

Vorlage für die Sitzung des Senats am 03.03.2026

**Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021
(2. GlüÄndStV 2021)**

A. Problem

Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020 (Brem.GBl. 2021, S. 308, 309), zuletzt geändert durch ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 23. März 2022 (Brem.GBl. 2022, S. 696, 697), soll erneut geändert werden. In dem Entwurf des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 sind folgende wesentlichen Änderungen vorgesehen:

- die Erweiterung der Abfragekompetenz der zuständigen Erlaubnisbehörde (Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder - GGL) auch auf nationale Strafverfolgungsbehörden sowie auf ausländische Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (§ 4b Abs. 2 Satz 2 GlüÄndStV-E),
- die Konkretisierung der Pflichten beim Abgleich mit dem Spielersperrsystem (§ 8 Abs. 3 GlüÄndStV-E) mitsamt entsprechenden Ordnungswidrigkeitstatbeständen (§ 28a Abs. 1 GlüÄndStV-E),
- die Überarbeitung der Regelung zu Netzsperrern (IP-Blocking - § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüÄndStV-E),
- die Erweiterung der Aufsichtsbefugnisse der Glücksspielaufsichtsbehörden des § 9 um eine allgemeine Abfragekompetenz analog § 4b Abs. 2 Satz 2 GlüÄndStV-E zur Abfrage von Erkenntnissen bei den in- und ausländischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (§ 9 Abs. 3a Sätze 1 und 3 GlüÄndStV-E),
- die Vereinfachung der Regelungen zur Befassung des Verwaltungsrates beim Abschluss von Verträgen durch die GGL (§ 27h Abs. 3 Nr. 11 GlüÄndStV-E),
- die Neuregelung der Vertraulichkeit von Verwaltungsratssitzungen (§ 27h Absatz 6a GlüÄndStV-E) und
- die Vereinfachung bei der Bestellung des Wirtschaftsprüfers (künftig durch die GGL im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof von Sachsen-Anhalt (§ 27m GlüÄndStV-E).
- Zudem ist es angezeigt, auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zum Datenaustausch mit Sicherheitsbehörden zu reagieren und die Rechtsgrundlagen zur Abfrage von Erkenntnissen bei Sicherheitsbehörden zur Wahrung der Verfassungsmäßigkeit entsprechend einzugrenzen (§ 4b Abs. 2 Satz 2 und § 9 Abs. 3a Sätze 1 und 3 GlüÄndStV-E).

Die Senatorin für Inneres und Sport ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 der Geschäftsordnung des Senats zur Unterzeichnung des Staatsvertrags zu ermächtigen. Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist entsprechend zu unterrichten.

B. Lösung

Der Senat ermächtigt die Senatorin für Inneres und Sport, den 2. GlüÄndStV zu unterzeichnen und bittet die Bremische Bürgerschaft (Landtag) um entsprechende Kenntnisnahme.

In der 223. Sitzung der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) am 11. bis 13. Juni 2025 hat die IMK dem Entwurf des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zugestimmt. Dieser und dessen begründende Erläuterungen sind anliegend beigelegt.

Das durchzuführende Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ist eingeleitet. Die Kommission hat den Entwurf zur Kenntnis genommen. Von den anderen EU-Mitgliedstaaten hat nur Malta eine ausführliche Stellungnahme abgegeben, die nach übereinstimmender Auffassung aller Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder nicht zu Änderungen Anlass gibt. Die Europäische Kommission hat gleichwohl beziehungsweise auf die ausführliche Stellungnahme Malts unter dem 20. Januar 2026 Stellung genommen und im Wege einer allgemeinen Information im Hinblick auf den Digital Services Act (Verordnung (EU) 2022/2065) um Klarstellung gebeten. Die deutschen Bundesländer beabsichtigen kurzfristig, gegenüber der Europäischen Kommission klarzustellen, dass die für den Vollzug zuständige Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die vom Digital Services Act gestellten Anforderungen beim Erlass von Entfernungs- und Sperranordnungen beachten wird. Den weiteren Fortgang des Verfahrens hindert dies aber nicht. Der formelle Abschluss des Notifizierungsverfahrens erfolgt erst mit der Übersendung des finalen Entwurfs nach Inkrafttreten, da erst mit dem endgültigen Wortlaut die Kommission in der Lage ist zu prüfen, ob der Wortlaut des Entwurfstextes mit dem finalen Wortlaut übereinstimmt und ob der Mitgliedstaat ggf. den Vorschriftenentwurf an das Unionsrecht angepasst hat.

Die Unterzeichnung des 2. GlüÄndStV soll durch die Innenministerinnen und Innenminister bzw. durch die Innensenatorin und -senatoren erfolgen. Nach dem Vorliegen aller Unterschriften ist der Staatsvertrag in den Ländern durch Zustimmungsgesetz zu ratifizieren. Der Staatsvertrag soll am Tag nach Hinterlegung aller Ratifizierungsurkunden in Kraft treten (Art. 2 GlüÄndStV).

C. Alternativen

Keine. Es kann nur eine einvernehmliche Änderung des Staatsvertrags durch alle Länder geben.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klima-Check

Unmittelbare finanzielle oder personalwirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich aus den vorgenommenen Änderungen im Glücksspielstaatsvertrag nicht.

Der Glücksspielstaatsvertrag und auch die vorgesehenen Änderungen betreffen alle Geschlechter rechtlich gleichermaßen. Die hierin aufgenommenen Schutzmechanismen wirken sich in der Realität allerdings stärker auf Männer aus, da diese häufiger

und intensiver riskantere Spiele spielen und öfter von problematischem Spielverhalten betroffen sind.

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung/ Abstimmung

Die Vorlage wurde mit dem Senator für Finanzen, der Senatskanzlei, der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation und der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz abgestimmt.

Der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit hat dieser Vorlage nicht zugestimmt. Er verwies hierzu auf die anliegenden Stellungnahmen der Datenschutzkonferenz (DSK) und der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) und führt hierzu folgendes aus:

„Die in der Stellungnahme der DSK vorgetragenen Bedenken wurden durch die Änderungen/Ergänzungen der IMK größtenteils berücksichtigt. Kritikwürdig ist aus der Sicht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen (LfDI) nach wie vor, die neu vorgesehene Übermittlung personenbezogener Daten in Staaten, die weder Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind oder sonst dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, noch einen Angemessenheitsbeschluss gemäß Art. 45 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) vorweisen können. Im der von der IMK ergänzten Begründung heißt es zwar nun, dass „[i]m Übrigen [...] von den Glücksspielaufsichtsbehörden die sonstigen datenschutzrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen [sind], für Abfragen bei ausländischen Behörden insbesondere die Artikel 45 ff. der DatenschutzGrundverordnung (DSGVO)“, im Gesetztext findet sich dies jedoch nicht wieder (siehe § 4b Abs. 2 S. 2 des übermittelten Entwurfs). Ebenso wurde keine Anpassung des § 9 des vorgelegten Entwurfs vorgenommen, die die von der DSK vorgetragene Kritik vollumfänglich berücksichtigt (Ausnahme: Abs. 3a). Fraglich ist daneben aus der Sicht des LfDI Bremen, wann der in § 4b Abs. 2 S. 3 des Entwurfs genannte (von der IMK ergänzte) Zweck der „Überprüfung“ überhaupt greifen kann.

Auch die Stellungnahme der IFK wurde nicht vollumfänglich berücksichtigt. IFK hat darin angeregt, die in § 27 h Abs. 6 geplante Regelung des 2. GlüÄndStV zu überprüfen bzw. zu streichen. Die vorgeschlagene Regelung erscheine mit Blick auf die bereits geltende Rechtslage sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung nicht erforderlich. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder unterfalle nach § 27 a Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag dem Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA). Die offene Meinungsbildung und die neutrale Entscheidungsfindung innerhalb der Behörde sowie des Verwaltungsrats sei bereits durch den Schutz der behördlichen Beratungen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA geschützt, so dass es keiner Sonderregelung bedarf. Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder enthielten regelmäßig entsprechende Vorschriften. Auch die Beziehungen des Landes Sachsen-Anhalt zu anderen Bundesländern seien nach § 3 Abs. 1 Nr. 1a IZG LSA besonders geschützt (vgl. VG Magdeburg, Beschluss vom 22. September 2025, Az.: 6 A 196/21 zur Wahrung der Vertraulichkeit in Bezug auf die Vorbereitung der Bundesländer zur Erstellung eines Umlaufbeschlusses und gemeinsamer Leitlinien zur einheitlichen Ermessensausübung im Glücksspielrecht).

Bei einer Aufnahme der geplanten Regelung in den Glücksspielstaatsvertrag bliebe ferner unklar, ob Informationen, die im Verwaltungsrat behandelt werden, aber nicht

der Vertraulichkeit bedürfen, herausgegeben werden dürfen. Das betreffe z. B. Informationen zum Beratungsgegenstand sowie zum Beratungsergebnis, die nicht schutzwürdig sind. Mit Blick auf die Ausnahmeregelung für parlamentarische Auskunftsrechte sei darauf hinzuweisen, dass Abgeordnete grundsätzlich ein Recht darauf haben, dass auf ihre Auskunftsverlangen öffentlich geantwortet wird, damit sie die Informationen weiterverwenden können (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. November 2022, Az.: LVG 5/22). Auch das spreche gegen eine vollumfängliche Vertraulichkeitsregelung der Sitzungen des Verwaltungsrats.

Diese Stellungnahme hat aber zu keinen Änderungen im von der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) am 11. bis 13. Juni 2025 beschlossenen Entwurf des Textes des Staatsvertrags geführt. Lediglich in den Erläuterungen hierzu hat man aufgrund der Bedenken der IFK anscheinend noch u.a. ausdrücklich ergänzt, welche Unterlagen des Verwaltungsrats alle durch diese Regelung vertraulich sein sollen:

„Von der Vertraulichkeit umfasst sind insbesondere sitzungsvorbereitende Unterlagen, die Beschlussvorlagen und Niederschriften der Sitzungen und der Schriftverkehr zu Beratungsgegenständen. Gleiches gilt für Beratungen und Beschlussfassungen außerhalb der Sitzungen des Verwaltungsrates, zum Beispiel Umlaufbeschlussverfahren, da hier der gleiche Schutzzweck zum Tragen kommt.“

Die IFK hatte hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Informationen zum Beratungsgegenstand und zum Beratungsergebnis nicht schutzwürdig seien.

Aus den Erläuterungen zu der Vertraulichkeitsregelung geht aber nicht im Detail hervor, warum eine solche Regelung überhaupt erforderlich ist. Die dort genannten Gründe sind lediglich Allgemeinplätze und beziehen sich nicht auf die konkreten Beratungsgegenstände des Verwaltungsrats und die hierbei befürchteten oder bereits erfolgten Einflussnahmen bei bestimmten Themen oder Beratungsgegenständen. Um eine Einflussnahme durch Dritte (z.B. Glücksspiellobbysten) aufzudecken oder zu verhindern, ist gerade eine möglichst weitgehende Transparenz bei der Beschlussfassung des Verwaltungsrats erforderlich. Auch die Ergebnisse der Entscheidungsfindung, wie z.B. Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall, die sich an den Vorstand und damit an die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder richten, können von allgemeinem Interesse sein. Das Gleiche gilt für die Satzung der Anstalt, deren Wirtschaftsplan, den Abschluss von Verträgen und die Vergabe von Aufträgen. Gerade Entscheidungen des Verwaltungsrats, die hohe Kosten für die die Behörde tragenden Länder nach sich ziehen können, sollten - wenn nicht besondere Ausschlussgründe entgegenstehen – für die interessierte Öffentlichkeit und damit für die Steuerzahler einsehbar sein. Sollten diese Entscheidungen des Verwaltungsrats durch die (Teil-) Veröffentlichung oder sonstige (Teil-)Zugänglichmachung von Sitzungsprotokollen und ihren Anlagen der interessierten Öffentlichkeit bekannt werden, ist nicht erkennbar, wie dies einen Einfluss auf die offene Meinungsbildung und neutrale Entscheidungsfindung im Verwaltungsrat haben soll. Selbst die Begründung zu der Neuregelung stellt nur darauf ab, dass „zum Teil sensible Inhalte“ vom Verwaltungsrat behandelt werden. Dies weist darauf hin, dass es nicht hinsichtlich aller Beratungsgegenstände einer Geheimhaltung bedarf.

Auch wird durch eine solche Regelung das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Presse auf Auskünfte über Sitzungen, Beratungen und sonstigen Befassungen des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder eingeschränkt. Zumindest bleibt es für Pressevertreter:innen unklar, inwieweit sie trotz der bestehenden Vertraulichkeitsregelung Auskünfte erhalten können. § 4 Abs. 2 Nr. 2 des Pressegesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (und vergleichbare Vorschriften in den anderen

Bundesländern, wie z.B. Bremen) regelt, dass der Presse Auskünfte verweigert werden können, soweit Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen. Um eine solche Vorschrift könnte es sich bei der hier geplanten Vertraulichkeitsregelung handeln.

Bei einem Antrag auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG zu Dokumenten des Verwaltungsrats, die bei Bremer Behörden vorliegen, wäre allerdings im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob die gewünschte Information tatsächlich einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt (§ 3 Nr. 4 BremIFG). Die Erläuterungen zum 2. GlüÄndStV 2021 sind dabei aber zur Auslegung der Regelung in § 27h Abs. 6a 2. GlüÄndStV 2021 heranzuziehen. Damit wären die Sitzungen, Beratungen und sonstigen Befassungen des Verwaltungsrates dem Informationszugang auch bei Bremer Behörden weitestgehend entzogen.

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz enthält zwar keine Regelung, die bereits Beratungen als solche schützt, aber andere Ausschlussgründe bieten hier ein ausreichendes Schutzniveau, um die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen des Verwaltungsrats zu gewährleisten. Da Mitglieder des Verwaltungsrats die zuständigen Minister:innen/Senator:innen bzw. Staatsrät:innen der Bundesländer sind, können bestimmte Verabredungen auf dieser Ebene bereits unter den ungeschriebenen Ausschlussgrund des Schutzes der exekutiven Eigenverantwortung fallen.

Gemäß § 3 BremIFG werden auch noch weitere öffentliche Interessen geschützt, die hier relevant sein können.

Der Anspruch auf Informationszugang besteht danach nicht, wenn und solange das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Beziehungen zu einem Land (§ 3 Nr. 1a BremIFG), Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden (§ 3 Nr. 1b BremIFG) oder die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens (§ 3 Nr. 1d BremIFG).

Der Anspruch auf Informationszugang besteht auch nicht, wenn und solange das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann (§ 3 Nr. 2 BremIFG), wenn und solange das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Landes, der Gemeinden oder der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen (§ 3 Nr. 6 BremIFG) oder bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht (Informantenschutz gemäß § 3 Nr. 7 BremIFG).

Zudem werden gemäß § 5 BremIFG personenbezogene Daten hinreichend geschützt. § 4 BremIFG schützt zudem den behördlichen Entscheidungsprozess. Hiernach soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.

Sollten Informationen zur Entscheidungsfindung nur beigezogen worden sein, unterfallen diese nicht dem Informationszugangsanspruch des BremIFG (§ 7 Abs. 2 S. 1 BremIFG; systematisch falsch, aber zusätzlich wirksam hier auch der Ausschlussgrund gemäß § 3 Nr. 5 BremIFG).

Vergleichbare Ausschlussgründe existieren auch in den anderen Bundesländern mit allgemeinen Informationszugangsgesetzen. Die Neuregelung in § 27h Abs. 6a 2. GlüÄndStV 2021 ist daher überflüssig und sogar schädlich hinsichtlich des damit verfolgten Zwecks, eine Beeinflussung der Willensbildung des Verwaltungsrats durch Lobbyvertreter:innen zu verhindern.

Aus diesen Gründen spricht sich der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen gegen die Zustimmung zum aktuellen Entwurf des zweiten Staatsvertrages zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 aus.“

In der Ländergemeinschaft wurden die beiden Stellungnahmen der Datenschutzkonferenz (DSK) und der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) aufgegriffen und in den wesentlichen Punkten berücksichtigt. Bezüglich der durch den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) noch kritisierten Punkte sind die Länder dem Vorschlag des DSK und IFK nicht oder nicht in Gänze gefolgt.

Bezüglich der Übermittlung von personenbezogenen Daten in Staaten, die weder Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind noch dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, noch einen Angemessenheitsbeschluss gemäß Art. 44 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) vorweisen können, wurde klarstellend in der Begründung mit aufgenommen, dass für das Verfahren bei Abfragen bei ausländischen Behörden insbesondere die Artikel 44 ff. der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)“ gelten. Da die DS-GVO unmittelbare Anwendung findet, bedarf es hier keiner ausdrücklichen Aufnahme in den Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

Kritisiert wird weiterhin, dass in § 9 des geltenden Glücksspielstaatsvertrags 2021 der Begriff des „Datenaustausches“ verwendet wird und nicht der Begriff der „Datenabfrage“. Der Begriff des „Datenaustausches“ ist bereits geltendes Recht. Die hier beabsichtigten Änderungen setzen nicht an diesem Begriff an. Es erscheint vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt, die vorgesehenen Verbesserungen, die der Änderungsentwurf gerade auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht enthält, in Frage zu stellen oder zu verschieben. Es ist stattdessen vorgesehen, diese Fragestellung im Zuge der anstehenden Evaluierung zu prüfen und ggfs. weitere Präzisierungen vorzuschlagen.

Fraglich ist daneben aus der Sicht des LfDI, wann der in § 4b Abs. 2 S. 3 des Entwurfs genannte Zweck der „Überprüfung“ überhaupt greifen kann. Insofern wird auf die Erläuterungen verwiesen, wonach eine weitere Datenverarbeitung zum Zwecke der Überprüfung der einmal getroffenen Entscheidung sowohl im behördlichen wie auch im gerichtlichen Verfahren zulässig sein soll. Diese Präzisierung geht auf eine Forderung der Datenschutzkonferenz zurück.

Der LfDI kritisiert darüber hinaus, dass auch die Stellungnahme der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) nicht vollumfänglich berücksichtigt wurde. Die IFK hält die vorgeschlagene Regelung mit Blick auf die bereits geltende Rechtslage sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung für nicht erforderlich. Zum anderen bliebe bei einer Aufnahme der geplanten Regelung in den Glücksspielstaatsvertrag unklar, ob Informationen, die im Verwaltungsrat behandelt werden, aber nicht der Vertraulichkeit bedürfen, herausgegeben werden dürfen. Das beträfe z. B. Informationen zum Beratungsgegenstand sowie zum Beratungsergebnis, die nicht schutzwürdig sind. Mit Blick auf die Ausnahmeregelung für parlamentarische Auskunftsrechte weist er darauf hin, dass Abgeordnete grundsätzlich ein Recht darauf haben, dass auf ihre Auskunftsverlangen öffentlich geantwortet wird, damit sie die Informationen weiterverwenden können. Der LfDI weist auf die Notwendigkeit der größtmöglichen Transparenz hin. Auch müsse das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Presse auf Auskünfte über Sitzungen, Beratungen und sonstigen Befassungen des

Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder gewahrt werden. Zumindest bleibt es für Pressevertreter:innen unklar, inwieweit sie trotz der bestehenden Vertraulichkeitsregelung Auskünfte erhalten können. Letztlich wird anhand von Beispielen die umfangreiche Regelungsdichte für bereits bestehende Informationseinschränkungen nochmals dargelegt, die nach Auffassung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit auskömmlich sind. Der LfDI regt im Ergebnis an, die in § 27 h Abs. 6a geplante Regelung zu überprüfen bzw. zu streichen.

Zu den noch vorgebrachten Argumenten im Einzelnen:

Keine Erforderlichkeit der Änderung des Glücksspielstaatsvertrags aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen

Zwar ist zutreffend, dass Auskunftspflichten der GGL nach dem Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (IZG) sowie Auskunftspflichten der Länder nach den Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen der Länder über entsprechende Ausschlussstatbestände (Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, Schutz personenbezogener Daten, Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) bereits nach geltender Rechtslage gesetzlich beschränkt sind. Die Geheimhaltungsinteressen der GGL bezüglich sie betreffender Informationen werden nach den derzeit einschlägigen Regelungen jedoch nur punktuell gegen einen Informationszugang Dritter geschützt. So erfasst der Schutz des behördlichen Beratungsprozesses (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG) nur solche Informationen, die sich auf den Beratungsvorgang selbst beziehen. Nicht erfasst sind z.B. die Tagesordnungen der Verwaltungsratssitzungen oder die Ergebnisse der Beschlussfassungen im Verwaltungsrat, da diese nicht den Beratungsvorgang, sondern das Beratungsergebnis betreffen. Zudem muss bezogen auf die begehrten Informationen im konkreten Einzelfall plausibel darlegt werden, dass eine Offenlegung dieser Informationen mit einer konkreten Gefährdung des behördlichen Beratungsprozesses (z.B. für die künftigen Beratungen des Verwaltungsrats) verbunden ist. Dieser Nachweis ist bei bereits abgeschlossenen Vorgängen in der Regel schwerer zu führen als bei noch laufenden Vorgängen. Ob dieser Nachweis gelingt, ist abhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalles.

Auch bei einer möglichen Gefährdung der Beziehungen zu anderen Ländern (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a IZG) bedarf es für eine Ablehnung der Auskunft einer konkreten und aufwändigen Prüfung im Einzelfall. So muss bezüglich der jeweils betroffenen Informationen dargelegt werden, dass deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder haben kann. Dies betrifft regelmäßig nur solche Informationen, die Rückschlüsse auf die vertrauliche Beratungs- und Abstimmungstätigkeit zulassen. Zudem wäre im Falle eines Antrags auf Informationszugang durch alle Länder zu prüfen, inwieweit sie der Informationsfreigabe im konkreten Fall zustimmen bzw. widersprechen (vgl. VG Magdeburg, Beschluss vom 22.09.2023, 6 A 196/21 MD).

Der Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 4 1. Alt. IZG (durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht) ist nach derzeitiger Rechtslage von vornherein nicht eröffnet, da die in § 7 Abs. 6 Satz 1 der GGL-Satzung festgelegte Nichtöffentlichkeit der Verwaltungsratssitzungen nicht auf einer „Rechtsvorschrift“, sondern lediglich auf Binnenrecht der Anstalt beruht. Ohne die geplante Regelung zur Vertraulichkeit des Verwaltungsrats besteht daher kein umfassender Schutz der Sitzungen, Beratungen und sonstigen Befassungen des Verwaltungsrats.

Nach derzeitiger Rechtslage wären zudem die Ausschlussgründe auf Grundlage des jeweils betroffenen Informationszugangsgesetzes und in Bezug auf die jeweils betroffenen Informationen einzelfallbezogen zu prüfen. Je nachdem, ob der Antrag bei der GGL oder in dem einen oder anderen Land gestellt würde, könnte es hierbei aufgrund der nicht deckungsgleichen Ausschlussgründe und Wertungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Abhilfe schaffen kann hier die vorgesehene einheitliche Vertraulichkeitsregelung auf Ebene des Glücksspielstaatsvertrags. Mit dem Ziel der Verbesserung des Schutzes der Geheimhaltungsinteressen der GGL erfolgt daher die Aufnahme einer spezifischen Vertraulichkeitsregelung auf Ebene des GlüStV 2021. Die vorgesehene Vertraulichkeitsregelung im GlüStV 2021 ist daher erforderlich, um die umfassende Vertraulichkeit der Befassungen des Verwaltungsrats sowie die einheitliche Handhabung von Auskunftsanträgen in der GGL und den Ländern zu gewährleisten.

Recht auf öffentliche Beantwortung parlamentarischer Anfragen

Das parlamentarische Auskunftsrecht – und damit auch das Recht auf öffentliche Beantwortung – wird durch die geplante Vertraulichkeitsregelung nicht eingeschränkt. Dies wird in § 27 h Abs. 6a Satz 2 des Entwurfs klargestellt. Die geplante Vertraulichkeitsregelung führt nicht dazu, dass das Geheimhaltungsinteresse das Interesse an der parlamentarischen Öffentlichkeit automatisch überwiegt. Vielmehr ist sowohl hinsichtlich des „Ob“ als auch des „Wie“ der Auskunftserteilung aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben stets eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen.

Unklarheit bezüglich des Umfanges der Regelung

Zum Umfang der Regelung, insbesondere zu der Frage, welche Informationen dem Vertraulichkeitsschutz unterliegen, enthalten die Erläuterungen konkretisierende Aussagen und eine beispielhafte Auflistung. Eine weitere Konkretisierung der vorgesehenen Vertraulichkeitsregelung wird nicht für erforderlich gehalten. Dies lässt sich insbesondere aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu einer entsprechenden Vertraulichkeitsregelung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) folgern (vgl. BVerwG – 7 C 3/15, Urteil vom 28.07.2016). Lasse sich der Wille der Normgeber, dass bestimmte Angelegenheiten vertraulich zu behandeln sind, mit Hilfe der üblichen Interpretationsmethoden aus den einschlägigen Spezialvorschriften entnehmen, gelte dies auch im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes. Die in der Satzung der BaFin geregelte Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrates sei dahingehend zu verstehen, dass sowohl der Verlauf als auch der Inhalt der Sitzungen geheim zu bleiben haben. Die mit der Vorschrift bezweckte Vertraulichkeit, die insbesondere unbefangene Äußerungen der Teilnehmer im Rahmen der Sitzungen des Verwaltungsrats ermöglicht, könne nur gewährleistet werden, wenn sie auch die Niederschriften und die Wortlautprotokolle dieser Sitzungen umfasse.

Unzureichende Begründung des Umfangs der Vertraulichkeit

Die Kritik des LfDI, es sei aus der Begründung des Änderungsentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag nicht ersichtlich, warum auch die Beratungsgegenstände und Beratungsergebnisse der Sitzungen des Verwaltungsrates unter Verschluss bleiben müssten, verfährt nicht. Zum einen führt die vorgesehene Vertraulichkeitsregelung nicht dazu, dass zwingend auch die Beratungsgegenstände und die Beratungsergebnisse unter Verschluss bleiben müssen. Welche Unterlagen zur Wahrung der Vertraulichkeit vom Informationszugang ausgeschlossen sind, ist im Zweifelsfall durch Auslegung zu ermitteln (vgl. hierzu die obigen Ausführungen). Zum anderen ist in den vorgesehenen

Erläuterungen zur Regelung des § 27h Abs. 6a GlüStV 2021 hinreichend dargelegt, warum eine umfassende Vertraulichkeitsregelung für erforderlich erachtet wird.

Nicht hinreichende Begründung der Vertraulichkeit und Erfordernis der Transparenz bei der Beschlussfassung des Verwaltungsrats

An dieser Stelle ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die beabsichtigte Regelung der Umsetzung des auf IMK-Ebene festgestellten politischen Willens dient. Soweit die nicht hinreichende Begründung des Umfangs der vorgesehenen Vertraulichkeit kritisiert wird, wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Die - von Beginn an - in den Erläuterungen enthaltene beispielhafte Aufzählung zum Umfang der Vertraulichkeitsregelung („insbesondere sitzungsvorbereitende Unterlagen, die Beschlussvorlagen und Niederschriften der Sitzungen und der Schriftverkehr zu Beratungsgegenständen“) enthält gerade nicht explizit die Tagesordnung und damit die Beratungsgegenstände, bei denen es weiterhin einer Einzelfallprüfung bedarf, ob sie dem Schutzzweck der Norm unterfallen.

Die zusätzlich vorgetragenen Bedenken zur Einschränkung der erforderlichen Transparenz der Arbeit der GGL können fachlich ausgeräumt werden. Zu berücksichtigen ist die Aufgabenverteilung der Organe der GGL, hier insbesondere die Aufgaben des Verwaltungsrates gem. § 27 h Abs. 3, 4 5 und 7 GlüStV 2021. Der Verwaltungsrat hat als das zentrale Organ die Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse gegenüber dem Vorstand. Er trifft als strategisches Gremium im Regelfall (Ausnahme Weisungen im Einzelfall oder Personalangelegenheiten) keine Entscheidungen im Einzelfall. Da der Verwaltungsrat aber in jedem Fall selbst nicht mit Außenwirkung handelt, sondern als Organ der GGL für den Vorstand bindende Entscheidungen trifft und auf diese Weise im Rahmen der Vorbereitung einer nach außen wirkenden Entscheidung mitwirkt, dient die Vertraulichkeitsregelung dem Schutz der Vorbereitung der Entscheidungen der GGL. Das Handeln der GGL selbst unterliegt keiner besonderen Vertraulichkeit und der Informationszugang ist insoweit im Rahmen der allgemeinen (Informationszugangs-)Gesetze gegeben. Die Umsetzung der Vorgaben des Verwaltungsrates durch den Vorstand und die Bediensteten der GGL entfaltet in der Folge zwangsläufig Außenwirkung hinsichtlich der Beratungsergebnisse des Verwaltungsrates, jedoch ohne Rückschlüsse auf die Entscheidungsfindung und deren Hintergründe im Verwaltungsrat. Auf die Erläuterungen zu § 27 Abs. 4 und 5 GlüStV 2021 wird verwiesen. Dort heißt es unter anderem: „Die Entscheidungen des Verwaltungsrates bedürfen zu ihrer Wirksamkeit im Außenverhältnis der Umsetzung durch den Vorstand.“. Beispielhaft genannt seien die Veröffentlichung von Entscheidungsrichtlinien, des Jahresabschlusses und des Lageberichts der GGL, ebenso der Satzung auf der Homepage der GGL. Abschlüsse von Verträgen und insbesondere deren Vergabeverfahren werden im Rahmen der Umsetzung öffentlich. Darüber hinaus veröffentlicht die GGL jährlich einen Tätigkeitsbericht sowie den Corporate Governance Bericht.

Recht der Presse auf Auskünfte

Die vorgesehene Vertraulichkeitsregelung ist keine Geheimhaltungsvorschrift im Sinn des § 4 Absatz 2 Nummer 2 des Pressegesetzes Sachsen-Anhalt und anderer vergleichbarer Pressegesetze. Angesichts des in § 5 Absatz 1 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankerten Auskunftsanspruchs der Presse ist der Begriff der Geheimhaltung im Sinne des § 4 Abs. 2 der Landespressegesetze eng auszulegen und betrifft nur wenige besondere Fälle, wie z.B. das Steuergeheimnis in § 30 der Abgabenordnung. Hierbei muss es sich um eine zwingende materielle Geheimhaltungsbestimmung handeln. Dieses Kriterium erfüllt die vorgesehene Vertraulichkeitsregelung

nicht, weil sie keine zwingende materielle Geheimhaltungsverpflichtung hinsichtlich der in der Sitzung behandelten Gegenstände und Beschlüsse begründet. Die Entscheidung des Gesetzgebers, zugunsten bestimmter Vertraulichkeitsinteressen den informationsfreiheitsrechtlichen Informationszugang, der jedermann zusteht und nicht grundrechtlich fundiert ist, auszuschließen, besagt nicht, dass es verfassungskonform wäre, diesen Interessen auch Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen (BVerwG, Urteil vom 25.03.2015 – 6 C 12/14). Im vorliegenden Fall wäre der Gesetzgeber vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund nicht berechtigt, dem Vertraulichkeitsinteresse in Bezug auf den Verwaltungsrat der GGL generellen Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen. Das Auskunftsrecht der Presse wird daher durch die vorgesehene Vertraulichkeitsregelung nicht eingeschränkt. Es verbleibt auch unter der Vertraulichkeitsregelung dabei, dass Auskünfte der Presse nur im Einzelfall verweigert werden können, soweit sie ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzen würden.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet.

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den Entwurf des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zur Kenntnis.
2. Der Senat ermächtigt die Senatorin für Inneres und Sport den Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zu unterzeichnen.
3. Der Senat beschließt die beigefügte Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und deren Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme.