



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 1533/23

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

H [REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert und den Richter am Verwaltungsgericht Kayzers am 17. August 2023 beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt im Wege der einstweiligen Anordnung die vorläufige Duldung ihrer Wettvermittlungsstelle bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Bremischen Glücksspielregelungen, hilfsweise bis zu einer Entscheidung über ihre Klage.

Die Antragstellerin ist Betreiberin einer Wettvermittlungsstelle für Sportwetten unter der Anschrift [REDACTED] in Bremen. Sie vermittelt auf Basis eines Geschäftsbesorgungsvertrags (Franchise-Modell) Wetten für die Sportwettveranstalterin [REDACTED]. Diese besitzt eine Konzession zum Veranstalten von Sportwetten im Internet und im stationären Bereich.

Die Antragstellerin selbst verfügte nie über eine Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle. Einen Antrag ihrer Wettveranstalterin auf Erteilung einer Erlaubnis für die Wettvermittlungsstelle aus dem Jahr 2020 lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheiden vom 21.07.2022 und 30.08.2022, zuletzt wegen Unterschreitens eines Mindestabstands von 250 Metern zu einer anderen Wettvermittlungsstelle und eines zu Lasten der Antragstellerin ausgegangenen Auswahlverfahrens, ab. Hiergegen ist eine Klage der Antragstellerin anhängig, über die noch nicht entschieden ist (5 K 1805/22). Einen in diesem Zusammenhang gestellten Eilantrag der Antragstellerin auf vorläufige Duldung des Weiterbetriebs der Wettvermittlungsstelle lehnte die Kammer mit rechtskräftigem Beschluss vom 14.12.2022 (5 V 1894/22) ab.

Mit Schreiben vom 14.02.2023 beantragte ihre Veranstalterin für die Antragstellerin erneut die Erteilung einer Erlaubnis für die Wettvermittlungsstelle. Mit Bescheid vom 13.06.2023 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für die Zeit ab dem 01.07.2023 ab. Die Ablehnung wurde mit einem Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot von 500 Metern in § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG begründet. Die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin befinde sich in einem Abstand von 335 Metern zum [REDACTED], [REDACTED], unter der Anschrift [REDACTED], [REDACTED] Bremen, in einem Abstand von 341 Metern zu der [REDACTED] unter der Anschrift [REDACTED], [REDACTED] Bremen und in einem Abstand von 450,6 Metern zum [REDACTED] unter der Anschrift [REDACTED], [REDACTED] Bremen. Tatsachen im Sinne des § 5a Abs. 2a BremGlüG, wonach hier jeweils eine Abweichung vom festgesetzten Mindestabstand zuzulassen wäre, seien nicht ersichtlich. Insbesondere befinde sich zwischen der Wettvermittlungsstelle und

der jeweiligen Schule kein Gewässer oder eine stark befahrene, mehrspurige Straße, die erst einmal unter Hinnahme eines erheblichen Umwegs überquert werden müsste. Weiterhin müsse auch das Interesse der Antragstellerin an der Eröffnung der Wettvermittlungsstelle hinter dem Schutz vor Glücksspielsucht – gerade bei Kindern und Jugendlichen – eindeutig zurücktreten.

Gegen die Ablehnung ihres Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis für die Zeit ab dem 01.07.2023 erhob die Antragstellerin am 23.06.2023 Klage (5 K 1354/23), über die noch nicht entschieden ist.

Am 06.07.2023 hat die Antragstellerin den vorliegenden Eilantrag gestellt. Sie trägt zum Anordnungsanspruch im Wesentlichen vor, die Abstandsvorgaben des BremGlüG (von Wettvermittlungsstellen zu anderen Wettvermittlungsstellen, zu Spielhallen und zu Schulen) seien verfassungswidrig. Sie ziehe bereits die Geeignetheit der Regelungen in Zweifel, denn sie bewirkten eine nahezu vollständige Reduktion des legalen Marktes einhergehend mit Ausweichbewegungen in illegale Wettangebote. Jedenfalls sei die Kumulation verschiedener Regulierungsmaßnahmen unverhältnismäßig. So verhindere bereits das Spielersperrsystem „OASIS“ pathologisches Spiel. Das bis zur Einführung des Systems geltende und vom Gesetzgeber als ausreichend angesehene Schutzniveau – etwa der bislang geltende Mindestabstand zwischen Wettvermittlungsstellen und Schulen – sei hierdurch nochmals signifikant gesteigert worden. Die Eintrittskontrolle und der erfolgende Abgleich mit der Sperrdatei verkörperten bereits jene Zäsur, die die aus der Erhöhung von Mindestabständen folgende „Abkühlungsphase“ gewährleisten sollte. Eine ihrer Mitbewerberinnen habe bereits zu diesen und anderen verfassungsrechtlichen Fragen des BremGlüG eine Verfassungsbeschwerde erhoben. Schon deshalb sei es angezeigt, ihr vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren. Der Anordnungsgrund bestehe darin, dass es ihr wegen § 284 StGB nicht zumutbar sei, die Wettvermittlungsstelle weiter zu betreiben und die für die Ahndung im Strafverfahren erforderliche Klärung der hier in Frage stehenden Zweifelsfragen „auf der Anklagebank“ zu erleben.

Die Antragstellerin beantragt,

1. ihr vorläufig den Weiterbetrieb der von ihr betriebenen Wettvermittlungsstelle unter der Anschrift [REDACTED], [REDACTED] Bremen, bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die dort von der [REDACTED] bereits erhobenen Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen des BremGlüG in seiner seit dem 01.07.2023 geltenden Fassung zu gestatten,
2. hilfsweise ihr bis zu einer Entscheidung über die zum Gerichtsaktenzeichen 5 K 1354/23 erhobene Hauptsacheklage vorläufig den Weiterbetrieb der von ihr

betriebenen Wettvermittlungsstelle unter der Anschrift [REDACTED], [REDACTED]
Bremen zu gestatten.

Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag abzulehnen.

Sie führt zunächst zum Sachverhalt aus, dass die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin seit einem Jahr dauerhaft geschlossen sei, sodass es derzeit keinen Betrieb gebe, der weiterzuführen wäre. Eine zwischenzeitliche Duldung komme mangels Erlaubnisfähigkeit der Wettvermittlungsstelle nicht in Betracht. Es stünden in Bremen trotz der Abstandsvorschriften Plätze für Wettvermittlungsstellen zur Verfügung. Es sei nur ein kleiner Teil des Stadtgebiets, auch des besiedelten, durch das Mindestabstandsgebot zu Schulen ausgeschlossen. In sämtlichen anderen Kern- und Gewerbegebieten seien Wettvermittlungsstellen weiterhin möglich. Hierzu hat die Antragsgegnerin eine Karte zum Stadtgebiet vorgelegt, in dem die Mindestabstände zu Schulen gekennzeichnet sind. Es gehe vorliegend lediglich um Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit, indem der Betrieb von Wettvermittlungsstellen auf bestimmte Orte beschränkt werde. Dies werde schon daran deutlich, dass bereits zwei Wettvermittlungsstellen erlaubt worden seien und weitere sieben noch eine Erlaubnis im Losverfahren erhalten könnten. Auch zeige der Umstand, dass nach Auskunft des Wirtschaftsressorts ca. 30 Spielhallen trotz der auch für diese geltenden Abstandsregelungen weiterhin übrig blieben, dass der Betrieb von Wettvermittlungsstellen nicht mangels zur Verfügung stehender Orte grundsätzlich unmöglich sei. Die Abstandsregelung zwischen Betrieben, in denen Glücksspiel angeboten werde, diene der Beschränkung der Verfügbarkeit von terrestrischen Glücksspielangeboten, wobei aktuelle einschlägige Studien darauf verwiesen, dass eine Verfügbarkeitsreduktion ein wesentliches Mittel zur Prävention darstelle und in der Regel mit einem Rückgang der Spielteilnahme, der Anzahl der Häufigspielenden, der Behandlungsnachfrage und der Anzahl an Problemspielenden einhergehe. Die Forschung gelange zum Ergebnis, dass es in bestimmten Gebieten einer signifikanten Angebotsreduktion bedürfe, um „biopsychosoziale“ Vulnerabilitäten nicht auszunutzen. Die Regelung ziele damit auch darauf ab, eine Verfügbarkeitsreduzierung gerade in Stadtteilen herbeizuführen, in denen im Hinblick auf Glücksspielsucht besonders vulnerable Gruppen lebten. Würden die Spielstätten weiter geduldet werden, würde man einen Zustand weiter festigen, der den Zielen des § 1 GlückStV 2021 und den Befunden der Suchtforschung erheblich widersprechen würde. Zur Befriedigung des Spieltriebs könne im Übrigen auch eine kleinere Anzahl an Spielstätten genügen. Eine Unionsrechtswidrigkeit komme aus denselben Gründen nicht in Betracht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang und die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

Der Eilantrag hat keinen Erfolg.

1. Der zulässige Hauptantrag ist unbegründet. Die Antragstellerin hat – unabhängig von der im Rahmen des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ggf. anzuordnenden Dauer einer vorläufigen Regelung – keinen Anspruch auf eine vorläufige Gestattung oder Duldung ihrer Wettvermittlungsstelle.

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO setzt der Erlass einer einstweiligen Anordnung voraus, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund, also die besondere Eilbedürftigkeit, glaubhaft macht.

Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf vorläufige Gestattung oder Duldung ihrer Wettvermittlungsstelle glaubhaft gemacht. Ein entsprechender Anspruch kommt weder aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes noch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in Betracht (vgl. etwa zur vorläufigen Duldung von Spielhallen: OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 – 4 B 1864/21 –, juris Rn. 50 ff.).

a. Ein entsprechender Anspruch besteht aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes und zur Wahrung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht bereits deshalb, weil das Erlaubnisverfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen ist. Denn mit Art. 12 Abs. 1 GG ist es vereinbar, den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle auf gesetzlicher Grundlage einem Erlaubnisvorbehalt zu unterstellen (BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 17.12 –, juris Rn. 72). Da Zweck des Erlaubnisvorbehalts gerade ist, zum Schutz des Geschäftsverkehrs und anderer Rechtsgüter die vorherige behördliche Prüfung der Erlaubnisfähigkeit der beabsichtigten Gewerbetätigkeit zu sichern und damit die mit einer unerlaubten Tätigkeit verbundenen Gefahren abzuwehren, ist vor der Aufnahme einer erlaubnispflichtigen Gewerbetätigkeit in aller Regel der reguläre Abschluss des Erlaubnisverfahrens abzuwarten. Angesichts dessen kann eine Duldung zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nur ausnahmsweise geboten sein. Ein ausnahmsweiser Anspruch auf Erteilung einer vorläufigen Duldung aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes wird in

der obergerichtlichen Rechtsprechung in Betracht gezogen, wenn nach eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahrens geltend gemachten Anspruchs substantielle Zweifel an der Verfassungs- oder Unionsrechtskonformität der für das Erlaubnisverfahren maßgeblichen Regelungen bestehen und daher eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht bzw. den Europäischen Gerichtshof ernsthaft in Betracht käme, die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen aber zweifelsfrei vorliegen und deshalb eine im Einzelfall erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung von Grundrechten droht, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnte. Außerdem wurde für bestehende Spielhallen ein Anspruch auf vorläufige Duldung obergerichtlich in Fällen angenommen, in denen die Auswahlentscheidung zwischen zwei konkurrierenden Spielhallen rechtswidrig und offen gewesen ist, wie eine erneute Auswahlentscheidung ausfällt (OVG NRW, Beschl. v. 26.09.2019 4 B 256/18 –, juris Rn. 74; VGH BW, Beschl. v. 25.11.2021 –, 6 S 2239/21 – juris Rn. 37; OVG SL, Beschl. v. 13.12.2018 – 1 B 248/18 –, juris Rn. 84).

Dem Anspruch der Antragstellerin auf Erteilung einer Erlaubnis für die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle steht bereits das Mindestabstandsgebot zu Schulen gemäß § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG entgegen. Danach ist die Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle zu versagen, wenn die Wettvermittlungsstelle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer Schule in öffentlicher oder freier Trägerschaft der Schularten des § 16 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b und c sowie Nr. 2 BremSchulG oder einer Schule für Gesundheitsfachberufe unterschreitet. Die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin unter der Anschrift [REDACTED] befindet sich u.a. in einem Abstand von deutlich unter 500 Metern zum [REDACTED] unter der Anschrift [REDACTED]. Bei dieser Schule handelt es sich um eine staatlich anerkannte private Fachschule für Sozialpädagogik und Heilerziehungspflege sowie um eine staatlich anerkannte private Berufsfachschule für Sozialpädagogische Assistenz und Kinderpflege und damit um eine Schule i.S.d. § 16 Abs. 1 Nr. 2 BremSchulG.

aa. Es bestehen keine substantiellen Zweifel daran, dass die Mindestabstandsvorschrift mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Die Kammer hat bereits mit Urteil vom 10.11.2022 (5 K 388/22) entschieden, dass ein Mindestabstandsgebot von 250 Metern zwischen Wettvermittlungsstellen und Schulen nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56, 49 AUEV vereinbar ist (VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 – juris Rn. 45 ff.). Auf die Entscheidungsgründe des Urteils wird insoweit verwiesen.

Im Hinblick auf ein zwingendes Mindestabstandsgebot von 500 Metern Luftlinie für Spielhallen zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen in § 42 Abs. 3 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg hat das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung geäußert (BVerwG, Beschl. v. 01.08.2022 – 8 B 15.22 –, juris Rn. 5).

Die Kammer sieht keinen Anlass, im Hinblick auf die nunmehr erfolgte Verschärfung des Mindestabstandsgebots von 250 Metern auf 500 Metern substantielle Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Regelung mit höherrangigem Recht zu haben.

(1) An der Geeignetheit des Mindestabstandsgebots bestehen entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht deshalb substantielle Zweifel, weil es zu einer deutlichen Reduktion des legalen terrestrischen Glücksspielangebots im Land Bremen führt und hierdurch möglicherweise vermehrt illegale Spielangebote in Anspruch genommen werden.

Das Abstandsgebot zu Schulen bezweckt, Glücksspielsucht bei Minderjährigen in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Wettvermittlungsstellen als einer unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegenzuwirken. Indem Wettvermittlungsstellen aus dem alltäglichen Umfeld der Kinder und Jugendlichen herausgenommen werden, soll erreicht werden, dass diese in geringerem Maße einen Bestandteil der Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen darstellen (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1465 vom 10.05.2022, S. 25, 12; VG Bremen, Ur. v. 10.11.2022 – 5 K 288/22 –, juris Rn. 61). Es ist nicht ersichtlich, dass illegale terrestrische Glücksspielangebote ähnlich wie legal betriebene Wettvermittlungsstellen für Kinder und Jugendliche im Alltag erkennbar sind, sind diese doch darauf angewiesen, nicht als solche aufzufallen, um behördlichem Einschreiten zu entgehen. Soweit die Geeignetheit des Abstandsgebots aufgrund eines Ausweichens auf Online-Glücksspielangebote angezweifelt wird, ist dem entgegenzuhalten, dass der „Normalisierungseffekt“, dessen Verhinderung das Abstandsgebot dient, nicht im selben Maße bei entsprechendem Online-Angebot stattfindet. Denn die direkte Konfrontation mit Glücksspiel setzt in diesem Fall eine bewusste Entscheidung voraus, etwa eine entsprechende Internetseite aufzurufen. Eine Begegnung mit anderen Spielenden findet nicht statt (VG Bremen, Ur. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 –, juris Rn. 67).

(2) Substantielle Zweifel an der Vereinbarkeit des Mindestabstandsgebots von 500 Metern zu Schulen mit höherrangigem Recht bestehen auch nicht in Anbetracht der damit im Vergleich zu geringeren Mindestabständen verbundenen stärkeren faktischen

Kontingentierung und folglich stärkeren Eingriffstiefe auf Seiten der Betreiberinnen von Wettvermittlungsstellen (noch offengelassen: VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 –, juris Rn. 69). Insoweit besteht kein Anlass, von der oben genannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Mindestabstandsgebot von 500 Metern zwischen Spielhallen und Schulen auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten im Stadtstaat abzuweichen.

Ein Mindestabstandsgebot von 500 Metern führt nicht dazu, dass die damit verbundenen Belange des Minderjährigenschutzes so weit abnehmen, dass sie hinter den betroffenen Betreiberinteressen zurücktreten. Insoweit steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Die Einschätzung, dass mit einem Mindestabstandsgebot von 500 Metern einem Gewöhnungseffekt bei Kindern und Jugendlichen entgegengewirkt wird und diese Maßnahme zur Vermeidung von Glücksspielsucht erforderlich ist, erweist sich nicht als offensichtlich fehlerhaft. Insbesondere liegen Wettvermittlungsstellen in einem Abstand von 500 Metern zu den in § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG genannten Einrichtungen nicht in einer derart weiten Entfernung zu diesen Einrichtungen, dass sie nicht mehr zu dem alltäglichen Umfeld von Kindern und Jugendlichen, die diese Einrichtungen aufsuchen, gezählt werden können. Auch ist zu berücksichtigen, dass mit dem Mindestabstandsgebot in § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG wie auch mit den weiteren Abstandsregelungen des § 5a Abs. 2 Satz 2 BremGlüG eine übermäßige Konzentration von Wettvermittlungsstellen vermieden werden soll (Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/1465 vom 10.05.2022, S. 25, 12). Damit verbleibt es bei dem besonders schweren Gewicht des mit der Regelung verfolgten Gemeinwohlziels des Minderjährigenschutzes, das sich hier daraus ergibt, dass die Teilnahme an Sportwetten mit erheblichen Risiken verbunden ist, welche sich nach Auffassung der Kammer nur im geringen Maße von denen des Spiels in Spielhallen unterscheiden (vgl. hierzu ausführlich: VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 –, juris Rn. 62 ff.), und die Reduzierung der Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten nach Einschätzung der Suchtwissenschaft- und beratungspraxis eine besonders wirksame Maßnahme zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht ist (vgl. zu Spielhallen BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 158).

Hinter diesem besonders schwerwiegenden Gemeinwohlziel treten die Interessen der Betreiber von Wettvermittlungsstellen weiterhin zurück. Insbesondere führt das Mindestabstandsgebot auch bezogen auf das Land Bremen nicht dazu, dass von einem faktischen Berufsverbot bzw. einer erdrosselnden Wirkung für die Berufsfreiheit der Wettvermittler auszugehen wäre. Nach Mitteilung der Antragsgegnerin zu den Wettvermittlungsstellen in der Stadtgemeinde Bremen, für die Erlaubnisanträge für die Zeit

ab dem 01.07.2023 gestellt wurden, können neun Wettvermittlungsstellen eine Erlaubnis erhalten und sind damit von dem Mindestabstandsgebot zu Schulen nicht betroffen. Damit führt das Mindestabstandsgebot zwar zu einer (deutlichen) Reduzierung der möglichen Standorte für Wettvermittlungsstellen. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Ausweichmöglichkeiten in Stadtstaaten anders als bei entsprechenden Mindestabstandsgeboten in Flächenstaaten in deutlich geringerem Umfang zu erwarten sind. Allein die von der Antragsgegnerin in der Stadtgemeinde Bremen anhand der Wettvermittlungsstellen, für die Erlaubnisanträge gestellt wurden, dargelegten Zahlen, gegen die die Antragstellerin nichts vorgebracht hat und an denen die Kammer keinen Anlass hat zu zweifeln, verdeutlichen, dass das Mindestabstandsgebot jedenfalls nicht dazu führt, dass Wettvermittlungsstellen im Land Bremen faktisch nicht mehr betrieben werden können. Auch eine Erdrosselung des terrestrischen Wettvermittlungsmarktes ist bei – allein im Hinblick auf die Wettvermittlungsstellen, für die Erlaubnisanträge für den Zeitraum ab 01.07.2023 gestellt wurden, und auf den Bereich der Stadtgemeinde Bremen bezogen – verbleibenden neun Standorten, die nicht im Widerspruch zum Mindestabstandsgebot stehen, nicht erkennbar.

Dies gilt auch, soweit man die weiteren Vorgaben des BremGlüG, die mögliche Standorte für Wettvermittlungsstellen einschränken, berücksichtigt.

Mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zwar zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet (sog. „kumulativer“ oder „additiver“ Grundrechtseingriff, vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 71 m.w.N.). Aus diesem Grund ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Regulierungsmaßnahme im Glücksspielsektor auch die Gesamtbelastung, die auf einer konkreten Antragstellerin lastet, zu berücksichtigen (BVerwG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 157). Die weiteren Standorteinschränkungen im Glücksspielrecht, namentlich insbesondere die Mindestabstandsgebote zu anderen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen von 500 Metern in § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1a BremGlüG, führen dazu, dass die Möglichkeiten der Antragstellerin, eine Wettvermittlungsstelle an einem anderen, nicht von dem hier in Rede stehenden Mindestabstandsgebot des § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG betroffenen Standort betreiben zu können, weiter eingeschränkt sind. Der durch das Mindestabstandsgebot des § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG bewirkte Eingriff in die Berufsfreiheit der Antragstellerin wiegt mithin in Anbetracht der weiteren gesetzlichen Einschränkungen schwerer. Es erscheint vor diesem Hintergrund möglich, dass die Antragstellerin mangels attraktiver Standorte keine „Ausweichmöglichkeit“ findet und

deshalb im Land Bremen ihren Beruf nicht mehr ausüben kann. Doch selbst in diesem Fall wäre das Mindestabstandsgebot in § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG nach Überzeugung der Kammer in Anbetracht des Schutzzwecks noch verhältnismäßig. Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Verbundverbotes und von Abstandsgeboten im Spielhallenrecht die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen ausdrücklich auch für den Fall angenommen, dass die Gesamtbelastung es als möglich erscheinen lässt, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgrund einer starken Beschränkung der Anzahl an attraktiven Standorten aufgeben müssen (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 157). Dass bei Berücksichtigung der Gesamtbelastung aufgrund der Abstandsgebote der Betrieb von Wettvermittlungsstellen im Land Bremen faktisch unmöglich wird, ist nicht erkennbar. Dies ergibt sich auch hier am Beispiel der von der Antragsgegnerin dargelegten Zahlen zu den Wettvermittlungsstellen in der Stadtgemeinde Bremen, für die Erlaubnisanträge für die Zeit ab dem 01.07.2023 gestellt wurden. Die Zahl von neun Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen, die erteilt wurden bzw. erteilt werden, liegt in einem Bereich, in dem noch nicht von einem faktischen Berufsverbot bzw. einer erdrosselnden Wirkung der Regelungen ausgegangen werden kann. Nicht berücksichtigt wurden hierbei insbesondere mögliche neue Standorte im Stadtgebiet, die bisher noch nicht von Bestandswettvermittlungsstellen besetzt werden bzw. für die derzeit noch keine Anträge gestellt wurden. Auch sind bei den dargestellten Zahlen noch nicht mögliche Standorte in der Stadt Bremerhaven berücksichtigt.

Auch ist in Anbetracht dessen nicht erkennbar, dass der in § 1 Abs. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 vorgesehene sog. Kanalisierungseffekt, d.h. die Lenkung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot verfehlt wird.

(3) Soweit die Antragstellerin einwendet, der Bremische Gesetzgeber habe ausweislich der bis zum 30.06.2023 geltenden Rechtslage die bisher geltenden Regelungen, insbesondere den bisher geltenden Mindestabstand von 250 Metern zu Schulen, für eine Suchtprävention als ausreichend erachtet, vermag sie damit keine Zweifel an der Vereinbarkeit des Mindestabstandsgebots mit höherrangigem Recht begründen. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, weitere dem verfolgten Ziel förderliche und im Übrigen verhältnismäßige Maßnahmen zu erlassen und ein bereits geltendes Regelungsregime zu ergänzen bzw. zu verschärfen.

Eine unverhältnismäßige Überregulierung ist nicht erkennbar. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die von der Antragstellerin genannten Eintrittskontrolle und das Sperrsystem „OASIS“. Das hier in Rede stehende Mindestabstandsgebot i.S.d. § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG setzt nicht erst beim Besuch einer Wettvermittlungsstelle an, sondern bei der Vorbeugung von Spielsucht in einem möglichst frühen Stadium durch Herausnahme von Wettvermittlungsstellen aus dem alltäglichen Umfeld von Minderjährigen (vgl. zu Spielhallen BVerwG, Beschl. v. 01.08.2022 – 8 B 15.22 –, juris Rn. 10). Das Sperrsystem „OASIS“ wirkt zudem bereits nicht präventiv gegen die Entwicklung einer Glücksspielsucht an sich, sondern soll nachgelagert weitere Gefahren für bereits oder potentiell spielsüchtige Personen begrenzen (OVG Bremen, Beschl. v. 02.08.2023 – 1 LA 80/22 –, m.w.N. aus der obergerichtl. Rspr.).

bb. Es ist zudem nicht ersichtlich, dass die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin trotz Unterschreitens des Mindestabstands von 500 Metern zu einer Schule wegen § 5a Abs. 2a BremGlüG erlaubnisfähig ist. Danach kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von diesem Mindestabstand zulassen (ausführlich zu dieser Vorschrift: VG Bremen, Urt. v. 5 K 388/22 –, juris Rn. 95 ff.). Ein gebundener Anspruch auf Zulassung der Wettvermittlungsstelle im Wege dieser Ausnahme besteht nicht. Die Entscheidung der Antragsgegnerin lässt insoweit auch keine Ermessensfehler i.S.d. § 114 Satz 1 VwGO erkennen.

b. Schließlich kommt keine vorläufige Duldung der Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Betracht. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann sich eine Pflicht ergeben, eine ohne Erlaubnis und damit formell illegal betriebene Wettvermittlungsstelle bis zu einer Entscheidung über den Erlaubnisantrag zu dulden, wenn sie die materiellen Erlaubnisvoraussetzungen offensichtlich erfüllt. Vorliegend wurde der Erlaubnisantrag der Antragstellerin für die Wettvermittlungsstelle bereits von der Antragsgegnerin abgelehnt. Zudem ist, wie oben ausgeführt, die Wettvermittlungsstelle nicht offensichtlich erlaubnisfähig, da ihr das Mindestabstandsgebot des § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BremGlüG entgegensteht.

2. Aus den dargelegten Gründen hat auch der Hilfsantrag der Antragstellerin keinen Erfolg.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 GKG i.V.m. Ziffer 54.2.1 und 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

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

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

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.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

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

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Lammert

Kaysers