



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 K 388/22

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert, den Richter Kayzers sowie die ehrenamtlichen Richter Osmers und Pranjic aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. November 2022 für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom [REDACTED] wird hinsichtlich seiner Ziffer 3 aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

gez. Dr. Jörgensen

gez. Lammert

gez. Kaysers

Tatbestand

Die Klägerin begehrt eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle und wendet sich gegen die Anordnung der Schließung dieses Betriebs sowie gegen eine Verwaltungsgebühr für die Versagung der Erlaubnis.

Die ■■■ Co. Ltd. (fortan: Veranstalterin) ist Inhaberin einer Konzession zur Veranstaltung von Sportwetten im Internet und im terrestrischen Bereich, ausgestellt am 09.10.2020 vom Regierungspräsidium Darmstadt. Unter dem 16.11.2020 beantragte diese bei der Beklagten die Erteilung von Erlaubnissen zur Vermittlung von Sportwetten für eine Vielzahl näher bestimmter Wettvermittlungsstellen im Land Bremen, unter anderem für die von der Klägerin betriebene Wettvermittlungsstelle in der ■■■-Straße ■■■ in Bremerhaven. Für diesen Standort war zuvor der ■■■ GmbH am 19.01.2015 eine Baugenehmigung für eine Wettvermittlungsstelle von der Beklagten erteilt worden, jedoch unter der aufschiebenden Bedingung, dass *„von der Baugenehmigung erst Gebrauch gemacht werden darf, wenn die noch fehlende Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten in einer Wettvermittlungsstelle nach dem Bremischen Glücksspielgesetz (...) erteilt worden ist“*. Die Klägerin übernahm den Standort im Jahr 2019. Zwischen der Veranstalterin und der Klägerin als Betreiberin besteht ein Geschäftsbesorgungsvertrag (Franchise-Modell).

Mit Schreiben vom 29.10.2021 kündigte die Beklagte gegenüber der Veranstalterin an, sie beabsichtige den Antrag wegen § 5a Abs. 2 Nr. 1 BremGlüG abzulehnen. Die Örtlichkeit befinde sich weniger als 250 m Luftlinie zur ■■■ Schule in Bremerhaven entfernt. Es seien auch keine besonderen Umstände ersichtlich, aus denen im Wege des nach § 5a Abs. 2a BremGlüG eingeräumten Ermessens eine Ausnahme von diesem Mindestabstand zugelassen werden könne. Aus diesem Grunde hätte das Interesse der Klägerin an der Fortführung ihrer Wettvermittlungsstelle gegenüber den Interessen der Allgemeinheit – insbesondere in Form des Jugendschutzes und dem Schutz vor Glücksspielsucht – zurückzutreten. Darüber hinaus kündigte die Beklagte die Schließung der Räumlichkeiten

an und gab der Veranstalterin insoweit Gelegenheit zur Stellungnahme; die Klägerin erhielt von dem Schreiben lediglich einen Ausdruck.

Unter dem 20.01.2022 nahm die Veranstalterin dahingehend Stellung, die Klägerin genieße formellen Bestandsschutz für ihre bereits vor Einführung der Mindestabstände legal betriebene Wettvermittlungsstelle, welche sich seit 2015 an diesem Standort befände und seit Dezember 2019 von ihr betrieben werde. Denn für die antragsgegenständliche Wettvermittlungsstelle hätte zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme eine Sportwettvermittlungserlaubnis erteilt werden müssen, wenn die Beklagte hiervon nicht unionsrechtswidrig abgesehen hätte. Die Mindestabstandsregelungen seien unions- und verfassungswidrig. Jedenfalls sei eine Abweichung von den gesetzlichen Vorgaben im konkreten Fall geboten. Hierzu bot die Veranstalterin die Anpassung der Öffnungszeiten an den Schulbetrieb oder die Nutzung analog einer reinen Annahmestelle gemäß § 5 Abs. 2 BremGlüG und eine entsprechende äußerliche Umgestaltung an.

Der hierzu angehörte Schulleiter der [REDACTED] Schule führte zu dem Vorschlag der Veranstalterin aus, es bestehe an vier von fünf Tagen Nachmittagsunterricht und viele Schülerinnen und Schüler würden die Bushaltestelle [REDACTED] Straße“ nutzen.

Mit Bescheid vom 28.02.2022 lehnte die Beklagte den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis ab (Ziff. 1), ordnete die Schließung der Wettannahmestelle mit sofortiger Wirkung an (Ziff. 2) und setzte die Kosten des Bescheids auf 1.541,00 Euro fest (Ziff. 3). Der Bescheid war (allein) an die Klägerin adressiert; die Prozessbevollmächtigten der Veranstalterin erhielten einen Ausdruck. Zur Begründung führte die Beklagte aus, die Örtlichkeit befände sich in einem Abstand von weniger als 250 m Luftlinie zur [REDACTED] Schule; es seien auch keine Tatsachen ersichtlich, wonach eine Abweichung vom Mindestabstand in Betracht käme. Ergänzend sei berücksichtigt worden, dass die Schule an vier von fünf Schultagen Nachmittagsunterricht anbieten würde und viele Schülerinnen und Schüler die Bushaltestelle in der [REDACTED] Straße nutzen würden. Damit würden sie sich im unmittelbaren Umfeld der Wettvermittlungsstelle aufhalten. Auch die Anpassung der Öffnungszeiten an die Zeiten der schulischen Nutzung würde abgelehnt. Schulgebäude würden bereits derzeit und auch in Zukunft vermehrt an Nachmittagen durch die Schulen selbst oder durch Sportvereine bzw. sonstige Angebote genutzt, zu denen Jugendliche Zutritt hätten. Somit sei die Erteilung einer Erlaubnis zu versagen.

Formeller Bestandsschutz sei nicht gegeben. Der Betrieb sei zwar mit Wirkung vom 20.12.2019 aufgenommen worden. Die Abstandsvorschrift zu den Schulen sei jedoch

schon seit 01.01.2020 gesetzlich geregelt, sei insofern bei Betriebsbeginn schon in der Diskussion gewesen und hätte der Klägerin bekannt sein müssen.

Die Anordnung der sofortigen Schließung der Wettvermittlungsstelle würde im öffentlichen Interesse für geboten erachtet, um die Einhaltung der zum Schutz der Allgemeinheit erlassenen Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Das besondere Interesse an der sofortigen Schließung folge insbesondere aus der grundsätzlichen Strafbarkeit unerlaubten Glücksspiels sowie der Vermittlung und Werbung hierfür. Es drohten darüber hinaus im vorliegenden Fall besondere und konkrete Gefahren für das Allgemeinwohl wie Spielsucht und Vermögensverlust, die es umgehend abzuwehren gelte. Nur durch die sofortige Schließung könne diesen Gefahren wirksam begegnet werden.

Am 10.06.2022 gab die Beklagte der Klägerin außerhalb des gerichtlichen Verfahrens Gelegenheit zur Äußerung zu dem Bescheid vom 28.02.2022; hierauf gab die Klägerin eine umfangreiche Stellungnahme ab. Mit Schreiben vom 22.07.2022 teilte die Beklagte der Klägerin außergerichtlich mit, dass sie nach einer erneuten Prüfung der Sach- und Rechtslage unter Würdigung der Einwände der Klägerin am bisher erlassenen Bescheid vom 28.02.2022 vollumfänglich festhalte; es bestünde auch danach kein Anlass, den Bescheid vom 28.02.2022 aufzuheben oder abzuändern. Zur Begründung der Festsetzung der Gebühr von 1.541,00 Euro führte die Beklagte ergänzend aus, im Hinblick auf den erheblichen Verwaltungsaufwand und den wirtschaftlichen Wert durch den Betrieb der Wettvermittlungsstelle (§ 4 Abs. 2 BremGebBeitrG) sei die Festsetzung der Höchstgebühr angemessen.

Die Klägerin hat bereits am 03.03.2022 Klage erhoben. Zur Begründung führt sie zunächst aus, die Ablehnung des Erlaubnisanspruchs der Veranstalterin sei schon deshalb rechtswidrig, weil diese (nur) ihr gegenüber ergangen sei. Sie habe jedoch weder den Erlaubnisanspruch gestellt – was im Übrigen auch gesetzlich und ausweislich eines von der Beklagten veröffentlichten Merkblatts nicht vorgesehen sei – noch sei sie zum Verfahren hinzugezogen oder angehört worden. Dieser Fehler schlage auch auf die Untersagungsverfügung durch; da sich die Veranstalterin noch im Antragsverfahren befinde, sei eine Untersagung unverhältnismäßig. Die Anordnung der Schließung „mit sofortiger Wirkung“ sei ebenfalls mangels Fristsetzung rechtswidrig. Da es sich nicht um eine Unterlassungspflicht handele, sondern für die Schließung des Betriebs bestimmte Vorbereitungsmaßnahmen erforderlich seien, sei eine „sofortige“ Schließung nicht möglich. Es hätte auch aufgrund der bislang erfolgten Duldung der Wettvermittlungsstelle einer Frist zur Schließung bedurft.

Die Ablehnung des Erlaubnisanspruchs und die Schließungsverfügung seien auch wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht rechtswidrig. Zunächst läge ein Eingriff in die unionsrechtlich gewährleistete Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit vor, der unverhältnismäßig sei. Weiter läge ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot vor. Es fehle etwa an einer entsprechenden Mindestabstandsregelung für die gefährlicheren Lotto-Annahmestellen, welche im Land Bremen aggressiv beworben würden. Gleiches gelte für die Bremischen Spielhallen. Überdies seien die Mindestabstandsregelungen auch verfassungswidrig. Sie verstießen als objektive Berufszulassungsvoraussetzung gegen Art. 12 Abs. 1 GG, da sie nicht verhältnismäßig seien. Zugleich liege in der unverhältnismäßigen Ungleichbehandlung gegenüber Spielhallen und Lotto-Annahmestellen ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Jedenfalls sei eine Ausnahme nach § 5a Abs. 2a BremGlüG geboten. Der Fußweg zwischen Schule und Wettvermittlungsstelle betrage mehr als 300 §m; es bestehe auch keine direkte Sichtbeziehung. Allenfalls in sehr wenigen Fällen würden Schülerinnen und Schüler der betroffenen Schule die Wettvermittlungsstelle auf ihren Schulwegen – sei es mittels Individual- oder öffentlichem Personennahverkehrs – passieren. Damit sei, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um einen Bestandsstandort handle, ein atypischer Fall gegeben. Dennoch erkläre sie sich nochmals ausdrücklich bereit, auf Außenwerbung und Außendarstellung zu verzichten, was ein zur Gefahrenabwehr ebenso wirksames und die Allgemeinheit nicht stärker belastendes Mittel darstelle. Schließlich sei auch die festgesetzte Gebühr rechtswidrig.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Bürger- und Ordnungsamts Bremerhaven vom 28.02.2022
[REDACTED] aufzuheben und

die Beklagte zu verpflichten, ihr unter Aufhebung des Bescheids des Bürger- und Ordnungsamts Bremerhaven vom 28.02.2022 [REDACTED]) die beantragte Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle an der Adresse [REDACTED] Straße [REDACTED] in der Stadt Bremerhaven zu erteilen,

hilfsweise unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über den Antrag zu entscheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie führt zunächst aus, die Ablehnung des Erlaubnisanspruchs gegenüber der Klägerin sei nicht rechtswidrig. Die Beteiligteigenschaft der Klägerin ergebe sich aus § 13 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG. Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG sei ein Verwaltungsakt

demjenigen Beteiligten bekannt zu geben, für den er bestimmt sei oder der von ihm betroffen werde; dies sei vorliegend die Klägerin. Die Veranstalterin sei von der Ablehnung des Antrages lediglich mittelbar betroffen. Weder der Glücksspielstaatsvertrag noch das Bremische Glücksspielgesetz schrieben vor, dass die Entscheidung über den Erlaubnisantrag zwingend der Wettveranstalterin zugestellt werden müsse. Vielmehr spreche der Wortlaut des § 5a Abs. 2 Satz 1 BremGlüG dafür, dass sich die Bescheidung auf die Räumlichkeit beziehe. Auch nach § 1 Ziffer 2 des Vermittlungsvertrages zwischen der Veranstalterin und der Klägerin sei Letztere für die Beschaffung der notwendigen Behördenerlaubnisse zuständig. Soweit sich die Klägerin darauf berufe, nie einen Erlaubnisantrag gestellt zu haben, stütze sich die Beklagte auf § 45 Abs. 1 Nr. 1 BremVwVfG. Danach sei ein etwaig fehlender außergerichtlicher Antrag der Klägerin mit den Klageanträgen im Hauptsacheverfahren geheilt.

Die Klägerin sei auch richtige Adressatin der Schließungsverfügung. Als Betreiberin dieser Wettvermittlungsstelle sei sie Veranstalterin eines Glücksspiels und somit auch Handlungsstörerin. Die Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 GlüStV 2021 enthalte keine Regelung, wem gegenüber die erforderlichen Anordnungen zu ergehen haben. Es bliebe daher für die Untersagung unerlaubten Glücksspiels nach § 9 Abs. 1 GlüStV 2021 bei den allgemeinen Grundsätzen der Störerauswahl. Das Anhörungsschreiben hinsichtlich der beabsichtigten Ablehnung des Erlaubnisantrags sei an die Veranstalterin gerichtet, welche jedoch im Verwaltungsverfahren Vertreterin der Klägerin sei; die Veranstalterin habe in dem Schreiben vom 19.08.2020 den Antrag auch ausdrücklich im Namen der Klägerin eingereicht. Der Klägerin sei das Anhörungsschreiben unstrittig in Durchschrift übermittelt worden, sodass sie ebenfalls die Möglichkeit gehabt habe, auf den vorgetragenen Sachverhalt zu reagieren. Hilfsweise und vorsorglich berufe sie sich auf § 28 Abs. 2 Nr. 1 BremVwVfG (sofortige Entscheidung im öffentlichen Interesse). Jedenfalls sei eine etwaige fehlende Anhörung inzwischen nachgeholt worden und damit geheilt. Äußerst hilfsweise sei § 46 BremVwVfG anwendbar.

Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Mindestabstandsgebots mit Verfassungs- und Unionsrecht ergäben sich nicht. Die Rechtsprechung zu den entsprechenden Vorschriften für Spielhallen sei insoweit übertragbar, selbst wenn von Wettvermittlungsstellen womöglich ein geringeres Spielsuchtrisiko ausgehe. Bei der Mindestabstandsregelung handele es sich um eine Berufsausübungsregelung. Zu ihrer Rechtfertigung sei ein Nachweis der Wirksamkeit nicht erforderlich; der Gesetzgeber habe insoweit eine Einschätzungsprärogative. Insbesondere seien Werbebeschränkungen nicht gleich wirksam, um den Wettvermittlungsstellen den Reiz des Verbotenen zu nehmen. Die Klägerin könne sich nicht auf einen formellen Bestandsschutz berufen; insbesondere sei

die erteilte Baugenehmigung unter einer Bedingung erteilt worden. Ein Gleichheitsverstoß und ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot lägen nicht vor, denn Wettvermittlungsstellen einerseits und Lotto-Annahmestellen andererseits seien grundsätzlich wesensverschieden. Wettvermittlungsstellen und Lotto-Annahmestellen hätten eine völlig andere Gestaltung und Atmosphäre. Unabhängig davon sei das Risiko, ein problematisches Glücksspielverhalten zu entwickeln, bei der Teilnahme an den unter Jugendlichen immer stärker verbreiteten Glücksspielformen, wie z. B. Sportwetten, stark erhöht.

Schließlich könne auch eine Ausnahme nach § 5a Abs. 2a BremGlüG nicht gewährt werden. Aus den geographischen Besonderheiten ergebe sich kein Anhaltspunkt, der eine Abweichung vom Mindestabstand erforderlich erscheinen lasse. Es sei zu berücksichtigen, dass Jugendliche auch unabhängig von den Öffnungszeiten der Schule über den Schulweg an das Erscheinungsbild der Wettvermittlungsstelle und damit auch an das Glücksspiel herangeführt würden. Insbesondere zum Fußballsport hätten Jugendliche eine besondere Affinität. Diesen könnte suggeriert werden, es handele sich um sozialadäquates Verhalten, Geld in Wettvermittlungsstellen zu verspielen. Aus diesem Grund sei die Maßnahme auch nicht unverhältnismäßig und die beantragte Abweichung von den Mindestabstandsvorgaben oder auch die Anpassung der Öffnungszeiten an die Zeiten der schulischen Nutzung würden – insbesondere auch wegen der Nutzung außerhalb des Unterrichts – abgelehnt.

Die Schließungsverfügung in Ziffer 2 des streitgegenständlichen Bescheids finde ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021. Die Tatbestandsvoraussetzungen seien erfüllt, da die Klägerin unerlaubtes Glücksspiel betreibe. Ermessensfehler lägen nicht vor; insbesondere sei bei der Schließung eines materiell nicht erlaubnisfähigen Betriebes das Entschließungsermessen intendiert.

Am 28.03.2022 hat auch die Veranstalterin Klage erhoben (Az.: 5 K 503/22), über welche noch nicht entschieden worden ist. Einen von der Klägerin gegen die Schließungsverfügung gerichteten Eilantrag hat die Kammer mit Beschluss vom 18.05.2022 (5 V 389/22) abgelehnt; die Klägerin hat den Eilantrag vor Rechtskraft des Beschlusses zurückgenommen und das Verfahren wurde eingestellt (Beschl. v. 10.06.2022).

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Veranstalterin der Sportwetten war zum hiesigen Verfahren nicht beizuladen.

Eine notwendige Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO setzt voraus, dass Dritte an einem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Dies ist dann der Fall, wenn die begehrte Sachentscheidung des Gerichts nicht getroffen werden kann, ohne dass dadurch gleichzeitig unmittelbar und zwangsläufig Rechte oder Rechtsverhältnisse Dritter gestaltet, bestätigt oder festgestellt, verändert oder aufgehoben werden. Das Beiladungsgebot des § 65 Abs. 2 VwGO wird jedoch nur ausgelöst, wenn die Veranstalterin durch den Klageantrag bzw. das Klageziel potenziell negativ betroffen wäre, was bei parallelem Interesse von Klägerin und Veranstalterin nicht der Fall ist (vgl. ebenso OVG NRW, Beschl. v. 14.04.2016 – 4 B 860/15 –, juris Rn. 2 ff.; NdsOVG, Beschl. v. 08.05.2017 – 11 LA 24/16 –, juris Rn. 5 ff; BayVGH, Beschl. v. 26.07.2016 – 10 S 16.1423 –, juris Rn. 13 ff).

Auch eine einfache Beiladung von Amts wegen ist nicht angezeigt. Sinn und Zweck der Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO ist in erster Linie, Dritten die Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen in Bezug auf den Streitgegenstand zu ermöglichen und die Rechtskraft der zwischen Klägerin und Beklagten ergangenen Entscheidung auf sie zu erstrecken. Zwar werden durch die Entscheidung über die Klage der Betreiberin auch die Interessen der Veranstalterin berührt. Die Beiladung ist vorliegend aber nicht zweckmäßig. Die Klägerin und die Veranstalterin verfolgen schon aufgrund ihrer vertraglichen Verbindung dieselben Interessen. Im Streit steht mit dem Mindestabstandsgebot des § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG zudem eine Erlaubnisvoraussetzung, die allein auf den konkreten Standort und somit nicht direkt auf die Veranstalterin bezogen ist. Mit dem umfangreichen Klagevorbringen der Klägerin werden alle rechtlichen und tatsächlichen Aspekte, die in dem Verfahren berührt sind, angesprochen (vgl. ebenso SächsOVG, Beschl. v. 10.09.2018 – 3 E 44/18 –, juris Rn. 7 m.w.N.). Überdies hat die Veranstalterin im Rahmen einer im eigenen Namen geführten Verpflichtungsklage umfassend vortragen können.

II.

Die Klage ist zulässig. Es fehlt insbesondere nicht an der aktiven Prozessführungsbefugnis der Klägerin. Diese steht grundsätzlich ohne weiteres jedem zu, der das geltend gemachte Recht als eigenes in Anspruch nimmt. Ein Auseinanderfallen von Prozessführungsbefugnis und (behaupteter) Inhaberschaft des Rechts kommt vor allem dann in Betracht, wenn ein

Kläger ausdrücklich ein (materiell) fremdes Recht geltend macht (Prozessstandschaft) oder ausnahmsweise eine (alleinige) Befugnis, ein solches eigenes Recht geltend zu machen, nicht besteht (vgl. Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 42. EL Februar 2022, § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 15 m.w.N.).

So liegt der Fall hier nicht. Die Klägerin begehrt die Erteilung der streitgegenständlichen Erlaubnis an sie selbst. Dieser Anspruch auf Erlaubniserteilung steht materiell-rechtlich ihr zu (hierzu 1.); sie kann diesen Anspruch allein (hierzu 2.) und in eigenem Namen geltend machen (hierzu 3.).

1.

Anspruchsgrundlage für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist § 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GlüStV 2021 i.V.m. §§ 3 ff. BremGlüG. Dieser Anspruch steht der Klägerin zu. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält keine ausdrückliche Regelung dazu, an wen eine Erlaubnis zum Vermitteln von Sportwetten zu erteilen ist. Er enthält lediglich in § 21a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 die Vorgabe, dass § 29 Abs. 2 Satz 2 entsprechend anzuwenden ist, wonach der Veranstalter den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 „für die für ihn tätigen Vermittler“ stellt, soweit diese in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingebunden sind. Weitere Hinweise darauf, ob es sich insoweit um eine bloße Verfahrensregelung handeln soll oder ob hierdurch der Veranstalter auch zum Adressat einer entsprechenden Erlaubnis (oder Versagung) gemacht werden soll, ergeben sich aus dem Wortlaut nicht. Die Begründung der schon im Glücksspielstaatsvertrag 2008 zu findenden Regelungen (damals freilich nicht für die Vermittlung von Sportwetten) ergibt lediglich, dass die Antragstellung durch die Veranstalter der Verfahrensvereinfachung dienen soll (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 16/1304, Mitteilung des Senats vom 13.02.07, S. 29). Die Begründung zu § 29 Abs. 2 GlüStV 2021 führt aus, die Antragstellung durch den Veranstalter sei „Folge der Eingliederung“ in dessen Vertriebsorganisation und diene „der besseren Ausübung der Aufsicht über diese Vermittler“ (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/448, Mitteilung des Senats vom 16.06.2020, S. 120).

Die Regelungen der Bundesländer enthalten überwiegend keine konkretisierenden Ausführungen zum Inhaltsadressaten der Vermittlererlaubnis bzw. eines entsprechenden Ablehnungsbescheides. Einige Länder haben jedoch ausdrückliche Regelungen aufgenommen. So ist nach § 13 Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW in Nordrhein-Westfalen die Erlaubnis dem Veranstalter und dem Vermittler zu erteilen. Nach § 6 Abs. 2 SVVO ist in Schleswig-Holstein der Veranstalter der Adressat des Erlaubnisbescheides. Die Entscheidung über den Antrag ist sowohl gegenüber dem Veranstalter als auch gegenüber

dem Vermittler bekanntzugeben. Die Entscheidung über den Antrag wird gegenüber dem Vermittler in dem Zeitpunkt wirksam, in dem sie dem Veranstalter bekanntgegeben wird. Nach § 8 Abs. 2 Satz 6 NGLüSpG gilt in Niedersachsen die „Entscheidung über den Antrag“ dem Vermittler in dem Zeitpunkt als bekanntgegeben, in dem sie dem Veranstalter bekanntgegeben worden ist. Nach § 9 Abs. 2 GlüStVAG kann in Berlin die Erlaubnis für eine Wettvermittlungsstelle nur „von dem Erlaubnisinhaber“ beantragt und nur diesem erteilt werden, womit der Veranstalter (als Inhaber der Erlaubnis nach § 4a GlüStV 2021) gemeint sein dürfte.

Das Bremische Glücksspielgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung zu dieser Frage. Aus einer Gesamtschau verschiedener Regelungen des Gesetzes ergibt sich jedoch, dass Erlaubnisinhaber der Betreiber der Wettvermittlungsstelle sein soll. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 6 BremGlüG ist in der Erlaubnis unter anderem „bei Vermittlungen der Veranstalter“ anzugeben. Würde die Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle ohnehin dem Veranstalter zustehen, wäre eine genaue Festlegung des Veranstalters in der Erlaubnis entbehrlich. Allerdings umfasst § 3 BremGlüG jedoch auch Erlaubnisse zur Vermittlung von anderen Glücksspielen, bei denen eine Erlaubniserteilung an den Veranstalter nicht in Betracht kommt und deshalb die Angabe des Veranstalters nicht obsolet ist. Uneindeutig bleibt auch die Regelung des § 5b Abs. 1 BremGlüG zum Auswahlverfahren in Konkurrenzsituationen. Demnach soll in Konkurrenzsituationen zugunsten desjenigen „Antragstellers“ entschieden werden, der in der Stadtgemeinde die geringere Anzahl an Wettvermittlungsstellen „beantragt hat“ oder „bereits erlaubt betreibt“. Dies deutet zunächst darauf hin, dass „Antragsteller“ in diesem Sinne eine Person ist, welche auch Wettvermittlungsstellen „betreibt“. Die Gesetzesbegründung ist demgegenüber uneindeutig, in dem sie darauf abstellt, die Regelung ziele auf eine gleichmäßige Verteilung der möglichen Standorte „zwischen den verschiedenen Veranstaltern“ ab (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/1465, Mitteilung des Senats vom 10.05.2022, S. 26). Maßgeblich für das Verständnis der Kammer spricht jedoch die Gesetzesbegründung zu § 5c Abs. 6 BremGlüG (vorher § 5b Abs. 6 BremGlüG a.F.), wonach das Aufsichtspersonal die zur Tätigkeit in einer Wettvermittlungsstelle erforderliche Zuverlässigkeit zu besitzen hat. Dazu hat der Inhaber der Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle durch geeignete Maßnahmen zu überprüfen, ob das Aufsichtspersonal die Gewähr dafür bietet, dass es die geltenden Regeln und Konzepte beachtet und umsetzt. Die Gesetzesbegründung (Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/989, Mitteilung des Senats vom 01.06.2021, S. 6 f.) führt dazu aus, die Vorschrift konkretisiere die „Verpflichtungen der Betreiber einer Wettvermittlungsstelle. Im Erlaubnisverfahren und auf Verlangen der zuständigen Behörden müssten die Antragsteller beziehungsweise Erlaubnisinhaber hierzu vortragen.“ Hieraus ergibt sich, dass der Bremische Gesetzgeber

den Betreiber einer Wettvermittlungsstelle als Inhaber der Erlaubnis ansieht und zwischen Antragstellern (den Veranstaltern von Sportwetten) und den Erlaubnisinhabern – den Betreibern der Wettvermittlungsstellen unterscheidet.

Schließlich spricht auch die Ausgestaltung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse als Personalkonzessionen dafür, dass die Erlaubnis, welche u.A. an die Zuverlässigkeit der Betreiber anknüpft, auch diesen gegenüber zu erteilen ist. Dies deckt sich mit der – soweit ersichtlich bislang einzigen zu dieser Frage ergangenen – Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. BayVGh, Beschl. v. 19.05.2022 – 23 C 22.1156 –, juris Rn. 5).

Dieser Befund ist unabhängig von der Frage, ob auch die Veranstalter aus eigenem, höherrangigem Recht (insbesondere aus der in Art. 56 AEUV geregelten Dienstleistungsfreiheit) einen eigenen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis (an die für sie tätigen Vermittler) haben (offengelassen BayVGh, Beschl. v. 19.05.2022 – 23 C 22.1156 –, juris Rn. 5).

2.

Vor dem Hintergrund der genannten Wertungen liegt auch kein Fall der „echten“ (materiellrechtlichen) notwendigen Streitgenossenschaft nach § 64 VwGO i.V.m. § 62 ZPO vor, sodass Veranstalterin und Vermittler nur gemeinsam klagebefugt wären (vgl. hierzu mit Beispielen Kintz, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 62. Edition Stand: 01.07.2022, § 64 Rn. 12 ff.). Es spricht aus der gesetzlichen Regelung des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Bremischen Glücksspielgesetzes nichts dafür, dass das materielle Recht – die Erlaubnis – nur beiden gemeinsam zustehen würde und deshalb gemeinsam geklagt werden müsste.

3.

Die Klägerin ist befugt, den ihr allein zustehenden Anspruch selbst geltend zu machen.

Die genaue Reichweite der Regelung des § 21a Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 kann dabei zunächst dahinstehen; es ist für das vorliegende gerichtliche Verfahren unerheblich, ob die Norm im Verwaltungsverfahren lediglich Anforderungen an die Antragseinreichung (als Beginn des Verwaltungsverfahrens, vgl. § 22 BremVwVfG) stellt oder darüber hinaus eine Vertretungsregelung oder gar eine Verfahrensstandschaft im Verwaltungsverfahren begründet, wodurch die Veranstalterin – obgleich nach der geschilderten Auffassung der Kammer nicht Inhaltsadressatin des Erlaubnis- oder Versagungsbescheids – u.U. Bekanntgabeadressatin desselben sein könnte. Jedenfalls

ergibt sich aus der Vorschrift nach Überzeugung der Kammer keine gesetzliche Prozessstandschaft, welche die eigene Prozessführungsbefugnis der Vermittlerin im hiesigen Klageverfahren ausschließen würde.

Unter einer gesetzlichen Prozessstandschaft versteht man die Befugnis, kraft gesetzlicher Regelung ein fremdes Recht im eigenen Namen geltend zu machen. Dies betrifft im Wesentlichen zwei Fallkonstellationen: Einerseits die Parteien kraft Amtes (etwa Testamentsvollstrecker (§ 2212 BGB), Nachlassverwalter (§ 1985 BGB) oder Insolvenzverwalter (§ 80, 85 InsO)) sowie andererseits Konstellationen, in denen ein einzelnes Mitglied einer – wie auch immer gearteten – Gemeinschaft mehrerer Personen für die Gesamtgruppe ein Recht im eigenen Namen geltend macht (z.B. der Verwalter des Gesamtguts in der Ehe, § 1422 BGB; die „actio pro socio“ im Gesellschaftsrecht; Ansprüche aus Miteigentum (§ 1011 BGB), aus der Miterbenstellung (§ 2039 BGB) sowie weitere Fälle). Auch das öffentliche Recht kennt eigene Fälle der Prozessstandschaft, etwa die aktive Prozessstandschaft von Behindertenverbänden in § 85 SGB IX.

Aus der gesetzlichen Regelung des § 21a Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021, wonach der Veranstalter den Erlaubnis Antrag „für die für ihn tätigen Vermittler“ stellt, ergibt sich nach Überzeugung der Kammer eine solche Prozessstandschaft nicht. Für eine solche weitreichende Folge, die über das Verwaltungsverfahren in das gerichtliche Verfahren hineinwirkt, bestehen weder im Wortlaut noch in der Begründung Anhaltspunkte. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung fehlt ebenso wie ein besonderes Bedürfnis für eine solche Geltendmachung durch Dritte. Aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift (insbesondere unter dem tragenden Gesichtspunkt der Verfahrensvereinfachung) ist nichts dafür ersichtlich, dass auch die klageweise Geltendmachung des Erlaubnisanspruchs (allein) auf die Veranstalterin übertragen sein soll. Vielmehr ist es bei der Klage auf Erteilung einer Personalkonzession zweckmäßig, dass der hiervon unmittelbar Betroffene die Klage erhebt, da es weit überwiegend um Details der konkreten Wettvermittlungsstelle und der Person des Betreibers, weniger um Belange des konzessionierten Veranstalters geht.

III.

Die Klage hat nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Der Bescheid vom 28.02.2022 ist überwiegend rechtmäßig. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle und keinen Anspruch auf erneute Bescheidung ihres Antrags (hierzu 1.). Die Untersagungsverfügung ist rechtmäßig (hierzu 2.). Allein die Gebührenerhebung ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (hierzu 3.).

1.

Die Klägerin hat zum maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle und keinen Anspruch auf erneute Bescheidung ihres Antrags.

a.

Anspruchsgrundlage ist § 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GlüStV 2021 i.V.m. §§ 3 ff. BremGlüG. Dass grundsätzlich ein gebundener Anspruch auf Erteilung einer solchen Erlaubnis besteht, wenn kein Versagungsgrund erfüllt ist, ergibt sich im Umkehrschluss aus der Streichung von § 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV a.F., wonach auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch bestand (so auch Helmes/Otto, in: Hamacher/Krings/Otto, Handkommentar Glücksspielrecht, 11. Aufl. 2022, § 4a GlüStV Rn. 4); anderes gilt nur für den Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Ausnahme von bestimmten Versagungsgründen in § 5a Abs. 2a BremGlüG.

b.

Der Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle verstößt gegen § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG. Nach dieser Vorschrift i.V.m. der Übergangsregelung des § 18 Abs. 1 Satz 1 BremGlüG darf eine Wettvermittlungsstelle grundsätzlich einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie zu einer Schule in öffentlicher oder freier Trägerschaft der Schularten des § 16 Abs. 1 Nr. 1 lit. b und c sowie Nr. 2 BremSchulG nicht unterschreiten. Der Abstand zwischen der Wettvermittlungsstelle und der [REDACTED] Schule beträgt Luftlinie ca. 100 m. Bei dieser handelt es sich um eine Oberschule in kirchlicher Trägerschaft und somit um eine Schule im Sinne des § 16 Abs. 1 Nr. 1 lit. b BremSchulG.

Diese Mindestabstandsvorschrift verstößt nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu aa.), Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu bb.) oder Art. 14 GG (hierzu cc.), auch nicht gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (hierzu dd.).

aa.

Die streitgegenständliche Vorschrift verstößt nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG.

(1)

Die angegriffene Mindestabstandsregelung stellt einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG dar. Sie bewirkt, dass Wettvermittlungsstellen nicht in räumlicher Nähe von bestimmten Einrichtungen betrieben werden sollen, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden. Die

angegriffenen Vorschriften regeln damit die Zulassung und den Betrieb von Wettvermittlungsstellen und greifen deshalb in die Berufsfreiheit der Betreiber ein (vgl. zu Spielhallen BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 129 m.w.N.).

Die Klägerin unterfällt als Betreiberin einer Wettvermittlungsstelle dem Schutz des Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Bei der Tätigkeit als Betreiber einer Wettvermittlungsstelle handelt es sich um einen eigenständigen Beruf als eine wirtschaftliche Betätigung, die grundsätzlich unabhängig von anderen Tätigkeiten ausgeübt werden kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris Rn. 81 ff.).

(2)

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist jedoch gerechtfertigt (so im Ergebnis auch – soweit ersichtlich – die gesamte Rechtsprechung: SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –; OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –; VG Leipzig, Beschl. v. 31.01.2022 – 5 L 23/22 –; VG Berlin, Beschl. v. 12.06.2020 – 4 L 290.19 –; VG Karlsruhe, Beschl. v. 07.02.2022 – 2 K 1838/21 –; VG Köln, Urt. v. 05.10.2022 – 24 K 1472/21 –; alle juris).

Es kann dabei dahinstehen, ob es sich bei der streitgegenständlichen Regelung, die auf den ersten Blick nur die möglichen Standorte zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle einschränkt, um eine bloße Berufsausübungsregelung handelt, oder – in Kumulation mit zahlreichen anderen Vorgaben glücksspielrechtlicher, baurechtlicher und sonstiger Natur (vgl. zu einer solchen Betrachtungsweise grundsätzlich BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 36 ff.) – sogar um eine objektive Berufszugangsvoraussetzung in Form einer (mittelbaren) Kontingentierung. Denn selbst zur Rechtfertigung einer objektiven Berufszugangsvoraussetzung liegen hinreichende Gründe des Gemeinwohls vor, die das Abstandsgebot tragen. Die Regelungen dienen der Abwehr drängender Gefahren für ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut (α), sind im Blick auf die unter staatlicher Beteiligung betriebenen Spielbanken hinreichend konsequent auf das legitime Ziel der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ausgerichtet (β) und verhältnismäßig (γ).

α .

Die Regelungen dienen mit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel. § 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021, auf den § 2 Abs. 1 BremGlüG Bezug nimmt, nennt ausdrücklich die Verhinderung von Glücksspielsucht sowie den Jugend- und Spielerschutz als Ziele der glücksspielrechtlichen Regelungen. Dass mit dem Abstandsgebot diese Ziele verfolgt werden, stellt die Gesetzesbegründung ausdrücklich klar. Die Regelung dient danach der möglichst frühzeitigen Vorbeugung von Spielsucht. Sie soll einem Gewöhnungseffekt des verbreiteten, stets verfügbaren Angebots

von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen entgegenwirken (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/172 Mitteilung des Senats vom 19.11.2019, S. 17).

Diese Einschätzungen des Gesetzgebers sind nicht offensichtlich fehlerhaft (vgl. im Ergebnis zu Spielhallen ebenso: BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 137). Gerade im Hinblick auf Kinder und Jugendliche darf der Gesetzgeber suchtpreventive Maßnahmen aufgrund deren höheren Beeindruckbarkeit für besonders dringlich halten, da insbesondere die Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen diejenige mit dem größten Spieleranteil im Sektor der Sportwetten darstellt (vgl. Banz, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht, 2019 (fortan: BZgA-Forschungsbericht 2019), S. 150).

β.

Das Abstandsgebot ist konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Wettvermittlungsstellen einerseits und Lotto-Annahmestellen andererseits unterschiedlichen Regelungen unterworfen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass über die Verfolgung eines legitimen Zwecks hinaus besondere Anforderungen gelten, wenn der Staat zugleich auf Teilen des Spielmarktes selbst wirtschaftend tätig ist. So verlangt etwa ein (hier nicht in Rede stehendes) beim Staat monopolisiertes Sportwettangebot eine konsequente Ausgestaltung der Maßnahmen zur Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten, da fiskalische Erwägungen des Staates solche Einschränkungen der Berufsfreiheit nicht tragen können (so zum staatlichen Sportwettangebot „ODDSET“ bei gleichzeitiger Monopolstellung des Staats BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 –, juris). Unabhängig von einer staatlichen Monopolstellung ist auch in einer Konfliktlage mit staatlicher Beteiligung am Spiel- und Wettmarkt eine Ausrichtung der staatlichen Maßnahmen auf die Bekämpfung der Spielsucht erforderlich. Dabei sind andere Glücksspielformen insbesondere dann einzubeziehen, wenn der Gesetzgeber (auch) eigene fiskalische Interessen verfolgt – insbesondere, wenn er selbst am Glücksspielmarkt teilnimmt – und die Glücksspielformen potentiell in Konkurrenz zueinanderstehen. Denn auch hier kann die legitime Zielsetzung, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wettsucht zu bekämpfen, in ein Spannungsverhältnis zu den fiskalischen Interessen des Staates geraten. Die suchtpreventiv ausgerichtete staatliche Regulierung in einem Glücksspielsegment darf nicht durch die fiskalische Ausrichtung der Regulierung in einem anderen konterkariert werden (zur Regulierung von Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 122 ff.).

Ein solcher Fall liegt nach Überzeugung der Kammer nicht vor. Der Gesetzgeber verfolgt vorliegend nicht rein fiskalische Ziele oder nimmt in Kauf, dass durch die starke Regulierung von Wettvermittlungsstellen vermehrt auf andere Glücksspiele zugegriffen würde (a.A. Sodan/Janssen, Zur Verfassungsmäßigkeit der Berliner Abstandsgebote für Wettvermittlungsstellen, SÖR Band 1448, S. 79 ff.). Auch im Übrigen ist nichts dafür ersichtlich, dass die Mindestabstände von ihrer tatsächlichen Wirkung her dem erklärten Ziel des Jugendschutzes widersprechen würden.

Dies gilt zunächst mit Blick auf den Sportwettenmarkt. Es besteht schon keine nennenswerte Konkurrenzsituation des hier regulierten privaten Wettsektors zu staatlichen Angeboten. Die ODDSET-Sportwetten werden in Bremen nicht angeboten. Ausweislich des Internetauftritts von Lotto Bremen werden in Lotto-Aannahmestellen neben der bekannten Lotterie (6 aus 49) auch andere Glücksspiele angeboten (Eurojackpot, BINGO, GlücksSpirale, KENO, Spiel77/SUPER6 sowie diverse Rubbel- und Aufreißlose). Dies sind jedoch keine Sportwetten. Die einzigen Lotterieangebote, die Bezug zum Bereich Sport haben, sind die TOTO-Wetten. Dort werden lediglich die Auswahlwette TOTO 6aus45, die 45 Fußballspiele betrifft und bei der aus 45 Spielpartien am Wochenende sechs ausgewählt werden müssen, die mit einem Unentschieden enden werden, sowie die TOTO 13er Ergebniswette angeboten, bei der die Ergebnisse (Sieg/Niederlage/Unentschieden) von 13 Fußballspielen Gegenstand der Wette sind. Im Vergleich zum umfangreichen Wettprogramm in Wettvermittlungsstellen, das grundsätzlich auch andere Sportarten sowie Live- und Ereigniswetten beinhaltet, ist dieses staatliche TOTO-Angebot sehr begrenzt (so auch VG Berlin, a.a.O., Rn. 33 f.; SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 43). Aus Sicht der Kammer liegt es insoweit nahe, dass sich die durch die Teilnahme an Sportwetten in Lotto-Aannahmestellen hervorgerufene Suchtgefahr wegen des anderen Gepräges solcher Einrichtungen von derjenigen des Angebots in Wettvermittlungsstellen unterscheidet (vgl. dazu ausführlich unten unter cc). Auch, dass im nennenswerten Umfang Spieler von Wettvermittlungsstellen wegen der streitgegenständlichen Regulierung stattdessen auf das eingeschränkte Sportwettprogramm in (örtlich ggf. leichter erreichbaren) Lotto-Aannahmestellen ausweichen würden, ist nach Auffassung der Kammer unwahrscheinlich.

Auch mit Blick über die Sektoren hinweg und in Bezug auf die staatlichen Lotterien verfolgt der Gesetzgeber vorliegend nicht rein fiskalische Ziele oder nimmt in Kauf, dass durch die starke Regulierung von Wettvermittlungsstellen vermehrt auf Lotterien zugegriffen würde. Selbst wenn es – wie die Klägerin meint – zuträfe, dass das staatliche Angebot rechtswidrig beworben wird und stark expandiert, fehlt es am Zusammenhang mit dem hier streitgegenständlichen Sportwettenmarkt. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass es zwischen

dem Lotto-Angebot des Landes und dem Sportwettangebot durch Private zu einer Konkurrenz kommt. Insbesondere ist es nicht plausibel, dass es durch die streitgegenständlichen Abstandsvorschriften zu einem Zulauf bei staatlichen Lotterien kommt, der die Ziele des Gesetzes konterkariert oder dem Staat nennenswerte Zusatzeinnahmen verschafft.

Y.

Das Abstandsgebot ist verhältnismäßig, also zur Erreichung der dargestellten legitimen Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Das Abstandsgebot zu Schulen ist zur Erreichung eines verstärkten Jugendschutzes jedenfalls förderlich. Die Einschätzung des Landesgesetzgebers, der Spielsucht müsse bei Minderjährigen – auch über den Ausschluss ihres Zutritts hinaus – in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an Wettvermittlungsstellen und eines Anreizes des für sie verbotenen Glücksspiels entgegengewirkt werden, überschreitet nicht die ihm zustehende Einschätzungsprärogative. Indem wenigstens in der Nähe der von ihnen nahezu täglich aufgesuchten Schulen Wettvermittlungsstellen aus dem alltäglichen Umfeld herausgenommen werden, wird erreicht, dass diese in geringerem Maße Bestandteil ihrer Lebenswirklichkeit sind. Gerade bei besonders schutzbedürftigen Kindern und Jugendlichen kann so ein Gewöhnungseffekt durch ein stets verfügbares Angebot vermieden werden (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 152). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Aufenthalt im Schulumfeld mit Blick auf die staatliche Schulpflicht unumgänglich ist, üblicherweise ohne die Erziehungsberechtigten stattfindet und der Gesetzgeber deswegen gerade mit Blick auf diese Örtlichkeit den Schutz vor Gefahren des Glücksspiels besonders sicherzustellen hat.

Entgegen der Auffassung der Klägerin bedurfte es hierzu keiner weiteren Untersuchungen: Der BZgA-Forschungsbericht 2019 sowie das noch aktuellere Glücksspiel-Survey 2021 (Buth/Meyer/Kalke, Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021) erläutern umfangreich die von Sportwetten ausgehenden Gefahren: Hinsichtlich der Prävalenz ist festzuhalten, dass bei der Lebenszeitprävalenz alle Formen der Lotterien mit zusammen 68,4% deutlich vor den Automaten- und Casinospiele mit zusammen 30% liegen, während die Sportwetten mit zusammen 6,6% einen hinteren Rang einnehmen (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 142). Bei den 12-Monats-Prävalenzen ist der Unterschied zwischen Automaten- und Casinospiele einerseits sowie Sportwetten andererseits jedoch wesentlich geringer mit 4,1 bzw. 2,2% (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 143). Insbesondere beim Korrespondenzverhalten zeigt sich das große Suchtpotenzial von Sportwetten. Denn

Personen, die Sportwetten spielen, nehmen mehr als doppelt so häufig auch an Automaten spielen teil im Vergleich zu Personen, die Lotterien nachfragen (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 80). Wer in den vergangenen 12 Monaten an Sportwetten teilnahm, nahm zu 27,9% auch an Geldspielautomaten und zu 46,4% an riskanten Onlinespielen teil; nur 7,4% der Sportwett-Teilnehmer nahm ausschließlich an Sportwetten teil. Demgegenüber: Wer in den vergangenen 12 Monaten an Sofortlotterien teilnahm, nahm (nur) zu 11,3% auch an Geldspielautomaten und zu 20,6% an riskanten Onlinespielen teil; 18,8% der Sofortlotterie-Teilnehmer nahm nur an Sofortlotterien teil (Glücksspiel-Survey 2021 S. 33).

Die Teilnahme an Sportwetten ist mit erheblichen Risiken verbunden, welche sich nach Auffassung der Kammer nur im geringen Maße von denen des Spiels in Spielhallen unterscheidet. In aktuellen Studien wird verschiedentlich dargelegt und näher begründet, dass neben den Automaten- und Casinospielen auch Sportwetten ein erhöhtes Risiko für problematisches Spielverhalten aufwiesen (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 13, 160). Knapp 10% aller Automaten- und Casinospieler zeigen ein mindestens problematisches Spielverhalten, 14,8% spielen auffällig bzw. risikoreich. Sportwetten weisen sogar einen noch höheren Anteil an mindestens problematischem Spielverhalten auf (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 90 f.). Das aktuelle Glücksspiel-Survey 2021 zeigt sogar, dass bei Teilnehmenden an terrestrischen Sportwetten sogar über 30% eine Glücksspielstörung aufweisen, 8,4% sogar eine schwere Glücksspielstörung. Diese Werte liegen sogar über dem für terrestrische Casinospiele. Lediglich 38,5% der Spielenden gelingt eine Teilnahme an terrestrischen Sportwetten im „unproblematischen“ Bereich (Glücksspiel-Survey 2021, S. 39). Die Chance, bei Sportwetten auffällig bzw. risikoreich zu spielen, ist mithin signifikant erhöht. Lotterien (mit Ausnahme der Lotterie Keno) weisen hingegen insgesamt das geringste Gefährdungspotenzial auf (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 84, 90 f.).

Auch was konkret das Risiko für junge Menschen angeht, weisen Sportwetten eine hohe Gefährlichkeit auf. Sehr aussagekräftig sind insoweit die Prävalenzen nach Altersgruppen gegliedert. In der Altersgruppe der 16- und 17-jährigen haben danach 2,6% der Befragten bereits einmal an Geldautomaten gespielt, während es bei den Sportwetten sogar 2,8% sind. An Lotterien haben in dieser Altersklasse bereits 26% teilgenommen (vgl. BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 146 f.). Bei den Spielorten zeigen sich ähnliche Tendenzen: In der Altersgruppe der 16- und 17-jährigen haben 3,5% der Befragten in einer Lotto-Annahmestelle Glücksspiel betrieben, 0,1% in einer Spielhalle und immerhin 0,6% in einem Wettbüro oder auf der Rennbahn (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 153). Über das Internet haben bereits 2,6% der 16- und 17-jährigen an Glücksspielen teilgenommen (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 153). Für die besondere Vulnerabilität von Jugendlichen

gibt es dabei verschiedene Erklärungsansätze. In Betracht kommt eine besondere Experimentierfreudigkeit bzw. ein ausgeprägtes Risikoverhalten, eine hohe Verführbarkeit durch verbreitete Glücksspielangebote im Internet oder im öffentlichen Raum (Wettbüros, Sportbars usw.), aber auch eine scheinbar hohe Akzeptanz in der Gesellschaft (BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 27). Dabei ist maßgeblich auch in den Blick zu nehmen, dass das Abstandsgebot Kinder und Jugendliche typischerweise in einer Gruppensituation – hier insbesondere ihrem gemeinsamen Schulweg bzw. der gemeinsamen Freizeitgestaltung, dem Verbringen von Freistunden o.Ä. – schützt und damit auch einen maßgeblichen Beitrag leistet, das Entstehen einer Gruppendynamik hinsichtlich der (für sie illegalen) Nutzung von Sportwetten zu verhindern (so VG Karlsruhe, a.a.O., Rn 39). Das Angebot der Wettvermittlungsstellen betrifft zudem einen für Kinder und Jugendliche besonders relevanten und attraktiven Lebensbereich, da es sich auf Sportereignisse bezieht, welche schon aufgrund eigener sportlicher Aktivitäten der Kinder und Jugendlichen erheblichen Bezug zu ihrem Alltag aufweisen. Damit geht eine besondere Gefahr der Bagatellisierung und Unterschätzung der Gefahren des Glücksspielangebots von Wettvermittlungsstellen einher, der etwa über das Automatenglücksspiel hinausgeht (so auch VG Karlsruhe, a.a.O., Rn 39).

Soweit die Klägerin unter Berufung auf zahlreiche Studien und Untersuchungen demgegenüber meint, Rubbellose als Form der Lotterie seien gerade für Jugendliche und junge Erwachsene um ein Mehrfaches gefährlicher als das Angebot von Sportwetten, vermischt sie Prävalenz und Risikopotenzial. Dass eine bestimmte Form von Glücksspiel häufiger in Anspruch genommen wird, sagt noch nichts über deren Gefährlichkeit für den Einzelnen aus. Die Gefährlichkeit einer bestimmten Spielart ergibt sich vielmehr aus einer Betrachtung des Anteils an Konsumenten mit auffälligem und problematischem Spielverhalten an allen Spielenden. Nach den vorliegenden aktuellen Zahlen erscheinen – über alle Lotterien betrachtet – 7,2% der Teilnehmenden eine Glücksspielstörung zu haben, 1,4% eine schwere (Glücksspiel-Survey 2021 S. 39); dies entspricht weniger als einem Viertel der Werte für Sportwetten. Darüber hinaus dürften innerhalb der Gruppe der Lotterien die Sofortlotterien nochmals ungefährlicher sein (BZgA-Forschungsbericht 2019, S. 162).

Im Ergebnis zeigen sich bei einer Risikobewertung der Glücksspielformen sowohl bei Automaten- und Casinospielen einerseits wie auch Sportwetten andererseits deutlich erhöhte Werte auffälligen bzw. risikoreichen und mindestens problematischen Spielverhaltens, während diese bei den Lotterien wesentlich niedriger liegen (vgl. BZgA-Forschungsbericht 2019 S. 160). Zwar wird in den zitierten, aktuellen Studien nicht eigens betont, dass es einen messbaren Zusammenhang zwischen dem Konsum von Sportwetten

und der Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche im näheren Umfeld ihres täglichen Lebens gibt. Insoweit kann allerdings auf die Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit und dem Spielverhalten bei Spielhallen zurückgegriffen werden. Aus Sicht des Gerichts ergeben sich bei dieser Frage zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen keine beachtlichen Unterschiede (a.A. Sodan/Janssen, a.a.O., S. 94 ff.). Vor diesem Hintergrund ist der von der Klägerin monierte „Erst-Recht-Schluss“ von der Rechtsprechung zu Abstandsregelungen für Spielhallen auf diejenigen für Wettvermittlungsstellen nicht unzulässig. Es ist vielmehr naheliegend, dass die vom Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht für Spielhallen entwickelte Rechtsprechung auf Wettvermittlungsstellen übertragbar ist (so auch SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 31).

Das Abstandsgebot ist auch erforderlich. Ein milderer, gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich, zumal dem Gesetzgeber auch hier ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt. Das Zutrittsverbot für Minderjährige (§ 6 Abs. 1 JuSchG, § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 BremGlüG) stellt kein gleichermaßen wirksames Mittel wie das Abstandsgebot zu Schulen dar, da der Werbe- und Gewöhnungseffekt dadurch nicht vermieden wird (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 154). Der Gesetzgeber durfte im Rahmen seines Gestaltungsspielraums insbesondere auch annehmen, dass bloße Werbebeschränkungen nicht genügen, um den Wettvermittlungsstellen den Reiz des Verbotenen zu nehmen (so auch VG Berlin, a.a.O., Rn. 36) und den Gewöhnungseffekt des Anblicks von Erwachsenen bei dem (nur) scheinbar „harmlosen“ Zeitvertreib zu verringern. Aus diesem Grunde dringt die Klägerin mit ihrem Vorbringen, Sportwetten seien außerhalb des terrestrischen Angebots – insbesondere durch die Omnipräsenz bei Sportübertragungen und im Internet – ohnehin Teil der Lebenswirklichkeit von Jugendlichen, nicht durch: Bei der bloßen Werbung für Sportwetten oder bei entsprechend zugänglichem Angebot im Internet tritt der „Normalisierungseffekt“ bezogen darauf, dass Sportwetten einen „harmlosen“ btreib darstellen, nicht im selben Maße auf (so auch SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 36). Die direkte Konfrontation mit dem Glücksspiel setzt insoweit stets eine bewusste Entscheidung voraus, etwa eine entsprechende Internetseite aufzurufen. Eine Begegnung mit anderen Spielenden findet nicht statt. Gleich geeignet wäre auch nicht eine Regelung, die allein den Schulweg betrifft, da Schülerinnen und Schüler auch außerhalb des Schulwegs im Schulumfeld „mobil“ sind, etwa in Freistunden o.Ä. (a.A.: Sodan/Janssen, a.a.O., S. 90); ebenfalls brächte eine solche Regelung erhebliche Bestimmtheitsprobleme mit sich.

Das Abstandsgebot ist schließlich auch angemessen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie

rechtfertigenden Gründe wahrt die gesetzliche Regelung auch unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen des Bremischen Glücksspielgesetzes insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit und belastet die Betroffenen nicht übermäßig. Der mit dem Abstandsgebot verfolgte Hauptzweck des Jugendschutzes wiegt besonders schwer, da es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel handelt. Besonderes Gewicht bekommt dieses Ziel dadurch, dass nach maßgeblichen Studien von Sportwetten besondere Gefahren ausgehen, insbesondere für junge Erwachsene (siehe bereits oben) (ähnlich auch VG Berlin, a.a.O., Rn. 38; a.A. Sodan/Janssen, a.a.O., S. 94 ff.). Auch aufgrund dieser Erkenntnisse der Suchtwissenschaft durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass das Abstandsgebot einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung der verfolgten Ziele leistet (vgl. ausdrücklich zum Mindestabstandsgebot von Spielhallen zu Schulen: BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 158 a.E.). Der Gesetzgeber hat durch die Beschränkung auf bestimmte Schultypen (Oberschulen, Gymnasien, berufsbildende Schulen) auch sichergestellt, dass Schulen für Erwachsene nicht erfasst sind.

Das Abstandsgebot hat zulasten der potenziellen Betreiber demgegenüber zur Folge, dass – mangels Ausweichmöglichkeiten im Stadtstaat – die Gesamtzahl von Standorten, an denen eine Wettvermittlungsstelle betrieben werden kann, sinkt. Dies gilt gerade im Zusammenwirken mit bauplanungsrechtlichen Beschränkungen. Die Gesamtbelastung lässt es möglich erscheinen, dass nicht nur in Einzelfällen Wettvermittlungsstellenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssen, zumal die Zahl der attraktiven Standorte durch das Abstandsgebot stark beschränkt wird. Es ist jedoch weder vorgetragen noch für die Kammer, die zahlreiche Verfahren betreffend verschiedener Wettvermittlungsstellen anhängig hat, ersichtlich, dass es überhaupt nicht mehr möglich ist, im Gebiet des Landes Bremens Wettvermittlungsstellen zu betreiben. Nicht ausgeschlossen wird durch die angegriffene Regelung im Übrigen die Möglichkeit, eine Wettvermittlungsstelle insgesamt wirtschaftlich zu betreiben; ist ein Standort gefunden, beschränken die Abstandsgebote dessen Betrieb nicht. Ob durch die in Zukunft noch stärkere faktische Kontingentierung (aufgrund der bereits absehbaren Verschärfung der Abstandsregelungen auf 500 m zwischen Wettvermittlungsstellen einerseits und Schulen, Spielhallen und anderen Wettvermittlungsstellen andererseits ab dem 01.07.2023) und durch die damit verbundene stärkere Eingriffstiefe die Betreiberbelange ein größeres Gewicht erhalten und demgegenüber die vom Gesetzgeber verfolgten Jugendschutzbelange – bei einem noch größeren Abstand zwischen Schulen und Wettvermittlungsstellen – abnehmen und letztlich insoweit zurücktreten müssen, kann vorliegend noch offenbleiben.

Soweit die Klägerin meint, dass mit den Abstandsgeboten eine bedarfsgerechte Versorgung mit Wettvermittlungsstellen nicht gewährleistet wird, überzeugt dies schon deshalb nicht, weil sie nicht vorträgt, welche Dichte von Wettvermittlungsstellen aus ihrer Sicht eine bedarfsgerechte Versorgung – sofern eine solche mit Blick auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen überhaupt ein anzustrebendes Ziel darstellt – sicherstellen würde. (Einfach-)gesetzlich vorgesehen ist insoweit lediglich die Zielvorgabe des Glücksspielstaatsvertrages 2021, wonach „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot“ der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung „in geordnete und überwachte Bahnen“ gelenkt werden soll (sog. Kanalisierungseffekt, § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021). Eine Pflicht der Länder, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, ist hingegen nur in § 10 GlüStV 2021 normiert, der gemäß § 2 Abs. 6 GlüStV 2021 für Sportwetten nicht gilt.

Die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Vorschrift wird schließlich auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass den Betreibern von „Bestandsstandorten“ kein Bestandsschutz (etwa in Form einer Übergangsregelung o.Ä.) gewährt worden ist (a.A. Sodan/Janssen, a.a.O., S. 116 ff.). Dabei ist zunächst festzuhalten, dass kein Betreiber einer Wettvermittlungsstelle jemals eine Erlaubnis für seinen Betrieb erhalten hatte, welche formellen Bestandsschutz i.e.S. vermitteln könnte. Voraussetzung für formellen Bestandsschutz ist stets ein genehmigter Bestand (vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 190 m.w.N.). Bereits der Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011 sah in § 10a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 die Erlaubnispflichtigkeit des Betriebs von Wettvermittlungsstellen vor. Letztlich konnten solche Erlaubnisse aber nicht erteilt werden, da das Konzessionierungsverfahren für die Veranstalter von Sportwetten nicht beendet wurde. Die Tatsache, dass ein Erlaubnisverfahren nicht existierte, hatte keinen legalen, sondern lediglich einen faktisch geduldeten Wettbetrieb zur Folge (vgl. OVG BrL-Bbg, Beschl. v. 29.03.2022 – OVG 1 S 21/22 –, juris Rn. 12). Ein Vertrauen auf den weiteren, längerfristigen oder gar zeitlich unbefristeten Betrieb der Wettvermittlungsstellen konnten deren Inhaber damit aber von vornherein nicht bilden (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –, juris Rn. 102 ff.). Vielmehr mussten sie jederzeit, insbesondere auch bei der aufgrund der Laufzeit absehbaren Verabschiedung eines neuen Staatsvertrages, mit einer Änderung der Rechtslage und weitergehenden Anforderungen an den Betrieb der Wettvermittlungsstellen rechnen; insoweit wurde letztlich eine absehbare, noch strengere Regulierung des Marktes zugunsten der Wettvermittlungsstellenbetreiber verzögert. Soweit die Betreiber vor diesem Hintergrund längerfristige Verbindlichkeiten eingingen oder größere Investitionen tätigten, geschah dies bewusst unter Inkaufnahme des Risikos zeitnaher Rechtsänderungen, die zur Überwindung der im bisherigen System vorhandenen Defizite in jedem Fall erfolgen

mussten. Dies war dann aber auch bei ihren unternehmerischen Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen (vgl. auch VG Leipzig, a.a.O., Rn. 77).

Soweit das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Beschl. v. 29.03.2017 – 4 B 919/16 –, juris Rn. 61 f.) entschieden hat, dass auch die Baugenehmigung einen hinreichenden Anknüpfungspunkt für Vertrauensschutzerwägungen vermitteln kann (hierzu auch jüngst OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –, juris Rn. 77 ff., 90 ff.), und den Betreibern das Fehlen einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis in Anbetracht des Fehlens eines unionsrechtskonformen Erlaubnisverfahrens nicht entgegengehalten werden darf, so ergibt sich hieraus nichts Anderes. Zunächst hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen diese Erwägungen nicht bei der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer neu eingeführten Maßnahme der Glücksspielregulierung angestellt, sondern bei der Frage der Ermessensfehlerhaftigkeit einer Untersagungsverfügung. Doch selbst wenn das Fehlen von Übergangsregelungen für baugenehmigte Betriebe auf die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung durchschlagen würde, könnte sich die Klägerin hierauf nicht berufen, da jedenfalls sie selbst kein schutzwürdiges Vertrauen genießt. Es kann insoweit dahinstehen, ob die aufschiebende Bedingung der erteilten Baugenehmigung der Klägerin überhaupt entgegengehalten werden könnte oder wegen des Fehlens eines Erlaubnisverfahrens insoweit auf die (faktische) Duldung abzustellen wäre. Jedenfalls besteht Vertrauensschutz nur dann, wenn Investitionen in den baurechtlich genehmigten Betrieb auf der Grundlage eines schutzwürdigen Vertrauens getätigt wurden (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 29.03.2017 – 4 B 919/16 –, juris Rn. 52 m.w.N.). Die Klägerin hat demgegenüber den Betrieb auf eigenes Risiko eröffnet und Investitionen in dem Wissen getätigt, dass die Rechtslage für ihren Betrieb in absehbarer Zeit verschärft werden würde. Dies geschah überdies zu einem Zeitpunkt, an dem sogar die streitgegenständliche Abstandsregelung bereits öffentlich diskutiert worden ist; der erste Gesetzesentwurf stammt vom 22.10.2019 (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/104, Mitteilung des Senats vom 22.10.2019, S. 17).

Im Übrigen wird die Verhältnismäßigkeit des Abstandsgebots auch zusätzlich dadurch gesichert, dass es nur für den Regelfall gilt, in atypischen Fällen aber die Abweichung zulässt (vgl. zu Spielhallen BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 50 und 60), wengleich die Ausnahmevorschrift einen engen Anwendungsbereich hat (dazu sogleich).

bb.

Es liegt auch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG

dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Anforderungen, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 – juris Rn. 171).

Durch das streitgegenständliche Abstandsgebot besteht derzeit keine relevante Ungleichbehandlung im Vergleich zum Betrieb von Spielhallen (mehr). Durch die Änderung des Bremischen Spielhallengesetzes durch Gesetz vom 21.06.2021 (Brem.GBl. S. 285) wurde ein identisches Mindestabstandsgebot in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG aufgenommen; dieses gilt lediglich für Bestandsbetreiber mit einer Verzögerung (vgl. § 11 Abs. 1 und 3 BremSpielhG). Diese verbliebene Ungleichbehandlung rechtfertigt sich ohne Weiteres aus dem Bestandsschutz, den erlaubte Spielhallen genießen (so auch OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –, juris Rn. 75). Ein solcher Bestandsschutz ist bei den Betreibern der Wettvermittlungsstellen gerade nicht gegeben.

Durch das streitgegenständliche Abstandsgebot besteht auch keine unverhältnismäßige Gleichbehandlung mit dem Betrieb von Spielhallen, welche – trotz erheblicher Unterschiede des Spiels und ggf. bestehender unterschiedlicher Suchtpotenziale – dieselben Mindestabstände einzuhalten haben wie Wettvermittlungsstellen. Denn bei konsequenter Orientierung am Schutzzweck der Abstandsregelung unterscheiden sich Spielhallen und Wettvermittlungsstellen nicht wesentlich (so auch VG Leipzig, a.a.O., Rn. 78). Durch die Nähe beider Orte zu Schulen kann sich ein Gewöhnungseffekt bei Kindern und Jugendlichen dahingehend ergeben, dass der Aufenthalt von Erwachsenen in rein dem Glücksspiel gewidmeten Lokalitäten „normal“ und sozialadäquat erscheint; im Übrigen schätzt die Kammer – wie ausgeführt – das Risikopotenzial von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen nicht als signifikant unterschiedlich ein.

Schließlich besteht keine unverhältnismäßige Ungleichbehandlung mit staatlichen Annahmestellen, welche keine Mindestabstände zu Schulen einzuhalten haben. Orientiert man sich insoweit wiederum an dem Schutzzweck der Regelung, droht der Gewöhnungseffekt insbesondere dann, wenn Jugendliche wahrnehmen, dass sich Erwachsene an Orten aufhalten, die (allein) dem Glücksspiel gewidmet sind und gerade dies die Freizeitbeschäftigung ausmacht. Nach dem Konzept der Lotto-Annahmestellen werden dort neben dem staatlichen Glücksspielangebot jedoch ebenso Artikel des

täglichen Lebens, wie Zeitungen, Tabakwaren, Schreibwaren, Getränke und Snacks verkauft, sodass auch Kunden, die nicht am Glücksspiel teilnehmen wollen, den Eindruck der Annahmestelle prägen. Schon deshalb haben sie eine völlig andere Gestaltung und Atmosphäre. Die Tatsache, dass dort auch Kunden ein- und ausgehen, die mit gewöhnlichen, ihren Alltagsbedarf deckenden Bedürfnissen befasst sind, gibt ihnen ein anderes, weniger auf die Befriedigung des Spieltriebs ausgerichtetes Gepräge. Dieses Konzept unterscheidet sich elementar von demjenigen der Wettvermittlungsstellen als reine Sportwetteinrichtungen. In einer Wettvermittlungsstelle befinden sich naturgemäß ausschließlich Kunden, die Sportwetten abschließen möchten und sich (im Regelfall) hierfür gegebenenfalls auch über Stunden in den typischerweise bestuhlten – und damit zum längeren Verweilen einladenden – Örtlichkeiten aufhalten. Diese Unterschiede rechtfertigen deren unterschiedliche Behandlung (vgl. VG Berlin, a.a.O., Rn. 34; VG Leipzig, a.a.O., Rn. 69; SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 43).

Soweit die Klägerin vorträgt, die Lotto-Annahmestellen seien für Jugendliche besonders gefährlich, weil dort Rubbellose angeboten würden, erscheint dies unzutreffend. Zum einen dürfen Kinder und Jugendliche an diesen Glücksspielen nicht teilnehmen. Das Spiel eines Rubbelloses erfolgt im Übrigen deutlich unauffälliger als das Spiel an einem Automaten oder in einer Wettvermittlungsstelle und dürfte damit von Kindern und Jugendlichen, die sich in der Annahmestelle befinden, kaum wahrgenommen werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass auch andere Kunden die Annahmestelle betreten, die sich nicht wegen des Glücksspielangebots dort aufhalten. Die Ungleichbehandlung von Lotto-Annahmestellen und Wettvermittlungsstellen ist daher wegen ihrer Wesensverschiedenheit gerechtfertigt. Es würde im Übrigen vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche diese Annahmestellen betreten dürfen, auch keinen Sinn ergeben, Mindestabstände zu Schulen vorzuschreiben. Es ist wegen des abweichenden Angebots und der anderen Prägung der Einrichtung gerade nicht in gleichem Maße wie bei einer Wettvermittlungsstelle erforderlich, Kinder und Jugendliche hiervon fernzuhalten (zu alledem auch VG Berlin, a.a.O., Rn. 41).

cc.

Soweit die angegriffenen Einschränkungen für Wettvermittlungsstellen in bestehende Eigentumspositionen eingreifen sollten, sind diese Eingriffe aus den gleichen Gründen wie die Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG gerechtfertigt (vgl. zum Spielhallenrecht auch BVerwG, Ur. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 72 sowie BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 212); es liegen insbesondere keine Enteignungen i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG vor. Insbesondere ist das Vertrauen in die Amortisation getätigter Investitionen und

anderweitiger wirtschaftlicher Dispositionen vorliegend nicht besonders geschützt; ein Anknüpfungspunkt für einen formellen Bestandsschutz besteht nicht.

dd.

Es lässt sich auch kein Verstoß gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56, 49 AEUV erkennen. Der Gewährleistungsgehalt dieser Grundfreiheiten wäre nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorläge. Dies ist bei der Klägerin, welche als nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, die dort ihre Wettvermittlungsstellen betreibt, nicht ohne Weiteres zu bejahen. Doch selbst wenn man einen grenzüberschreitenden Bezug annähme oder jedenfalls eine inzidente Prüfung der Dienstleistungsfreiheit der Wettveranstalterin für erforderlich hielte (vgl. insoweit BayVGH, Ur. v. 18.04.2012 – 10 BV 10.2273 –, juris Rn. 62), liegt nach Überzeugung der Kammer ein Verstoß gegen die unionsrechtlichen Grundfreiheiten nicht vor.

Eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit der Unionsrechtsordnung ist dann gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvermeidung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. zusammenfassend BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 124 mit weiteren Nachweisen zu der Rechtsprechung des EuGHs). Dies ist hier der Fall. Hinsichtlich der grundsätzlichen Rechtfertigung des Eingriffs kann auf die obige verfassungsrechtliche Prüfung verwiesen werden. Ein hiervon abweichendes Ergebnis ergibt sich auch nicht vor dem Hintergrund der besonderen Anforderungen des unionsrechtlichen Kohärenzgebots (hierzu (1)) oder einer von der Klägerin behaupteten „Nachweispflicht“ des Gesetzgebers (hierzu (2)).

(1)

Es liegt kein Verstoß gegen das Kohärenzgebot vor.

Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor

hinausgreifend fordert das Gebot der intersektoralen Kohärenz, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. zusammenfassend BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 84 f. m.w.N. zur EuGH-Rechtsprechung).

Im Rahmen der Prüfung der intersektoralen Kohärenz wird sowohl das Verhalten des Staates als Marktteilnehmer im Monopolbereich geprüft als auch das Verhalten des Staates in anderen (nicht-monopolisierten) Sektoren, in welchen dieser entweder selbst als Marktteilnehmer oder in einer regulierenden Funktion auftritt. Insofern ist aber nicht nur zu prüfen, ob der Staat in solchen (nicht-monopolisierten) Sektoren eine gegenläufige (also weniger strenge oder sogar auf Expansion ausgerichtete) Politik verfolgt, sondern auf zweiter Stufe auch die Auswirkungen dieser Politik. Ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot ist nur anzunehmen, wenn das Ziel der Suchtprävention ad absurdum geführt wird, weil spielwillige Personen vom Monoporsektor in einen anderen ebenso gefährlichen oder gar noch gefährlicheren Sektor „abwandern“ und damit der eigentliche Zweck der Monopolregelung faktisch leerläuft oder diese auf eine reine Alibifunktion reduziert wird (vgl. ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 17.12 –, juris Rn. 67); (nur) in diesem Fall konterkariert eine „nachsichtige“ Politik in dem einen Glücksspielsektor die Wirksamkeit des Zwecks der Monopolregelung in einem anderen Sektor.

Der Europäische Gerichtshof hat das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten. Auch die von der Klägerin angeführte Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs betrifft insoweit die Rechtfertigung eines (faktischen) staatlichen Monopols auf Wettvermittlungen (vgl. HessVGH, Beschl. v. 29.05.2017 – 8 B 2744/16 –, juris Rn. 14). Ein solches, besonders rechtfertigungsbedürftiges Monopol liegt hier indes nicht vor.

Ob das Kohärenzgebot auch in nicht-monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung entfaltet, soweit eine unionsrechtliche Grundfreiheit berührt ist, ist bereits fraglich (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 85). Außerhalb des Monoporsektors wäre aber allenfalls das Gebot der intersektoralen Kohärenz einschlägig, nicht das monopolspezifische Gebot der Binnenkohärenz (ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 85 zur Frage einer möglichen Abwanderung (verneint) von Spielhallen hin zu Gaststätten mit Geldspielautomaten oder zu Spielbanken; auch OVG SL, Urt. v. 29.03.2019 – 1 A 398/17 –, juris Rn. 72; NdsOVG, Urt. v. 28.02.2019 – 11 LC 242/16 –, juris Rn. 91; SächsOVG, Beschl. v. 01.12.2021 – 6 A 613/20 –, juris Rn. 15;

HambOVG, Beschl. v. 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 –, juris Rn. 51). Vor diesem Hintergrund kann auch dahinstehen, dass die Werbung der Bremer Toto und Lotto GmbH wohl nicht den Vorgaben des § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 und den unionsrechtlichen Maßstäben entspricht, wonach Glücksspielwerbung maßvoll und strikt begrenzt auf das zu sein hat, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken, und insbesondere nicht zur Teilnahme motivieren soll (vgl. zu diesen Grundsätzen auch Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/448, Mitteilung des Senats vom 16.06.2020, S. 42 m.w.N.).

Eine Verletzung des Gebots der intersektoralen Kohärenz nimmt die Kammer indes nicht an. Voranzustellen ist dabei, dass das Kohärenzgebot keine Uniformität der Regelungen in unterschiedlichen Sektoren noch eine Optimierung der Zielverwirklichung fordert (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 17.12 –, juris Rn. 42). Es gibt keine gegenläufige Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial, welche die hier streitgegenständliche Maßnahme in einer Weise konterkariert, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Dies gilt zunächst für den Bereich der Online-Sportwetten. Selbst wenn das hier streitgegenständliche Abstandsgebot dazu führen würde, dass vermehrt anstatt terrestrischer Wettvermittlungsstellen Online-Sportwetten genutzt würden, würde dies den bereits erläuterten Zweck des Mindestabstandsgebots nicht konterkarieren; denn Spieler, die Online-Angebote nutzen, sind nicht im gleichen Maße Teil der täglichen Lebenswelt von Jugendlichen. Insbesondere fehlt der mögliche Eindruck bei Minderjährigen, der Aufenthalt in Wettvermittlungsstellen, welche eine gewisse Aufenthaltsqualität bieten, könnte ein „normaler“, ungefährlicher Zeitvertreib sein. Überdies können die Erziehungsberechtigten – etwa, indem sie selbst nicht in Gegenwart ihrer Kinder Sportwetten abschließen – anders als bei Wettvermittlungsstellen in der Nähe von Schulen – selbst kontrollieren, ob ihre Kinder mit Glücksspiel konfrontiert werden (vgl. auch VG Köln, a.a.O., Rn. 370 f.). Im Übrigen verfolgt der Gesetzgeber (etwa mit den allgemeinen Vorgaben für Werbung in § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 und den besonderen Werbebeschränkungen für Sportwetten (§ 5a Abs. 3 Satz 2 und 3, Abs. 4 GlüStV 2021) auch hinsichtlich Online-Sportwetten eine Strategie, die jedenfalls übermäßige Werbeeffekte verhindern soll.

Eine gegenläufige Politik ist auch im Spielhallensektor nicht zu erkennen: Auch Spielhallen werden durch die Bremischen Landesgesetze streng und mit sehr ähnlichen Maßnahmen wie Wettvermittlungsstellen reguliert; eine „Öffnungsstrategie“ ist hier schon nicht ersichtlich.

Schließlich gibt es auch keine die Zwecke des Gesetzes konterkarierende Politik im Sektor der (staatlich angebotenen) Sportwetten und Lotterien, welche in Lotto-Annahmestellen angeboten werden. Da es auch für eine Abwanderung von Spielern in Wettvermittlungsstellen hin zu dem staatlichen Angebot in Lotto-Annahmestellen keinerlei Anhaltspunkte gibt und sich beide Angebote in ihrer Ausgestaltung wesentlich unterscheiden (vgl. schon oben unter bb (2) β. und bb.), ist eine Expansionspolitik des Landes Bremen in einem Sektor mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial, die der Zielsetzung der für Wettvermittlungsstellen geschaffenen Regelungen zuwiderliefe oder gar leerlaufen ließe, in keiner Weise erkennbar. Selbstverständlich hat die Beklagte bzw. das Land Bremen dafür Sorge zu tragen, dass die strengere Regulierung von Wettvermittlungsstellen auch in Zukunft nicht konterkariert wird, etwa durch eine erhebliche Ausweitung des Sportwettangebots in Lotto-Annahmestellen.

(2)

Es gibt schließlich keine „Nachweispflicht“ des Gesetzgebers hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Regulierungsmaßnahme. Zwar hat der EuGH wiederholt hervorgehen, dass ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit dem Gericht alle „Umstände vorlegen muss, anhand derer dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt“. Der Gerichtshof hat insoweit jedoch in seinem Urteil „Markus Stoß“ ausgeführt:

Dagegen lässt sich aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen“ (EuGH, Urt. v. 08.09.2010 – C 316/07 –, Markus Stoß, juris Rn. 72).

Zunächst ist schon fraglich, ob diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (und darauf aufbauende Entscheidungen, etwa EuGH, Urt. v. 14.06.2017 – C-685/15 –, Online Games, juris Rn. 65), welche stets die Verhängung von Sanktionen betraf, auf die vorliegende Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Erlaubnis überhaupt übertragbar ist (vgl. VGH BW, Beschl. v. 13.09.2022 – 6 S 3652/21 –, juris Rn. 11 m.w.N.).

Unabhängig davon steht nach den obigen Ausführungen zur Überzeugung der Kammer fest, dass die Entfernung von Wettvermittlungsstellen aus dem unmittelbaren räumlichen Lebensbereich von Jugendlichen nach den vom Gesetzgeber und der Behörde vorgelegten Umständen geeignet, erforderlich und auch angemessen ist, um das Ziel der

Spielsuchtbekämpfung und des Jugendschutzes zu erreichen; dies ist insoweit vom Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers gedeckt (vgl. zu Spielhallen auch SächsOVG, Beschl. v. 02.12.2021 – 6 A 617/20 –, juris Rn. 24 m.w.N.). Es liegen auch wissenschaftliche Erkenntnisse und Untersuchungen vor, welche insbesondere die Gefährlichkeit von Sportwetten für Jugendliche und junge Erwachsene belegen (siehe oben unter aa. (2) γ.). Konkrete (etwa statistische) Untersuchungen, ob und in welchem genauen Umfang sich die Mindestabstandsgebote auf das (spätere) Glücksspielverhalten junger Menschen auswirken, sind nach Überzeugung der Kammer zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Maßnahme nicht erforderlich (so auch VG Köln, a.a.O., Rn. 333 ff.; zur Rechtfertigung des Verbundverbots auch HambOVG, Beschl. v. 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 –, juris Rn. 14 ff. m.w.N.).

c.

Es besteht weder ein gebundener Anspruch auf eine Zulassung im Wege der Ausnahme nach § 5a Abs. 2a BremGlüG aufgrund einer Ermessensreduktion auf Null noch der mit dem Hilfsantrag geltend gemachte Anspruch auf eine erneute, ermessensfehlerfreie Bescheidung des Antrags. Die Beklagte hat bereits ermessensfehlerfrei die Gewährung einer Ausnahme abgelehnt.

Nach § 5a Abs. 2a BremGlüG kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem in Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 festgesetzten Mindestabstand zulassen. Die Regelung soll dazu dienen, atypischen Situationen Rechnung zu tragen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist eine solche Ausnahme etwa geboten, wenn zwischen zwei Örtlichkeiten bei Zugrundelegung der Luftlinie ein Gewässer, eine stark befahrene, mehrspurige Straße oder ähnliche nicht direkt zu überwindende bzw. zu überquerende Hindernisse liegen, sodass die Strecke, die fußläufig zurückzulegen wäre, den Mindestabstand nicht unterschreitet. Damit könne vermieden werden, dass es in Einzelfällen zu unbilligen Härten kommt (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 20/172 Mitteilung des Senats vom 19.11.2019, S. 18). Die Norm enthält keine Tatbestandsmerkmale, da die „Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts“ und die „Lage des Einzelfalls“ lediglich bei der Entscheidung zu berücksichtigende Umstände darstellen, nicht aber als Voraussetzung für eine Ermessensentscheidung ausgestaltet worden sind (vgl. zu der ebenfalls „tatbestandslosen“ Ausnahmegesetzgebung des § 70 Abs. 1 Nr. 1 StVZO a.F. BVerwG, Urt. v. 21.02.2002 – 3 C 33/01 –, juris Rn. 20).

Die im streitgegenständlichen Bescheid zu Ziffer 1 getroffene Ermessensentscheidung der Beklagten begegnet insoweit keinen Bedenken. Das Gericht prüft gemäß § 114 Satz 1

VwGO insoweit nur, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

Die Beklagte hat sich im Wesentlichen darauf gestützt, aus geographischer Sicht ergäben sich keine Besonderheiten; der Fußweg zwischen Schule und Wettvermittlungsstelle betrüge maximal 300 m, je nach Weg sogar kürzer. Die betroffenen Jugendlichen würden sich regelmäßig an der Bushaltestelle in unmittelbarer Nähe der Wettvermittlungsstelle aufhalten. Ein besonderer Bestandsschutz sei bei Betriebsaufnahme Ende 2019 nicht zu erkennen. Schließlich sei auch eine Anpassung an die Schulzeiten nicht gleich geeignet, da die Schule auch an Nachmittagen genutzt würde. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren hat die Beklagte noch ergänzt, dass mit einbezogen werden könne, dass der Klägerin nicht die weitere Gewerbeausübung als solche, sondern nur der konkrete Betrieb untersagt worden sei.

Hierin lassen sich Ermessensfehler nicht erkennen.

Ein von der Norm verlangter atypischer Fall liegt zunächst nicht aufgrund der Besonderheit der Lage der Wettvermittlungsstelle vor. Der Mindestabstand soll – wie bereits ausführlich dargestellt – ausweislich der Gesetzesbegründung helfen, einen Gewöhnungseffekt bei Minderjährigen zu verhindern. Der direkte Fußweg zwischen Schule und Wettvermittlungsstelle beträgt lediglich 300 m und ist damit kaum länger als der aufgrund der gesetzlichen Vorgabe in Luftlinie bemessene Mindestabstand von 250 m. Zu einer atypischen, den innerstädtischen Regelfall verlassenden Ausnahme kommt es demgegenüber erst dann, wenn die fußläufige Distanz zwischen Schule und Wettvermittlungsstelle aufgrund der Geländebesonderheiten einen so hohen zeitlichen Aufwand erforderlich macht, dass sie den vom Gesetzgeber typisierend festgelegten Gefahrenbereich verlässt (vgl. etwa SächsOVG, Beschl. v. 18.12.2017 – 3 B 312/17 –, juris Rn. 13). Hiervon kann bei einem Fußweg von unter 5 Minuten nicht die Rede sein. Ob die Wettvermittlungsstelle auf dem Schulweg liegt, ist schließlich genauso unerheblich wie ihre Sichtbarkeit vom Schulgelände aus (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –, juris Rn. 122; zu Spielhallen auch SächsOVG, Beschl. v. 15.01.2019 – 3 B 369/18 –, juris Rn. 19 m.w.N.).

Weiterhin musste die Beklagte nicht berücksichtigen, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Standort um einen Bestandsstandort handelt. Bei Einführung des Mindestabstandsgebots hat sich der Gesetzgeber gerade nicht für eine – aus anderen Glücksspielrechtlichen Sektoren bekannte – Übergangsregelung für Bestandsstandorte

entschieden; dies war auch verfassungsrechtlich zulässig (vgl. bereits oben unter aa. (2) γ.). Der Schutz von Bestandsstandorten unterfällt auch ausweislich der zitierten Gesetzesbegründung nicht der Ausnahmeregelung; diese soll erkennbar unzumutbare Härten vermeiden, die dadurch entstehen, dass Standorte umfasst sind, „die nicht unter den Regelungszweck fallen“; allein die Betreiberinteressen vermögen einen solchen Ausnahmefall aus Sicht der Kammer nicht zu begründen (so unter Bezugnahme allein auf die örtlichen Verhältnisse wohl auch SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 23 ff.). Insbesondere sind wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen, die mit der Schließung von Wettvermittlungsstellen verbunden sind, zwangsläufige Folgen aus dem Gesetzeszweck, das Angebot an Spielmöglichkeiten zur Bekämpfung der Spielsucht einzudämmen (vgl. auch VG Leipzig, a.a.O., Rn. 41). Die Klägerin kann sich unabhängig hiervon auch nicht auf einen formellen Bestandsschutz i.e.S. ihrer Einrichtung berufen, da sie weder über eine glücksspielrechtliche Erlaubnis, noch über eine wirksame Baugenehmigung verfügte (vergleiche bereits oben). Auch jenseits des formellen Bestandsschutzes i.e.S. ist hier keine schutzwürdige Rechtsposition entstanden, die hätte berücksichtigt werden müssen; die Klägerin hat den Betrieb auf eigenes Risiko eröffnet und Investitionen getätigt (siehe bereits oben). Insoweit unterscheidet sich der vorliegende Fall von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, welche die Klägerin zitiert. Diese betraf einen baugenehmigten Betrieb, dessen glücksspielrechtliche Erlaubnisfähigkeit erst nach Betriebsaufnahme durch eine nachträglich entstandene Jugendschutzeinrichtung entfallen war (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 29.03.2017 – 4 B 919/16 –, Rn. 58 ff).

Auch die angebotene Anpassung der Öffnungszeiten der Wettvermittlungsstelle an die Schulzeiten stellt keinen im Ermessenswege zwingend zu berücksichtigenden Grund dar. Zunächst können ein Gewöhnungseffekt und der Reiz des Verbotenen, der vom Gesetzgeber verhindert werden soll, ggf. in geringerem Umfang, auch von ungeöffneten Wettvermittlungsstellen ausgehen. Der Gesetzgeber ist bei der streitgegenständlichen Abstandsvorschrift pauschalierend und ohne Überschreitung seines Prognose- und Beurteilungsspielraums davon ausgegangen, dass Wettvermittlungsstellen in räumlicher Nähe zu Schulen (auch abends) nicht betrieben werden sollen; im Falle der Wettvermittlungsstelle der Klägerin liegt kein hiervon abweichender, besonderer Fall vor, der im Wege des Ausnahmetatbestands Berücksichtigung finden könnte (so auch SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 26).

Schließlich ist auch der angebotene Verzicht auf Außenwerbung und Außendarstellung nicht gleich geeignet, um den Gesetzeszweck zu erreichen, und damit nicht zwingend als Austauschmittel in die Ermessensentscheidung miteinzubeziehen. Zu dem von § 5a Abs. 2

Satz 2 Nr. 1 BremGlüG geschützten Lebensumfeld von Jugendlichen gehört gerade nicht nur die sichtbare Umgebung, sondern das gesamte vom Gesetzgeber näher bestimmte Umfeld einer Schule. Ob daher im Einzelfall – etwa durch Entfernung von Außenwerbung – die Wahrnehmbarkeit einer Wettvermittlungsstelle in der Umgebung vermindert oder ausgeschlossen werden kann, spielt bei der pauschalierenden Betrachtungsweise, die dem Gesetzgeber zuzubilligen ist, regelmäßig keine Rolle (vgl. zu Spielhallen SächsOVG, Beschl. v. 13.12.2018 – 3 B 128/18 –, juris Rn. 41). Würde die Beklagte von dieser Betrachtungsweise Ausnahmen (schon) für den Fall zulassen, dass Wettvermittlungsstellen „unauffällig“ betrieben werden, würde sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis der Norm umkehren und die gesetzgeberische Wertung konterkariert. Der Verzicht auf Außenwerbung entspricht im Übrigen ohnehin schon der die Gestaltung einer Wettvermittlungsstelle betreffende Rechtslage (§ 5a Abs. 4a Satz 1 BremGlüG) und ist überdies nicht geeignet, einer Wettvermittlungsstelle den „Reiz des Verbotenen“ ebenso effektiv zu nehmen wie eine Entfernung des Betriebs (vgl. auch zu Spielhallen BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 60); dies gilt auch, wenn unter der „Außenwerbung“ der (erlaubte) Hinweis auf den Namen des Wettveranstalters gemeint ist.

Selbst bei einer Umgestaltung des Betriebs zu einer reinen Wettannahmestelle (ohne Aufenthaltsqualität und Live-Angeboten) verbleibt es dabei, dass von rein dem Glücksspiel (im besonders relevanten Sportbereich) gewidmete Räumlichkeiten im Umfeld einer Schule eine Anziehungskraft auf Kinder und Jugendliche ausgeht, die einen Normalisierungseffekt – wenn auch ggf. im verminderten Maße – zur Folge haben kann (vgl. VG Köln, a.a.O., Rn. 259 f. sowie zum Verzicht auf Live-Wetten Rn. 288; offengelassen SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 44). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Gewöhnungseffekt und „Reiz des Verbotenen“ von Spielhallen Mindestabstandsgebote gebilligt hat, obwohl Spielhallen von außen vollständig uneinsehbar sein müssen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 60); Gewöhnungseffekt und „Reiz des Verbotenen“ gehen mithin auch von der Lokalität selbst aus, nicht (nur) von den konkreten Betriebsabläufen im Inneren.

2.

Auch die Untersagungsverfügung (Ziffer 2 des angefochtenen Bescheids) ist rechtmäßig. Die Rechtmäßigkeit der Entscheidung ist nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung zu beurteilen. Bei der Schließungsverfügung handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, denn das von der Behörde einmal ausgesprochene Verbot aktualisiert sich dem Gewerbetreibenden gegenüber ständig neu (st.Rspr. der

Kammer, vgl. zuletzt etwa VG Bremen, Urt. v. 30.06.2022 – 5 K 431/21 –, juris Rn. 29 m.w.N.).

a.

Die streitgegenständliche Schließungsverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 9 Abs. 2 BremGlüG. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden oder aufgrund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Sie kann insbesondere nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen. Nach § 9 Abs. 2 BremGlüG soll die zuständige Behörde die Schließung einer Räumlichkeit anordnen, wenn dort unerlaubtes Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird; hierbei handelt es sich ausweislich der Gesetzesbegründung zur gleichlautenden Vorgängervorschrift um eine Konkretisierung der allgemeinen Befugnisse des Glücksspielstaatsvertrages auf Rechtsfolgenseite (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/32, Mitteilung des Senats vom 03.04.2012, S. 123).

b.

Die Untersagungsverfügung ist formell rechtmäßig. Die Beklagte ist nach § 10 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 1 Nr. 1 BremGlüG als örtlich zuständige Ortpolizeibehörde (vgl. § 128 Abs. 2 Nr. 2 BremPolG) für den Erlass des Bescheids zuständig.

Ob dem Anhörungserfordernis gemäß § 28 Abs. 1 BremVwVfG vor Erlass des Bescheids durch den Schriftverkehr der Beteiligten – insbesondere durch das Schreiben an die Veranstalterin – genüge getan war oder ob eine Anhörung vorliegend entbehrlich gewesen ist, kann dahinstehen. Denn ein etwaiger Anhörungsfehler wurde jedenfalls geheilt (§ 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BremVwVfG). Eine Anhörung kann noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden. Die Heilung eines Anhörungsmangels gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 BremVwVfG setzt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts voraus, dass die Anhörung nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird (BVerwG, Urt. v. 06.02.2019 – 1 A 3.18 –, juris Rn. 23; Beschl. v. 17.08.2017 – 9 VR 2.17 –, juris Rn. 10; Urt. v. 17.12.2015 – 7 C 5.14 –, juris Rn. 17). Davon ist hier auszugehen. Die Beklagte hat der Klägerin ausdrücklich und außerhalb des Klageverfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme zu der getroffenen Entscheidung gegeben. Nach der von der Klägerin

vorgelegten Stellungnahme hat die Beklagte die Sach- und Rechtslage neu geprüft und kam zu dem Ergebnis, dass kein Anlass bestehe, den angefochtenen Bescheid aufzuheben oder abzuändern.

c.

Die Untersagungsverfügung ist auch materiell rechtmäßig.

Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 9 Abs. 2 BremGlüG liegen vor. Die Klägerin betreibt unerlaubtes Glücksspiel. Sie hat für die Vermittlung von Sportwetten keine Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 4a Abs. 1 GlüStV 2021 und § 3 ff. BremGlüG. Das Vermitteln ohne diese Erlaubnis stellt unerlaubtes Glücksspiel dar und ist verboten, § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021. Weitere Voraussetzungen hat die Norm nicht, insbesondere ist die Frage der materiellen Erlaubnisfähigkeit nach Überzeugung der Kammer eine Frage der Rechtsfolge, nicht des Tatbestands (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 20; zu dem insoweit vergleichbaren § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO: VG Bremen, Ur. v. 03.12.2020 – 5 K 159/20 –, juris Rn. 23 f. m.w.N.; zu § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV a.F. BVerwG, Ur. v. 16.05.2013 – 8 C 40.12 –, juris Rn. 52; a.A. wohl VG Leipzig, a.a.O., Rn. 31; VG Berlin, a.a.O., Rn. 26).

Ermessensfehler lässt der angegriffene Bescheid nicht erkennen. § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 räumt der Behörde ein Ermessen ein, ob sie bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einschreitet (Entschließungsermessen) und – wenn sie sich für dafür entscheidet – wie sie einschreitet (Auswahlermessen). Die Norm wird jedoch durch § 9 Abs. 2 BremGlüG dahingehend modifiziert, dass die Behörde, wenn in einer Räumlichkeit unerlaubtes Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird, die Schließung dieser Räumlichkeit anordnen soll. Ein atypischer Fall, der hiervon abweichend Ermessenserwägungen erfordert hätte, ist nicht gegeben.

aa.

Ein atypischer Fall, der abweichend vom Regelfall der streitgegenständlichen „Soll-Vorschrift“ Ermessenserwägungen erfordert hätte, ist nicht gegeben.

Eine Ausnahme von der Rechtsfolge einer „Soll-Vorschrift“ bzw. eines intendierten Ermessens kann sich in atypischen Einzelfällen ergeben. Ob ein atypischer Fall vorliegt, unterliegt als Voraussetzung für die Erforderlichkeit einer Ermessensentscheidung einer vollständigen gerichtlichen Überprüfung (vgl. zum intendierten Ermessen BVerwG, Ur. v. 02.07.1992 – 5 C 39.90 –, juris Rn. 19 m.w.N.) und hängt davon ab, wie unter Auslegung

der entsprechenden Norm der Regelfall zu definieren ist (vgl. etwa Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 141 m.w.N.). Der Gesetzgeber geht im vorliegenden Fall ausweislich der Gesetzesbegründung davon aus, dass in Fallgestaltungen, in denen „die Tätigkeit des Veranstaltens oder Vermittelns öffentlicher Glücksspiele sich im konkreten Einzelfall bereits im Erlaubnisverfahren befindet und absehbar ist, dass der Veranstalter oder Vermittler zuverlässig ist“, eine Ausnahme in Betracht kommt (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/32, Mitteilung des Senats vom 03.04.2012, S. 123). Auch wenn die Gesetzesbegründung insoweit nur auf das Tatbestandsmerkmal der Zuverlässigkeit abstellt, so wird aus der Gesamtschau der Begründung dennoch deutlich, dass es dem Gesetzgeber insoweit auf eine Prognose zu der Erlaubnisfähigkeit insgesamt ankommt. Insbesondere macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass insoweit ein strengerer Maßstab an die Schließung eines Betriebes angelegt werden soll, als im Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorgesehen; insoweit ist offensichtlich mindestens eine Anlehnung an die im allgemeinen Gewerberecht anerkannten Maßstäbe gewollt. Eine auf § 15 Abs. 2 GewO gestützte Untersagungs- oder Schließungsverfügung ist in der Regel (nur) ermessensfehlerhaft, wenn die materielle Genehmigungsfähigkeit des Betriebes im Zeitpunkt der Entscheidung der Untersagungsbehörde offensichtlich und ohne weitere Prüfung erkennbar ist. Die Untersagungsermächtigung soll dazu dienen, die präventive behördliche Prüfung der Erlaubnisfähigkeit der geplanten Gewerbetätigkeit zu sichern, um mögliche Gefahren bereits im Vorfeld abzuwehren. Verbleibende Unklarheiten oder Zweifel an der Erfüllung der Erlaubnisvoraussetzungen gehen daher zu Lasten des säumigen Antragstellers (ausdrücklich zu einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV a.F. BVerwG, Urt. v. 16.05.2013 – 8 C 40.12 –, juris Rn. 52 f.; vgl. auch zu der Fallkonstellation, dass keine Untersagung im Raum steht, jedoch mit Blick auf die Strafbarkeit unerlaubten Glücksspiels eine Duldung begehrt wird: OVG NRW, Beschl. v. 24.03.2022 – 4 B 1520/21 –, juris Rn. 14 ff.).

So liegt der Fall hier jedoch nicht. Die Klägerin hat die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle von vornherein formell illegal betrieben. Sie ist – wie ausgeführt – nach Überzeugung der Kammer auch nicht erlaubnisfähig.

bb.

Die Rechtsfolge des § 9 Abs. 2 BremGlüG betrifft nach Überzeugung der Kammer sowohl das Entschließungs- als auch das Auswahlermessen. Der Wortlaut enthält insoweit keine Festlegung. Der Bremische Gesetzgeber hat bei der Einführung der inhaltsgleichen Vorgängernorm ausgeführt: *„Mit einer gesetzlichen Reduzierung des Ermessenspielraums auf Null bei einem objektiv festgestellten Verstoß gegen das Verbot, unerlaubt Glücksspiele zu veranstalten oder zu vermitteln, hat § 22 Absatz 4 Satz 2 des*

Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vom 17. Dezember 2007 die dortigen Behörden in die Lage versetzt, wirkungsvoll unerlaubtes Glücksspiel zu bekämpfen. In aller Regel haben die Gerichte diese Vorgehensweise gestützt. Der bremische Gesetzesvorschlag greift diesen Erfahrungswert auf, geht aber einen etwas moderateren Weg“ (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/32 Mitteilung des Senats 03.04.2012, S. 123). Unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Intention der „wirkungsvollen“ Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels und auch unter Beachtung von § 9 Abs. 2 GlüStV 2021, der die sofortige Vollziehbarkeit von Aufsichtsmaßnahmen – insbesondere auch von Untersagungsverfügungen – kraft Gesetzes anordnet, ergibt sich für die Kammer, dass das intendierte Ermessen auch das Auswahlermessen in Bezug auf die Nichtgewährung einer etwaigen Abwicklungsfrist betrifft.

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Behörde zur Begründung von Ziffer 2 des Bescheids keine Erwägungen zu einer Übergangszeit zur Schließung des Betriebes angestellt hat; denn eine Soll-Vorschrift verpflichtet die Behörde, grundsätzlich so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist; wenn keine Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, bedeutet das „Soll“ ein „Muss“ (BVerwG, Urt. v. 17.08.1978 – V C 33.77 –, juris Rn. 8 m.w.N.).

cc.

Anders als die Klägerin meint, ergibt sich die Rechtswidrigkeit der Schließungsverfügung schließlich auch nicht schon per se daraus, dass diese „mit sofortiger Wirkung“ ausgesprochen wird (vgl. auch OVG SL, Beschl. v. 19.05.2017 – 1 B 164/17 –, juris Rn. 79; SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 13 ff.). Durch den Ausdruck „mit sofortiger Wirkung“ wird lediglich klargelegt, dass eine weitere Frist im Rahmen des Auswahlermessens nicht gewährt wird. Insoweit ergibt sich hieraus zunächst kein Nachteil für die Klägerin, da der Betrieb einer erlaubnispflichtigen Wettvermittlungsstelle ohne Erlaubnis schon kraft Gesetzes verboten ist. Die Schließungsverfügung schafft insoweit – über dieses kraft Gesetzes bestehende Verbot hinaus – lediglich die Grundlage für Vollstreckungsmaßnahmen, stellt selbst aber eine solche nicht dar (vgl. statt vieler Winkler, a.a.O., § 15 Rn. 39 m.w.N.). Nur im Rahmen der Zwangsmittelandrohung, welche im Übrigen zwingend mit einer Frist zu versehen ist (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 3 und 4 BremVwVG), würden sich die aufgeworfenen Fragen stellen, ob eine Vollstreckung „sofort“ nach Zugang des entsprechenden Bescheids zulässig ist, wenn ggf. noch Abwicklungshandlungen durchzuführen sind; entsprechend beziehen sich die von der Klägerin zitierten Fundstellen allein auf das Vollstreckungsrecht. Eine Zwangsmittelandrohung hat die Beklagte jedoch im streitgegenständlichen Bescheid nicht erlassen. Auch an der Bestimmtheit der Verfügung bestehen hinsichtlich des Zeitpunkts keine Bedenken. So ist es anerkannt, dass

„sofort“ hinreichend erkennen lässt, ab wann ein Ge- oder Verbot zu befolgen ist (vgl. Deusch/Burr, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 54. Edition Stand: 01.01.2022, § 13 Rn. 12; Toidl, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG 12. Auflage 2021, § 13 Rn. 3c)).

3.

Die Ziffer 3 des streitgegenständlichen Bescheids ist hingegen rechtswidrig.

Die Gebührenfestsetzung findet ihre Rechtsgrundlage in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) sowie Ziffer 114.16 der Anlage zu dieser Kostenverordnung. Gemäß § 1 Satz 1 InKostV werden von den Behörden der inneren Verwaltung Kosten nach dem als Anlage beigefügten Kostenverzeichnis erhoben. Nach Ziffer 114.16 des Kostenverzeichnisses können für die Versagung, Änderung oder Aufhebung der Erlaubnis für das Vermitteln öffentlichen Glücksspiels Kosten in Höhe von 158 bis 1541 Euro erhoben werden.

Richtige Kostenschuldnerin ist die Klägerin, nicht etwa die Veranstalterin, welche formell gesehen den Antrag gestellt hat. Denn nach § 13 BremGebBeitrG ist Schuldner einer Verwaltungsgebühr u.a. derjenige, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder veranlasst hat, oder in dessen Interesse sie vorgenommen wird. Vorliegend hat die Veranstalterin den Antrag gestellt (§§ 21a Abs. 1 Satz 2, 29 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021); materiell berechtigt ist jedoch die Klägerin, denn der Antrag wird „für“ die Klägerin gestellt (vgl. oben unter II.). Aus diesem Grund ist auch (allein) diese die Schuldnerin der Kosten.

Die besondere Gebührenermäßigung des § 9 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG, wonach die (für den Fall der Erlaubniserteilung) vorgesehene Gebühr um ein Viertel zu ermäßigen ist und nach Ermessen der Behörde weiter ermäßigt werden kann, ist nicht einschlägig. In § 9 Abs. 2 Satz 2 BremGebBeitrG geregelt, dass in den Gebührenordnungen abweichend vom Vorstehenden besondere Gebühren oder Gebührenfreiheit bestimmt werden können. Dies ist mit Ziffer 114.16 der Anlage zur InKostV geschehen, die einen besonderen Gebührenrahmen speziell für die Ablehnung eines Erlaubnis-antrages vorsieht.

Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr der Höhe nach erweist sich jedoch als ermessensfehlerhaft. Eine Rahmengebühr wie die vorliegende bestimmt einen minimalen und einen maximalen Gebührenwert, innerhalb dessen die konkrete Gebührenhöhe durch Ermessensentscheidung festzusetzen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.10.2020, 10 C 23.19, juris Rn. 14). Nach § 114 Satz 1 VwGO ist die gerichtliche Überprüfung dieser

Ermessensentscheidung jedoch darauf beschränkt, ob die Festsetzung der Gebühr rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. Die Beklagte hat sich bei der Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr ausweislich der ergänzenden Begründung im Schriftsatz vom 27.07.2022 auf den erheblichen Verwaltungsaufwand und den wirtschaftlichen Wert durch den Betrieb der Wettvermittlungsstelle gestützt und die Höchstgebühr festgesetzt. Hierin liegen keine ausreichenden Ermessenserwägungen. Für die Bestimmung eines Gebührenrahmens gilt, dass der Mittelwert des Gebührenrahmens den durchschnittlich „wertigen“ und „aufwändigen“ Fall kennzeichnet, sodass die Entscheidung einer umso dichteren Begründung bedarf, je stärker sie nach oben oder unten von dem Mittelwert abweicht (vgl. etwa VG Hamburg, Beschl. v. 17.08.2022 – 14 E 4615/21 –, juris Rn. 38 ff. m.w.N.). Die Beklagte hat jedoch weder begründet, inwiefern die Antragsablehnung im konkreten Fall der Klägerin gegenüber dem „Standardfall“ einer Versagung einer Erlaubnis zum Vermitteln öffentlichen Glücksspiels besonders aufwändig war noch warum der wirtschaftliche Wert der Erlaubnis gerade im Fall der Klägerin (gegenüber anderen entsprechenden Erlaubnisanträgen anderer Antragsteller) erhöht gewesen wäre. Für beide Annahmen ist aus Sicht der Kammer auch nichts ersichtlich.

IV.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbüro Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Jörgensen

Lammert

Kaysers