

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 verzeichnet 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 Rimpar  
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](mailto: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 Juliane Armbrrecht 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

|   |    |
|---|----|
| <b>Aufmerksamkeitsfelder</b> .....  | 15 |
| <b>A. Die Gefahrenabwehr als staatliche Aufgabe</b> .....                         | 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>B. Aufgabenerfüllung im föderalen Staat</b> .....                              | 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 Infektions-<br>schutzrecht .....               | 57 |
| e) Auswirkungen der Kohärenzanforderungen auf die staatliche Regulie-<br>rungsaufgabe .....                 | 59 |
| 2. Das Gebot der Systemgerechtigkeit/Folgerichtigkeit und Konsistenz auf na-<br>tionaler Ebene .....        | 62 |
| a) Inhaltliche Ausprägung des Systemgerechtigkeitsgebots .....  | 63 |
| b) Die verfassungsrechtliche Einordnung .....   | 64 |
| c) Anwendbarkeit des Gebots der Systemgerechtigkeit auf das Glücksspiel-<br>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-<br>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<br>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<br>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        |
| <b>C. Föderal verfasste Gefahrenabwehr im Bereich des Glücksspiels .....</b>              | <b>105</b> |
| 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<br>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        |
| <b>D. Das Infektionsschutzrecht als Gebiet der Gefahrenabwehr .....</b>                                     | <b>191</b> |
| 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 ‚Ausnahmestand‘? .....  | 196        |
| a) Ausnahmestand als Rechtfertigungsgrund? .....  | 196        |
| b) Corona-Krise als Ausnahmestand? .....  | 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<br>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 Pandemiebekämpfung .....  | 242        |
| 1. Wahrnehmung der Öffentlichkeit .....   | 242        |
| 2. Erfolg des föderalen Staatsaufbaus .....   | 243        |
| <b>E. Vergleichbarkeit der Aufmerksamkeitsfelder und Ausblick für die Verfassung</b> .....        | <b>246</b> |
| 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        |
| <b>Ergebnisthesen</b> .....   | <b>259</b> |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....   | <b>260</b> |
| <b>Stichwortverzeichnis</b> .....   | <b>276</b> |



## 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 Ankunftsort 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)<sup>1</sup> über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch den Bund legislativ ausgestaltet, die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen auf der Ebene des Normenvollzugs sind wiederum von den Ländern selbständig 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 Rechtsetzung 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 Literatur<sup>2</sup> zu diesem Thema zum Zeitpunkt dieser Bearbeitung eher stiefmütterlich ausgeprägt ist, lässt dies keineswegs auf ein Schattendasein schließen. Geprägt wird der Begriff des

---

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

<sup>2</sup> 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“<sup>3</sup>. 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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

---

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

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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. Glücksspielkollegium<sup>7</sup> 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 Pandemiezeiten 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

---

<sup>6</sup> 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 Alleinangang Schleswig-Holsteins stellte hingegen die Gesamtkohärenz des Bundesstaats nicht in Frage, EuGH, C-156/13 – EuZW 2014, 628 ff. – *Digibet/Albers*.

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