

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1568

Kohärente Regulierung im föderalen Staat

**Am Beispiel des Glücksspiel-
und Infektionsschutzrechts**

Von

Jana Katharina Furczyk



Duncker & Humblot · Berlin

JANA KATHARINA FURCZYK

Kohärente Regulierung im föderalen Staat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1568

Kohärente Regulierung im föderalen Staat

Am Beispiel des Glücksspiel-
und Infektionsschutzrechts

Von

Jana Katharina Furczyk



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel hat diese Arbeit
im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH Rimpau
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19523-7 (Print)

ISBN 978-3-428-59523-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Juni 2024 von der Christian-Albrecht-Universität als Dissertation angenommen. Am 10.02.2025 fand die mündliche Prüfung statt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Christoph Brüning, der mich bereits während meiner Zeit als studentische Hilfskraft zu einer Promotion ermutigte und diese im Anschluss durch seine engagierte Betreuung und Unterstützung erst möglich machte. Die Zeit an seinem Lehrstuhl werde ich in bester Erinnerung behalten. Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei Prof. Dr. Florian Becker für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens.

Ebenso bedanken möchte ich mich bei meinen Freundinnen und Freunden am Lehrstuhl und auch außerhalb des Lehrstuhls, die mir stets für ein „Brainstorming“ mit konstruktiver Kritik zur Seite standen. Insbesondere möchte ich an dieser Stelle Julia Cohrt, die auf der 4. Etage immer ein offenes Ohr sowie Zeit für eine gute Mittagspause hatte, sowie Julianne Armbrecht hervorheben, die fleißig Korrektur gelesen hat. Ihre Unterstützung hat diese Arbeit nicht nur inhaltlich bereichert, sondern auch die langen Schreibphasen erleichtert.

Besonderer Dank gilt meinem Partner Malte Lübben, der die vielen Sinnkrisen und Unsicherheiten stets aufgefangen und mich wieder aufgebaut hat, mit der festen Überzeugung, dass ich diese wissenschaftliche Arbeit meistern werde.

Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinen Eltern, Mirko und Sabine Furczyk, auf deren Unterstützung ich immer zählen konnte und die mich stets bekräftigt und gefördert haben. Ihr habt mir Vertrauen geschenkt und die Freiräume geschaffen, um sowohl das Studium als auch die Promotion im Anschluss zu meistern. Gemeinsam mit meinem Bruder Tom-Luca habt ihr euch alle meine Ideen angehört, Korrektur gelesen und mich hinsichtlich aller möglichen Fragen beraten.

Hamburg, im April 2025

Jana Furczyk

Inhaltsverzeichnis

Aufmerksamkeitsfelder	15
A. Die Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe	19
I. Bewältigung einer Gefahrenlage als Ausgangspunkt	19
II. Zuständigkeit der Länder für die Gefahrenabwehr	19
III. Erforderlichkeit staatlicher Gefahrenabwehr: Schutzpflicht des Staats?	20
1. Schutz und Sicherheit als allgemeine Staatsaufgabe	20
2. Herleitung der Schutzpflicht über das Grundgesetz	22
IV. Nationale Gefahrenlage und Länderzuständigkeit für die Gefahrenabwehr	23
1. Einordnung der Anwendungsfälle in das Gefahrenabwehrrecht	23
a) Glücksspielrecht	24
aa) Suchtgefahr	26
bb) Jugend- und Spielerschutz	27
cc) Begleit- und Folgekriminalität	27
dd) Zwischenergebnis	28
b) Infektionsschutzrecht	28
2. Landesgrenzen überschreitende Gefahrenlage	31
V. Begriff der Regulierung	31
VI. Zusammenfassung und Gang der Arbeit	34
B. Aufgabenerfüllung im föderalen Staat	35
I. Der Begriff des föderalen Staats	35
1. Der Ursprung der Begrifflichkeiten des Föderalismus und Bundesstaats	36
a) Die Unterteilung in Gesamtstaat und Gliedstaaten	37
b) Die Abgrenzung zu Staatenbund und Einheitsstaat	38
c) Staatsqualität der Länder	39
2. Historische Grundlagen des föderalen Staats	41
3. Grundgesetzliche Verankerung der Bundesstaatlichkeit	43
4. Die Ergänzung des kooperativen Elements zur föderalen Staatsorganisation	44
a) Gesetzgebung und Verwaltung unterhalb des Grundgesetzes	46
aa) Gesetzgebung im föderalen Aufbau	46
bb) Verwaltung im föderalen Aufbau	47
b) Die verfassungsrechtliche Grundlage der Kooperation	48
c) Das Prinzip der Bundestreue	49

d) Die Bildung der „Zwischenländerebene“	50
5. Regulierung der Gefahrenabwehr im Licht des Föderalismus	51
II. Das materielle Erfordernis der Kohärenz und der Systemgerechtigkeit	51
1. Die unionsrechtliche Ebene	52
a) Der Begriff der Kohärenz	52
aa) Das allgemeine Kohärenzgebot gemäß Art. 7 AEUV	53
bb) Weitere Kohärenzgebote innerhalb des Unionsrechts	54
b) Konkretisierung über die Rechtsprechung des EuGH	55
c) Die dogmatische Einordnung des Kohärenzgebots	56
d) Anwendbarkeit des Kohärenzgebots auf das Glücksspiel- und Infektionsschutzrecht	57
e) Auswirkungen der Kohärenzanforderungen auf die staatliche Regulierungsaufgabe	59
2. Das Gebot der Systemgerechtigkeit/Folgerichtigkeit und Konsistenz auf nationaler Ebene	62
a) Inhaltliche Ausprägung des Systemgerechtigkeitsgebots	63
b) Die verfassungsrechtliche Einordnung	64
c) Anwendbarkeit des Gebots der Systemgerechtigkeit auf das Glücksspiel- und Infektionsschutzrecht	66
d) Auswirkungen auf die Kooperation im föderalen Staat	67
3. Zusammenfassung	68
III. Notwendigkeit der Kooperation im föderalen Staat	69
1. Kooperation zwischen Bund und Ländern	70
a) Die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten, § 31 GO-BReg	70
b) Das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung	71
c) Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Bereiche der Mischverwaltung ..	72
aa) Grundgesetzliche Gemeinschaftsaufgaben	73
bb) Rechts- und Amtshilfe	74
cc) Einzelorgane mit Beteiligung des Bundes	75
2. Kooperation zwischen den Bundesländern als Gliedstaaten	75
a) Informelle Kooperation	76
aa) Landesministerkonferenzen und Ministerpräsidentenkonferenz	76
bb) Die Besprechung	80
b) Formelle Kooperation	80
aa) Staatsvertrag	80
(1) Historie von Staatsverträgen	81
(2) Rechtsnatur eines Staatsvertrags	82
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Staatsverträgen	83
(4) Abschlussverfahren durch die Bundesländer	85
(5) Umsetzung in Landesrecht	87

(6) Verhältnis der staatsvertraglichen Regelungen zu weiteren Rechtssätzen	88
(7) Änderung oder Beendigung	91
(8) Einheitliche Auslegung des Staatsvertrags vor Gericht	92
bb) Verwaltungsabkommen	93
cc) Die Zulässigkeit der Länderkooperation in Form einer gemeinsamen Einrichtung	94
(1) Zuständigkeit der Aufgabenübertragung	96
(2) Sachlicher Grund zur Aufgabenübertragung	97
(3) Umfang der zu übertragenden Aufgabe	97
(4) Rückholbarkeit der Übertragung	97
(5) Mitwirkungsmöglichkeit der Übertragenden	98
c) Zusammenfassung der Kooperationsmöglichkeiten	99
3. Verfassungsrechtliche Grenzen der Kooperation	99
a) Bundesstaatliche Kompetenzordnung	100
b) Demokratieprinzip	101
c) Rechtsstaatsprinzip	103
4. Zusammenfassung und Fazit	103
IV. Ausblick	104
C. Föderal verfasste Gefahrenabwehr im Bereich des Glücksspiels	105
I. Glücksspiel – Zwischen gewerblicher und gefährdender Tätigkeit	105
1. Der Glücksspielbegriff	107
a) Spielbezogenheit	108
b) Entgeltlichkeit	108
c) Zufallsabhängigkeit	109
2. Das tatsächliche Bedürfnis nach Kooperation	110
a) Ausrichtung anhand der Zielsetzungen des § 1 GlüStV 2021	110
b) Das Online-Glücksspiel als neuer Faktor	111
aa) Der Weg des Online-Glücksspiels in den Staatsvertrag	111
bb) Konkrete Regelungen im Staatsvertrag	114
cc) Auswirkungen des Online-Glücksspiels auf die föderale Regulierung	116
3. Das rechtliche Bedürfnis nach Kooperation: das Kohärenzgebot	117
a) Die europäischen Grundfreiheiten	118
b) Das Kohärenzgebot in der glücksspielrechtlichen Rechtsprechung des EuGH	120
c) Vertikale Kohärenz	122
d) Horizontale Kohärenz	123
e) Begriff der Gesamtkohärenz	124

f) Verhältnis des Kohärenzgebots zwischen Glücksspielrecht und Bundesstaatlichkeit	125
aa) Anwendungsvorrang des Unionsrechts	125
bb) Forderung nach einem einzigen Kompetenzträger?	126
cc) Bestehen einer Koordinationsverpflichtung?	128
g) Konsistenzbegriff in der Rechtsprechung	131
II. Die Struktur des Glücksspielrechts im föderalen Staat	132
1. Rechtsetzung	132
a) Die Zweiteilung des deutschen Glücksspielrechts	133
aa) Das Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	134
bb) Die Länderkompetenz im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts	136
b) Der bundesrechtliche Normenbestand	137
aa) Gewerbliches Spielrecht und die Spielverordnung	137
bb) Rennwett- und Lotteriegesetz	138
c) Der landesrechtliche Normenbestand	139
aa) Spielbanken- und Spielhallenrecht	139
bb) Die Länderkooperation in Form des Glücksspielstaatsvertrags	142
(1) Historie des Glücksspielstaatsvertrags	142
(2) Koordinationsmechanismen	144
(a) Das ländereinheitliche Verfahren, § 9a GlüStV 2021	144
(b) Das gebündelte Verfahren, § 19 Abs. 2 GlüStV 2021	145
(c) Weitere länderübergreifende Aufsichtstätigkeiten	146
cc) Ausführungsgesetze der Länder	147
dd) Der Sonderweg Schleswig-Holsteins durch das eigene Glücksspielgesetz	149
2. Vollziehende Gewalt	151
a) Verteilung der Verwaltungskompetenzen – grenzüberschreitendes Behördenhandeln	152
b) Länderkooperation in Form einer gemeinsamen Einrichtung	153
aa) Ursprünge der Glücksspielbehörde im Staatsvertrag	155
(1) Erstmaliger Zusammenschluss in Form des Glücksspielkollegiums	155
(2) Fortentwicklung zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder	156
bb) Aufbau der Glücksspielbehörde	158
(1) Einrichtung als Anstalt des öffentlichen Rechts	158
(2) Aufgaben und Zuständigkeiten	160
(a) Aufgaben der Anstalt	160
(b) Zuständigkeiten der Anstalt	161
(3) Finanzierung und Trägerschaft	161
(4) Haftung	162

(5) Organe der Glücksspielbehörde	162
(a) Verwaltungsrat, § 27h GlüStV 2021	163
(b) Vorstand, § 27i GlüStV 2021	164
(6) Personalausstattung der Anstalt	165
(7) Rechts- und Fachaufsicht	166
(8) Rechtsschutz	167
cc) Zwischenergebnis	168
c) Verfassungsmäßigkeit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder	169
aa) Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Glücksspielkollegium	169
(1) Gesetzliche Grundlage und struktureller Aufbau	170
(2) Einhaltung der bundesstaatlichen Grenzen	171
(3) Einhaltung der Anforderungen an die demokratische Legitimation	173
(4) Einhaltung der Anforderungen an das Rechtsstaatsprinzip	174
(5) Reformvorschläge hinsichtlich des Glücksspielkollegiums	175
bb) Vereinbarkeit der Glücksspielbehörde mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der Länderkooperation	176
(1) Einhaltung der bundesstaatlichen Grenzen	176
(2) Einhaltung der Anforderungen an die demokratische Legitimation	178
(3) Einhaltung der Anforderungen an das Rechtsstaatsprinzip	181
cc) Erweiterung der Regelungen zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde	183
(1) Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen	183
(2) Überarbeitung der Aufsichtsvorschriften	185
3. Zusammenfassung	186
III. Erfüllung der Anforderungen an Kohärenz und Zuständigkeit	186
IV. Sonderproblem: Vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern	188
V. Ergebnis zum Kapitel C	189
D. Das Infektionsschutzrecht als Gebiet der Gefahrenabwehr	191
I. Die Covid-19-Pandemie als rechtliche Herausforderung	192
1. Die Ausgangslage des Pandemiegeschehens	192
2. Epidemische Lage von nationaler Tragweite	194
3. Gefährlichkeit des neuartigen Virus	195
4. Die Pandemie als ‚Ausnahmezustand‘?	196
a) Ausnahmezustand als Rechtfertigungsgrund?	196
b) Corona-Krise als Ausnahmezustand?	197
II. Das Bedürfnis nach Kooperation im Rahmen der Corona-Krise	199
1. Tatsächliches Bedürfnis nach Zusammenarbeit	199
a) Sprengung der Landesgrenzen	199
b) Wahrnehmung der Krisenbewältigung in der Bevölkerung	201

2. Rechtliches Bedürfnis nach Zusammenarbeit	203
a) Kohärenz auf europarechtlicher Ebene	203
b) Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit auf nationaler Ebene	204
c) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	205
d) Prinzip der Bundes- und Ländertreue	207
3. Zwischenergebnis	209
III. Die Struktur des Infektionsschutzrechts	210
1. Rechtsetzung	210
a) Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	210
b) Legislative Rechtsetzung	211
aa) Das Infektionsschutzgesetz und seine Koordinationsmechanismen ..	211
bb) Verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Länder?	212
cc) Die Bundes-Notbremse	214
dd) Möglichkeit der Eilgesetzgebung	216
c) Exekutive Rechtsetzung	218
aa) Rechtsverordnungen des Bundes	218
bb) Die Verordnungsermächtigung der Länder	220
(1) § 32 IfSG	221
(a) Bedeutung der Verordnungsermächtigung	221
(b) Wesentlichkeitsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz	222
(2) § 54 IfSG	224
2. Die vollziehende Gewalt	225
a) Landeseigene Verwaltung	225
b) Bundeseigene Verwaltung	227
aa) Das Robert-Koch-Institut als ehemalige Bundesgesundheitsbehörde ..	227
bb) Das Bundesministerium für Gesundheit	229
cc) Beteiligung des Bundes an der Länderverwaltung	230
dd) Weisungsrecht des Bundes?	230
c) Die Konferenz der Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten/-innen der Länder	231
aa) Auswahl der MPK als Abstimmungsorgan	232
bb) Steuerung während der Pandemie	232
cc) Kritik an der MPK	234
dd) Bund-Länder- und Länderzusammenarbeit?	235
d) Durchbrechung der Landeseigenverwaltung?	236
e) Stunde des Exekutivföderalismus – Parlamentarisches Defizit?	236
aa) Anwendbarkeit des Begriffs auf die Pandemie	237
bb) Kritik des parlamentarischen Defizits	239
3. Zwischenergebnis	241

IV. Schlussfolgerung: Institutionalisierung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit?	241
V. Fazit zur Effektivität der Pandemiekämpfung	242
1. Wahrnehmung der Öffentlichkeit	242
2. Erfolg des föderalen Staatsaufbaus	243
E. Vergleichbarkeit der Aufmerksamkeitsfelder und Ausblick für die Verfassung	246
I. Typik der Gefahrenlage	246
II. Lösungsmöglichkeit: formelle und informelle Kooperation	247
III. Vergleichbarkeit der Aufmerksamkeitsfelder	247
IV. Anwendbarkeit des gemeinsamen Behördenmodells der GGL auf das Infektionsschutzrecht	249
1. Rechtliche Möglichkeit der Umsetzung	249
2. Praktische Anwendung	250
3. Erweiterung des Anwendungsfelds einer gemeinsamen Behörde	251
V. Verfassungsrechtliche Verankerung der Länderkooperation?	252
1. Voraussetzungen einer Verfassungsänderung	253
2. Inhalt der Änderung	254
a) Erster Ergänzungsvorschlag: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	255
b) Zweiter Ergänzungsvorschlag: „Besondere Gefahrenlage“	255
3. Systematische Stellung	256
4. Umsetzungsmöglichkeiten einer Kooperationsverpflichtung	256
5. Ergebnis zur Verfassungsänderung	258
Ergebnisthesen	259
Literaturverzeichnis	260
Stichwortverzeichnis	276

Aufmerksamkeitsfelder

Stellen Sie sich folgende ‚Schulaufgabe‘ vor: Lena fährt mit der Bahn von Berlin nach Dresden. Vor der Abfahrt kauft sie Reiseproviant ein und auch nach der Ankunft geht sie in den Supermarkt. Muss Lena a) sowohl am Abfahrts- als auch am Ankunftsplatz beim Einkaufen einen Mund-Nase-Schutz tragen, b) nur in Berlin oder c) nur in Dresden? Auf humorvolle und zeitgleich provokative Weise kritisierte ein Beitrag der *Tagesschau* die Handhabung der Länder während der Corona-Pandemie. Der Infektionsschutz als Teil des Gefahrenabwehrrechts ist zwar in Gestalt des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)¹ über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch den Bund legislativ ausgestaltet, die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen auf der Ebene des Normenvollzugs sind wiederum von den Ländern selbstständig durchgeführt worden. Zumindest bezüglich der Verwaltungskompetenzen entspricht dies den Vorgaben des Grundgesetzes. Es scheint jedoch in der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht einberechnet zu sein, dass dem Gefahrenabwehrrecht Sachverhalte zugrunde liegen können, die sich nicht auf ein Bundesland beschränken, sondern die die Grenzen aus unterschiedlichen Gründen verwischen. Sobald die Ländergrenzen überschritten werden, können die Gesetzgebung und der Normenvollzug, die den Ländern im Regelfall ganzheitlich obliegen, nicht mehr im Alleingang vorgenommen werden, ohne möglicherweise mit den Maßnahmen anderer Bundesländer zu kollidieren oder zumindest nicht unerhebliche Abweichungen hervorzurufen. Angesichts der Eigenstaatlichkeit der Länder und dem daraus folgenden Recht, die in eigener Zuständigkeit liegenden Sachverhalte auch ohne Einfluss von außen steuern zu können, würde dies zunächst kein Problem darstellen. Besteht allerdings ein rechtliches oder tatsächliches Bedürfnis, die gefahrenabwehrrechtliche Rechtesetzung und Verwaltung abzustimmen, ist über eine Länderkooperation nachzudenken. Mit der länderübergreifenden Ausweitung eines gefahrenabwehrrechtlichen Sachverhalts könnten sich folglich die Anforderungen an die selbständige Länderregulierung verändern.

In diesem Zusammenhang ist der Blick auf den kooperativen Föderalismus zu werfen, der sowohl die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund als auch der Länder untereinander umfasst. Auch wenn der Bestand an Literatur² zu diesem Thema zum Zeitpunkt dieser Bearbeitung eher stiefmütterlich ausgeprägt ist, lässt dies keineswegs auf ein Schattendasein schließen. Geprägt wird der Begriff des

¹ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045).

² Bspw. *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat; *Nutzhorn*, Gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen.

kooperativen Föderalismus durch das „Prinzip, daß dort, wo Sachaufgaben eine einheitliche und abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erfordern, eine Koordination und ein Zusammenwirken aller Beteiligten, Bund, Länder und Gemeinden herbeigeführt wird“³. In der Verfassung existieren lediglich zwei Ebenen des staatlichen Handelns: die Bundes- und die Landesebene, deren kompetenzrechtliche Abgrenzung nach dem Grundgesetz lückenlos ist. Damit kann eine Kooperation nur zwischen diesen Ebenen und hinsichtlich der Länder auf derselben Ebene stattfinden. Die kooperativen Handlungsformen reichen in der Praxis von informellen Gesprächen bis hin zu einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch dazu eigens geschaffene Einrichtungen.⁴ Wie diese Kooperation konkret auszusehen hat, soweit sie politisch überhaupt gewollt ist und notwendig erscheint, wurde aber weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich festgelegt. Sowohl die Ermächtigung als auch die Grenzen der Kooperation können sich folglich nur aus allgemeinen Grundsätzen der Verfassung ergeben. Insbesondere die Staatsstrukturprinzipien des Demokratie-, Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzips sowie die Eigenstaatlichkeit der Länder sind an dieser Stelle näher zu betrachten. Darüber hinaus ist nicht nur die bloße Möglichkeit einer Kooperation in Betracht zu ziehen, sondern auch die Verpflichtung zusammenzuarbeiten. Inwieweit eine verpflichtende Zusammenarbeit im Sinne der Herstellung von ‚Einheitlichkeit‘ gefordert werden kann, soll anhand unions- und verfassungsrechtlicher Prinzipien und Gebote wie der Kohärenz oder der Systemgerechtigkeit untersucht werden.

Während zum Einstieg in die Thematik das Infektionsschutzrecht verwendet wurde, ist das Glücksspielrecht bereits über einem längeren Zeitraum im Zentrum der Diskussion über die Effektivität und Erforderlichkeit von Länderzusammenarbeit.⁵ Sowohl Glücksspielende als auch Glücksspielangebote halten sich nicht ausschließlich innerhalb eines Landes auf, stattdessen tragen die Mobilität der Bevölkerung und die Ausweitung auf digitale Angebote zur Sprengung der Landesgrenzen bei. Die Ausgangslage bildet die sog. duale Glücksspielordnung, die gesetzgeberische Regulierungsmöglichkeiten für den Bund über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie für die Länder im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG vorsieht. Die Kompetenz zum Normenvollzug liegt ebenfalls bei den Ländern. Die größten Herausforderungen bei der Regulierung bilden sowohl das Auseinanderfallen der Kompetenzen als auch der Interessenkonflikt, einerseits die Gefahren des Glücksspiels durch angemessene Restriktionen zu bekämpfen, andererseits den

³ Scheuner, DÖV 1966, 513 (518); Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, S. 13.

⁴ Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 20 Rn. 50.

⁵ So bspw. Fischer, Das Recht der Glücksspiele im Spannungsfeld; Fuchs, Das neue Glücksspielrecht; Janich, Verfassungsrechtliche Aspekte des Ersten GlüÄndStV; Kirchhof, Das Glücksspielkollegium; Klemm, Die bundeseinheitliche Glücksspielbehörde; Krüper, Strukturfragen der Glücksspielregulierung; Makswit, Auswirkungen des Föderalismus im GlücksspielR.

Spieltrieb der Bevölkerung durch entsprechende Angebote zu befriedigen. Den Bundesländern kommt damit die Herkulesaufgabe zu, die divergierenden Interessen einzubeziehen, gleichzeitig aber eine konsistente Linie zu führen, die territorial begrenzte Zuständigkeit mithin auf einen grenzüberschreitenden Sachverhalt anzuwenden. So bildet die föderale Staatsstruktur der Bundesrepublik augenscheinlich die Schwachstelle einer widerspruchsfreien Ordnung. Besondere Relevanz erlangt das Erfordernis der Zusammenarbeit im Bundesstaat über das unionsrechtliche Kohärenzgebot. So hat der EuGH hinsichtlich der deutschen Glücksspielregulierung festgelegt, dass die Maßnahmen des Bundes und auch der Länder kohärent und systematisch auf die Gefahrenabwehrziele ausgerichtet seien.⁶ Der Glücksspielstaatsvertrag aus dem Jahr 2021, der selbst eine Form der Länderzusammenarbeit darstellt, führt – neben weiteren Maßnahmen – zwei Erneuerungen ein, die für die Untersuchung der Instrumente des kooperativen Föderalismus wesentlich sind. Zum einen sind bestimmte Formen des Online-Glücksspiels nun erlaubnisfähig, zum anderen wird das bisher bestehende sog. Glücksspielkollegium⁷ durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder abgelöst. Letztere soll im Sinne der Anforderungen an eine Länderkooperation auf seine Verfassungsmäßigkeit und Weiterentwicklungsmöglichkeiten untersucht werden.

Das zweite Aufmerksamkeitsfeld des Infektionsschutzes wurde zu Beginn kurz angesprochen. An Aktualität gewann es ab Dezember 2019, als erstmals aus Wuhan in China von einem neuen Virus, dem sogenannten Coronavirus (SARS-CoV-2), berichtet wurde, dessen stetig zunehmende Verbreitung den gesamten Globus in einen Ausnahmezustand versetzte. Die Infektion verursachte nicht nur aufgrund ihrer rasanten Ausbreitung große Aufregung, sondern ebenso aufgrund der Mortalitätsrate, die insbesondere bei älteren Personen auffallend hoch war. Die zügige Entwicklung des Virus erforderte daraufhin ebenso schnelle Reaktionen der Staatsregierungen weltweit und so auch der Bundesrepublik. Im Vergleich zum Glücksspielrecht kann das Infektionsschutzrecht (noch) keine gemeinsame Behörde aufweisen, sondern stützte sich in Pandemizeiten auf die Ministerpräsidentenkonferenz mit zusätzlicher Beteiligung des Bundes als Kooperationsform. Auch wenn es sich dabei nicht um eine verfestigte Einrichtung handelt, verdeutlichte der Zusammenschluss, dass die Länder den Abstimmungsbedarf aufgrund des unaufhaltsamen Virus gesehen haben und versuchten, ihn in die Praxis umzusetzen. Das Infektionsschutzrecht unterliegt dabei der natürlichen Gegebenheit, dass sich die Verbreitung einer Infektion nicht an Landesgrenzen hält. Ein Auseinanderfallen der

⁶ EuGH, C-316/07 u.a., ZfWG 2010, 332 (339) – *Markus Stoß*. Die deutsche Glücksspielregulierung war immer wieder unionsrechtlichen Bedenken ausgesetzt: zum Glücksspielstaatsvertrag 2008 bspw. EuGH, C-46/08 – NVwZ 2010, 1422 ff. – *Carmen Media*; zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 bspw. EuGH, C-336/14 – EuR 2016, 313 ff. – *Ince*; der Alleenhang Schleswig-Holsteins stellte hingegen die Gesamtkohärenz des Bundesstaats nicht in Frage, EuGH, C-156/13 – EuZW 2014, 628 ff. – *Digibet/Albers*.

⁷ Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Glücksspielkollegiums s. *Bethge*, ZfWG 2016, 386 ff.; *Kirchhof*, ZfWG 2015, 301 ff.; *Kirchhof*, NVwZ 2016, 124 ff.