, sei das allerdings keine ganz einfache Materie, und es gelte, Sorgfalt walten zu lassen, um keine schwerwiegenden Rechtsfehler zu begehen.

Zum zeitlichen Rahmen führte der Ministerialvertreter aus, dass kein Zeitdruck bestehe. Der GlüStV 2021 gebe den Ländern die Möglichkeit, Kooperationen zu schließen. Ob und wann sie diese Option nutzten, bliebe ihnen überlassen. Der Stand in den Ländern zum Umgang damit sei auch sehr unterschiedlich. Einige Länder planten bereits den Start, andere Länder hielten es so wie Niedersachsen und stellten diesen Punkt vorerst zurück.

## Beschluss

Der **Ausschuss** empfahl dem Landtag, den Gesetzentwurf anzunehmen.

*Zustimmung:* SPD, CDU

*Ablehnung:* FDP

*Enthaltung:* GRÜNE

Der Beschluss erging vorbehaltlich des Votums der mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen.

Berichterstattung (schriftlicher Bericht): Abg. **Petra Tiemann** (SPD).

\*\*\*

Tagesordnungspunkt 2:

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - [Drs. 18/8095](#)

*direkt überwiesen am 03.12.2020*

*federführend: AfluS*

*mitberatend: AfRuV*

*zuletzt beraten: 103. Sitzung am 25.02.2021*

### Fortsetzung der Beratung

*Beratungsgrundlage:*

*Vorlage 7 Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD*

*Vorlage 8 Ergänzende Stellungnahme des Landesausschusses Rettungsdienst (LARD) Niedersachsen*

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) erinnerte daran, dass sich der Ausschuss in seiner 103. Sitzung am 25. Februar darauf verständigt hatte, zunächst dem MI Gelegenheit zu geben, Rücksprache mit dem Landesausschuss Rettungsdienst (LARD) zum Thema Bereichsausnahme zu halten, und erst dann endgültig über den Entwurf des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes (NRettDG) abzustimmen.

Der LARD habe zwischenzeitlich eine ergänzende Stellungnahme abgegeben (Vorlage 8) und sich nochmals dahingehend positioniert, dass eine gesetzliche Regelung zur Bereichsausnahme im NRettDG aus seiner Sicht zu höherer Rechtssicherheit beitragen könne und vom LARD ausdrücklich begrüßt werde.

Der Vorsitzende ergänzte, dass seines Wissens auch die privaten Rettungsdienste, die ja nicht zu dem Gesetzentwurf angehört worden seien, mit der vorgesehenen Regelung einverstanden seien.

Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) und Abg. **Rüdiger Kauroff** (SPD) plädierten daraufhin dafür, die Beratungen in der heutigen Sitzung abzuschließen und dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf mit den aus der Vorlage 7 des GBD ersichtlichen Änderungen anzunehmen.

Auf eine Frage der Abg. **Susanne Menge** (GRÜNE) erklärte MR **Dr. Miller** (GBD), das Vergaberecht der EU schreibe im Grundsatz vor, dass ein ordentliches Vergabeverfahren durchzuführen sei, wenn eine Vergabe von Rettungsdienstleistungen an Dritte erfolge. In einem solchen Verfahren könnten sich sowohl private als auch gemeinnützige Organisationen bewerben. Die Bereichsausnahme, die zunächst im europäischen Recht und dann im Bundesvergaberecht verankert worden sei, erlaube demgegenüber eine Privilegierung von gemeinnützigen Anbietern, d. h. gemeinnützige Anbieter würden dadurch besser gestellt als private Anbieter. Die Voraussetzungen, unter denen dies geschehen könne, seien allerdings - wie in Vorlage 7 ausführlich dargestellt - ausgesprochen umstritten. An dieser Stelle bestünden aus Sicht des GBD mit Blick auf den Gesetzentwurf Rechtsrisiken, weil er die kritische Rechtsprechung des OVG Lüneburg nicht hinreichend berücksichtige. Das MI vertrete demgegenüber die Meinung, dass die Formulierung in § 5 der Entwurfsfassung ausreiche und es insoweit keiner Klarstellung bedürfe.

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) betonte, er teile die Bedenken des GBD hinsichtlich der Rechtssicherheit dieser Regelung, und er befürchte, dass es in der Praxis auf Landkreisebene zu vielen Klageverfahren kommen werde, die wiederum zu Verzögerungen bei Vergaben führen könnten, was sehr bedauerlich wäre. Vor diesem Hintergrund werde sich seine Fraktion bei der Abstimmung über den Gesetzentwurf enthalten, wenn gleich dieser im Übrigen durchaus gut gemacht und sicherlich notwendig sei.

### Beschluss

Der **Ausschuss** empfahl dem Landtag, den Gesetzentwurf mit Änderungen (Vorlage 7) anzunehmen.

*Zustimmung: SPD, CDU*

*Ablehnung: -*

*Enthaltung: GRÜNE, FDP*

Der Beschluss erging vorbehaltlich des Votums des mitberatenden Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen.

Berichterstattung (schriftlicher Bericht): Abg. **Rainer Fredermann** (CDU).

\*\*\*