

**Lotterierecht**  
**Zulassung des Betriebes einer Spielhalle**

**Leitsatz**

Kein Anspruch auf Spielhallenerlaubnis nach Gesetzesänderung bei verzögerter Bearbeitung([Rn.18](#))

**Fundstellen**

ZfWG 2011, 446-452 (red. Leitsatz und Gründe)

**Tenor**

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Erteilung von Erlaubnissen nach § 33i Abs. 1 Gewerbeordnung (GewO) für drei Spielhallen in Bremen.
  
- 2 Die Antragstellerin beabsichtigt den Betrieb von drei Spielhallen mit insgesamt 36 Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit als sog. Mehrfachspielhallen im Breitenweg in Bremen. Im betreffenden Gebäudekomplex befand sich früher das Automatencasino der Westdeutschen Spielbanken GmbH & Co. KG. Am 04. Oktober 2010 stellte sie beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa einen Antrag auf Erteilung einer entsprechenden Baugenehmigung. Im Rahmen der geforderten Stellungnahme zur Genehmigungsfähigkeit der Mehrfachspielhalle bat das Bremen – Gewerbeüberwachung – die Polizei Bremen am 15. November 2010 schriftlich um Mitteilung, ob dort Versagungsgründe nach § 33i Abs. 2 Nr. 2 und 3 GewO bekannt seien; das Polizeirevier Innenstadt wurde zusätzlich um Prüfung und Auskunft gebeten, ob sich in unmittelbarer Nähe zu dem geplanten Objekt öffentliche Einrichtungen befänden. Die Polizei Bremen – Polizeirevier Innenstadt – teilte mit E-Mail vom 19. November 2010 mit, dass sich im Gebäude Breitenweg 14-18 bereits ein Spielcasino befinde und dieses Casino nur gegen eine Spielhalle ausgetauscht werde, so dass aus polizeilicher Sicht keine Bedenken bestünden. Öffentliche Einrichtungen, wie in der Anfrage beschrieben, befänden sich nicht in der Nähe. Am 22. März 2011 erteilte der Senator für Umwelt, Bau Verkehr und Europa der Antragstellerin für das Baugrundstück Breitenweg 14 – 18 eine Baugenehmigung für das Bauvorhaben „Umbau Spielcasino in 3 Spielotheken“ nach § 64 der Bremischen Landesbauordnung (BremBauO). Am 25. März 2011 beantragte die Antragstellerin Erlaubnisse für den Betrieb von drei Spielhallen im Wege der Mehrfachkonzession sowie die Erteilung von Geeignetheitsbescheinigungen zur Aufstellung von Spielgeräten für den geplanten Standort. Im April 2011 fanden mehrere Gespräche zwischen der Antragstellerin und dem Bremen über die Genehmigungserteilung statt. In einer E-Mail vom 28. April 2011 wandte sich der zuständige Mitarbeiter des Stadtamtes Bremen an die senatorische Behörde für Wirtschaft und Häfen. Darin teilte er mit, dass sämtliche Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung nunmehr vorlägen und daher beabsichtigt sei, die Erlaubnis umgehend zu erteilen; es wurde um Mitteilung etwaiger Bedenken gebeten. Am 29.

April 2011 teilte der zuständige Mitarbeiter des Stadtamtes Bremen der Antragstellerin telefonisch mit, dass sich beim Senator für Inneres und Sport weiterer Prüfungsbedarf ergeben habe und dieser die Akte zwecks weiterer Bearbeitung angefordert habe.

- 3 Die Antragstellerin hat am 04. Mai 2011 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bei Gericht gestellt. Sie trägt vor, sie habe mit den Planungen für die drei neuen Spielhallen zu einem Zeitpunkt begonnen, als ein Bremisches Spielhallengesetz noch nicht absehbar gewesen sei. Die Antragsgegnerin habe die Erteilung der Genehmigungen nicht mit Blick auf ein seinerzeit noch nicht verkündetes Gesetz verzögern dürfen. Sie lasse sich bei der Entscheidung von sachfremden Erwägungen leiten. Für das Bestehen eines polizeirechtlichen Versagungsgrundes lägen keine Anzeichen vor, zumal sich die von dem Objekt möglicherweise ausgehenden Gefahren durch die Nutzungsänderung sogar verringerten. Am geplanten Standort habe sich jahrzehntelang eine Spielhalle befunden, die über 126 Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten verfügt habe. Die gesamte nähere Umgebung um den Hauptbahnhof sei als Vergnügungsgebiet akzeptiert und etabliert. Weder aus der Lage noch aus der Beschaffenheit des Objekts folgten daher Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer nochmaligen Prüfung eines Versagungsgrundes aus dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr. Wegen der verzögerten Bearbeitung durch die Antragsgegnerin sei zudem die alte Rechtslage zugrunde zu legen. Das BremSpielhG sei zudem unanwendbar, weil es verfassungs- und gemeinschaftsrechtswidrig sei. Es liege ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot und die Notifizierungspflicht aus der Informationsrichtlinie vor. Die Regelung zum Mindestabstand sei willkürlich und zu unbestimmt. Auch die Verpflichtung zur Vorlage eines Sozialkonzepts und die normierten Werbeverbote seien zu unbestimmt.
  - 4 Die Antragstellerin beantragt,
  - 5 der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO aufzugeben, ihr vorläufig die am 25.03.2011 beantragte Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle gemäß § 33i GewO zu erteilen.
  - 6 Die Antragsgegnerin beantragt,
  - 7 den Antrag abzulehnen.
  - 8 Eine Verzögerung habe nicht stattgefunden. Die für die Feststellung der zur Erlaubniserteilung erforderlichen Zuverlässigkeit nötigen Auskünfte seien umgehend nach Antragstellung durch die Antragstellerin angefordert worden. Zur Prüfung der polizeirechtlichen Voraussetzungen nach § 33i Abs. 2 Nr. 2 GewO sei die Akte an den Senator für Inneres und Sport gesandt worden. Hierzu seien weitere Sachverhaltsermittlungen nötig; die Einschätzung zur polizeirechtlichen Gefahrenprognose gemäß § 33i Abs. 2 Nr. 2 GewO sei bislang noch nicht eingegangen. Eine Entscheidungsreife des Antrages sei daher nicht gegeben. Das BremSpielhG sei nicht notifizierungspflichtig; die darin enthaltenen Regelungen seien zudem hinreichend bestimmt.
- II.
- 9 Der Antrag nach § 123 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist zwar zulässig, aber nicht begründet. Die Antragstellerin hat das Bestehen eines Anordnungsanspruches nicht ausreichend glaubhaft gemacht.
  - 10 Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Einstweilige Anordnungen sind 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 (Regelungsanordnung). Erforderlich ist, dass der Antragsteller die Eilbedürftigkeit (den Anordnungsgrund) und sein subjektiv-öffentliches Recht (den Anordnungsanspruch) glaubhaft macht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung [ZPO]). Maßgeblicher Zeitpunkt für die verwaltungsgerichtliche Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

- 11 Zwar hat die Antragstellerin den für den Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderlichen Anordnungsgrund ausreichend glaubhaft gemacht. Für das Vorliegen eines Anordnungsgrundes ist grundsätzlich Voraussetzung, dass dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Interessen, aber auch der öffentlichen Interessen und der Interessen anderer Personen nicht zumutbar ist, die Hauptsacheentscheidung abzuwarten (*Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Auflage 2005, § 123 Rn. 26). Die Versagung der begehrten Konzession führt zu einer langfristigen Unterbindung der von der Antragstellerin beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung. Etwaige Rechtsbeeinträchtigungen durch eine langfristige Unterbindung des geplanten Betriebes ließen sich rückwirkend nicht mehr ausgleichen, so dass effektiver Rechtsschutz nur im Wege einer einstweiligen Anordnung erreicht werden kann.
- 12 Es besteht jedoch kein Anordnungsanspruch.
- 13 Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 33c GewO hat die Antragsgegnerin nicht in Zweifel gezogen. Nach § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde, wer gewerbsmäßig Spielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind, und die die Möglichkeit eines Gewinnes bieten, aufstellen will. Die Erlaubnis ist nach § 33c Abs. 2 GewO zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für die Aufstellung von Spielgeräten erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt. Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht, wer in den letzten drei Jahren vor Stellung des Antrages wegen eines Verbrechens, wegen Diebstahls, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Betrug, Untreue, unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder wegen Vergehens nach § 12 des Jugendschutzgesetzes rechtskräftig verurteilt worden ist. Die genannten Versagungsgründe liegen im vorliegenden Fall ersichtlich nicht vor. Unstreitig entspricht auch der geplante Aufstellort den auf der Grundlage des § 33f Abs. 1 Nr. 1 erlassenen Durchführungsvorschriften, so dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO zunächst vorliegen.
- 14 Die Kammer lässt offen, ob die Voraussetzungen des § 33i GewO vorliegen. Nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde, wer gewerbsmäßig eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreiben will, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33d Abs. 1 Satz 1 oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient. Nach Absatz 2 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn (1.) die in § 33c Abs. 2 oder § 33d Abs. 3 genannten Versagungsgründe vorliegen, (2.) die zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume wegen ihrer Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügen oder (3.) der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt.
- 15 Die in § 33i Abs. 2 Nr. 2 und 3 GewO genannten Versagungsgründe sind betriebsbezogen. Nr. 2 kommt erst dann in Betracht, wenn wegen der Beschaffenheit oder der Lage der Betriebsräume konkrete Anhaltspunkte für eine polizeirechtlich relevante Gefahrenlage (z.B. bau- oder feuer-, gesundheits-, sicherheitspolizeilicher Art) erkennbar sind. Es genügt das Vorhandensein einer

abstrakten (potentielle) Gefahrenlage, d.h. es muss keine konkrete Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vorliegen. Die Beschaffenheit der Räume zielt auf die Sicherheit der Besucher und des Personals ab (z.B. Belüftung, Fluchtwege etc.), während die Lage der Räume den Standort der Spielhalle in einer bestimmten Umgebung betrifft (Tettinger/Wank/Ennuschat, 8. Aufl. 2011, § 33i Rn. 59 ff.; AUW. in: Friauf, GewO, § 33i Rn. 26).

- 16 Es trifft zwar zu, dass die baurechtliche und die gewerberechtliche Prüfung jeweils eigenständig erfolgen und der Baugenehmigung somit grundsätzlich keine Konzentrationswirkung zukommt. Die für eine Spielhalle erteilte Baugenehmigung entfaltet nur Bindungswirkung dahin, dass die Gewerbebehörde die entsprechende Spielhallenerlaubnis nicht aus baurechtlichen Gründen versagen darf; die Bindungswirkung bezieht sich dagegen nicht auf die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den gewerberechtlichen Vorschriften (BVerwG, Urt. v. 27.03.1990, Az. 1 C 47/88, GewArch 1990, 244). Die gewerberechtliche Erlaubnis darf damit auch aus Gründen versagt werden, die bereits in einem zugunsten des Antragstellers abgeschlossenen Baugenehmigungsverfahren geprüft und als unmaßgeblich betrachtet wurden. Ausnahmsweise kann eine bereits erteilte Baugenehmigung für die gewerberechtliche Beurteilung eines Vorhabens erheblich sein, wenn bau- und gewerberechtlich ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab besteht, wie etwa bei der Frage der Schädlichkeit bestimmter Auswirkungen des Vorhabens auf seine Umgebung (vgl. zum Gaststättenrecht: BVerwG, Urt. v. 04.10.1988, Az. 1 C 72/86; AUW. in: Friauf, GewO, § 33i Rn. 65)
- 17 Die Antragsgegnerin war daher grundsätzlich befugt, nochmals eine polizeirechtliche Gefahrenprognose nach § 33i Abs. 2 GewO einzuholen, zumal jedenfalls die sicherheitspolizeilichen Fragen in die originäre Regelungskompetenz der Gewerbebehörde fallen. Angesichts der unveränderten Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entschließung zu einer nochmaligen Prüfung sind allerdings Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer nochmaligen Stellungnahme derzeit nicht ersichtlich. Selbst bei unterstellter Rechtmäßigkeit einer nochmaligen Prüfung, erscheint nicht nachvollziehbar, warum diese im Gegensatz zu der vorangegangenen im November 2010 nunmehr erheblich mehr Zeit in Anspruch nehmen sollte. Die Stellungnahme der Polizei im Baugenehmigungsverfahren erfolgte bereits mit E-Mail vom 19. November 2010, also vier Tage nach der schriftlichen Anfrage des Stadtamtes Bremen. Sachliche Gründe für die zeitliche Verzögerung im April/Mai 2011 sind nicht erkennbar. Soweit die Antragsgegnerin sich hierzu nunmehr auf die mögliche Bildung eines Kriminalitätsschwerpunktes beruft, bleibt diese Behauptung bislang vage und unsubstantiiert. Hinweise auf die mögliche Bildung eines Kriminalitätsschwerpunktes am Standort der geplanten Spielhallen existieren nicht und wurden von der Antragsgegnerin auch nicht vorgetragen. Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass entsprechende Erkenntnisse bereits in die schriftliche Stellungnahme der Polizei Bremen vom 07. Juli 2010 eingeflossen wären.
- 18 Einer abschließenden Klärung der oben aufgeworfenen Fragen bedarf es im vorliegenden Eilverfahren jedoch nicht, denn der Erteilung der begehrten Erlaubnisse nach § 33i Abs. 1 GewO und Bestätigungen nach § 33c Abs. 3 GewO für die von der Antragstellerin geplanten Spielhallen steht letztlich das zwischenzeitlich in Kraft getretene Bremische Spielhallengesetz (BremSpielhG) vom 17. Mai 2011 (BremGBI. S. 327) entgegen. Dieses ist bei der vorliegenden Entscheidung zugrunde zu legen, da maßgeblicher Zeitpunkt für die verwaltungsgerichtliche Beurteilung die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ist.
- 19 § 2 BremSpielhG normiert - neben den in der Gewerbeordnung enthaltenen - zusätzliche Versagungsgründe. Danach ist die Erlaubnis unbeschadet des § 33i Abs. 2 GewO zu versagen, wenn (1.) eine Spielhalle einen Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet, (2.) eine Spielhalle in baulichem Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird oder (3.) ein Sozialkonzept gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 nicht vorgelegt wird. Der Erteilung einer Erlaubnis an die Antragstellerin für die geplante Mehrfachspielhalle steht somit § 2 Nr. 2 BremSpielhG entgegen. Zudem hat die Antragstellerin kein Sozialkonzept gemäß § 2 Nr. 3 BremSpielhG vorgelegt.

- 20 Die Kammer hat bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung keine Bedenken gegen die Vereinbarkeit der hier anzuwendenden Regelungen des BremSpielhG mit Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht.
- 21 Die in § 2 BremSpielhG geregelten Versagungsgründe schränken insbesondere das Grundrecht der Berufsfreiheit ein, weil sie den Betrieb von Spielhallen bestimmten einschränkenden Voraussetzungen unterwerfen und den Betrieb von Mehrfachspielhallen gänzlich untersagen. Dieser Eingriff ist vom Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 GG nur gedeckt, wenn eine formell-gesetzliche, kompetenzgerechte Regelung besteht, die durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Eingriffsintensität Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls legitimiert und verhältnismäßig ist ( BVerfG, Urt. v. 28.03.2006, Az. 1 BvR 1054/01).
- 22 Der Erlass des BremSpielhG ist von der Landesgesetzgebungskompetenz aus Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gedeckt. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen übertragen. Damit steht den Ländern die Kompetenz zu, die bislang im Bundesrecht getroffenen Regelungen zum Recht der Spielhallen zu ersetzen. Solange und soweit die Länder von dieser Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machen, gilt das Bundesrecht nach Art. 125a Abs. 1 GG fort. Das BremSpielhG regelt nach dessen § 1 Abs. 1 einen Teilbereich des Rechts der Spielhallen. Die Gewerbeordnung und die hierzu erlassenen Rechtsverordnungen gelten fort, soweit das BremSpielhG nicht entgegensteht, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin handelt es sich bei der Abstandsregelung in § 2 Nr. 1 BremSpielhG ersichtlich nicht um einen dem Bodenrecht zuzuordnenden Gegenstand. Dem Bodenrecht gehören öffentlich-rechtliche Normen, die die Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln, d.h. das Recht der Bodenbeschaffenheit und der Bodenbenutzbarkeit (Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., 2011, Art. 74 Rn. 45). Die in Streit stehende Abstandsregelung betrifft ersichtlich nicht die Art und Weise der baulichen Nutzbarkeit des Bodens und unterfällt damit nicht dem Bodenrecht. Bei § 2 Nr. 2 BremSpielhG handelt es sich schon nicht um eine sog. Abstandsregelung.
- 23 Die Regelungen in § 2 BremSpielhG dienen verfassungsrechtlich legitimen Zwecken. § 2 Nr. 1 und 2 BremSpielhG sollen die Verfügbarkeit des Geld- oder Warengewinnspiels als potenziellem stoffungebundenen Suchtauslöser und den künftigen Zuwachs im Spielhallenbestand begrenzen. § 2 Nr. 3 BremSpielhG soll die Durchsetzung der Pflicht zur Vorlage eines Sozialkonzepts in § 4 BremSpielhG erleichtern und dem Spielerschutz dienen (Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/1736 vom 05.04.2011). Die in § 2 BremSpielhG normierten Versagungsgründe bezwecken somit die Begrenzung des Spielangebots, die Bekämpfung der Glücksspielsucht und den Spielerschutz. In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind die Suchtbekämpfung und -vorbeugung, der Spieler- und Jugendschutz sowie der Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt, die auch Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit rechtfertigen können (BVerfG, Urt. v. 28.03.2006, a.a.O.).
- 24 Die Regelungen in § 2 BremSpielhG sind geeignet und erforderlich, die oben beschriebenen Zwecke zu verwirklichen. Die Verpflichtung zur Vorlage eines Sozialkonzeptes, in dem dargelegt wird, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Spiels vorgebeugt werden soll, ist ersichtlich geeignet, zum Spielerschutz beizutragen. Die Pflicht zur Vorlage eines Sozialkonzepts wurde bereits vom Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die gleichlautende Regelung in § 6 GlüStV als grundsätzlich geeignet angesehen, um die verfassungsrechtlich geforderten Restriktionen im Bereich des Vertriebs und des Bewerbens staatlicher Sportwetten herbeizuführen (BVerfG, Urt. v. 20.03.2009, Az. 1 BvR 2410/08). Sofern die Antragstellerin meint, es sei nicht belegt, dass Mehrfachkonzessionen die Spielsucht steigerten und auch der Nutzen und die Wirksamkeit eines Mindestabstandes von 250 Metern Luftlinie zu anderen Spielhallen seien nicht belegt, dringt sie damit nicht durch. Die Untersagung von Mehrfachspielhallen ist offensichtlich geeignet, das Angebot an Spielautomaten zahlenmäßig zu begrenzen. Auch die Einführung eines Mindestabstands zwischen Spielhallen ist geeignet, den Zuwachs im Spielhallenbestand in einem bestimmten Gebiet und deren örtliche Häufung zu verhindern. Durch den gewählten Abstand von 250 Metern sollen die Spielhallen außer Sichtweite zueinander gerückt werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Spieler, die sich von einer Spielhalle

zur nächsten bewegen, ausreichend Zeit zum Nachdenken und Abbruch des unkontrollierten Spielverhaltens erhalten. Durch die mittels des Abstandsgebots bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen in Vergnügungsvierteln soll es für die Spieler schwieriger werden, von einer voll besetzten Spielhalle in die nächste zu wechseln. Der auf ein Gebäude oder einen Gebäudekomplex bezogene Versagungsgrund soll verhindern, dass in einem mehr als 250 Meter langen Gebäude wie einem Bahnhof oder einem überdachten Einkaufszentrum mehr als eine Spielhalle erlaubt werden kann (Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/1736 vom 05.04.2011). Es besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass diese Ziele durch die Einführung eines Abstandsgebots und das Verbot von Mehrfachspielhallen erreicht werden können. Mildere, gleich effektive Mittel als die in § 2 BremSpielHG sind nicht ersichtlich und wurden von der Antragstellerin nicht geltend gemacht.

- 25 Die Regelungen erscheinen auch verhältnismäßig. Unter den einzelnen vorhandenen Glücksspielformen spielen bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Spielautomaten, wobei die Geldspielautomaten deutlich vor den sonstigen Glücksspielautomaten rangieren (Meyer/Hayer, Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten, Mai 2005, S. 81 f.). Die Umsätze auf dem deutschen Glücksspielmarkt (ohne Soziallotterien, private und ausländische Anbieter von Telefon-Gewinnspielen, Sportwetten sowie Online-Glücksspielen) beliefen sich im Jahr 2008 auf knapp 25 Mrd. Euro. Mehr als 90% der Umsätze entfielen auf Spielbanken, den Deutschen Lotto- und Totoblock und die gewerbliche Automatenindustrie. Durch veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen ergaben sich innerhalb des Glücksspielmarktes erhebliche Umsatzverlagerungen: während die staatlich konzessionierten Glücksspielanbieter von zum Teil beträchtlichen Umsatzeinbußen betroffen waren, verzeichnete das gewerbliche Automatenenspiel seit der Änderung der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten (Spielverordnung - SpielV) zum 01. Januar 2006 deutliche Steigerungsraten (in 2005: 5,88 Mrd. Euro, in 2006: 6,88 Mrd. Euro und in 2008: 8,13 Mrd. Euro). Parallel dazu stieg die Zahl der Geldspielautomaten in den gastronomischen Betrieben und Spielhallen von 200.000 auf 225.000 an. Im Jahr 2008 erzielte das Marktsegment des gewerblichen Automatenspiels erstmals die größten Umsätze unter den legalen Umsatzträgern, nunmehr gefolgt von den Spielbanken (Hayer, Geldspielautomaten und Suchtgefahren – Wissenschaftliche Erkenntnisse und suchtpolitischer Handlungsbedarf, Sucht Aktuell 1/2010, S. 47). Nach Angaben der Antragsgegnerin in anderen Gerichtsverfahren stieg die Zahl der Geldspielautomaten bis Ende 2010 weiter auf 235.750 an. Ausweislich der Gesetzesbegründung hatte das Bundesland Bremen im Jahr 2010 im Vergleich mit den anderen Bundesländern die vierthöchste Spielhallengerätedichte. Die Zahl der Spielhallenkonzessionen (etwa 160) und Spielhallenstandorte (etwa 135) blieb in Bremen in den Jahren 2006 bis 2010 so gut wie konstant, während die Zahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten (in Spielhallen und Gaststätten) fast linear von 1.517 im Jahr 2006 auf 2.174 im Jahr 2009 anstieg (Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/1736 vom 05.04.2011). Die Regelungen im BremSpielHG wirken diesen Entwicklungen entgegen und federn das durch die Änderung der SpielV geschaffene Regulierungsgefälle zwischen GlüStV und SpielV im Land Bremen ab. Die mit den Regelungen verfolgten Ziele der Begrenzung des Spielangebots, der Bekämpfung der Spielsucht und des Spielerschutzes stehen nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteilen für die betroffenen Spielhallenbetreiber.
- 26 Entgegen der Ansicht der Antragstellerin bestehen bei summarischer Prüfung keine Bedenken gegen die Bestimmtheit der hier streitgegenständlichen Regelungen des BremSpielHG. Die in § 6 GlüStV enthaltene, gleichlautende Verpflichtung zur Vorlage eines Sozialkonzepts wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet (Urt. v. 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08 und v. 20.03.2009, Az. 1 BvR 2410/08). Es liegt im Übrigen auf der Hand, dass der konkrete Inhalt der jeweils zu erstellenden Sozialkonzepte einer Abstimmung im Einzelfall bedarf und keiner allgemeinen gesetzlichen Regelung zugänglich ist. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Wahl eines Mindestabstands von 250 Metern Luftlinie zwischen mehreren Spielhallen. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz liegt nicht darin, dass im Gesetz selber nicht geregelt wird, nach welchen Kriterien konkurrierende Anträge von der zuständigen Behörde zu behandeln sind. Das rechtsstaatliche Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze zwingt den Gesetzgeber nicht, Gesetzestatbestände stets mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind schon deshalb grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar

umrissene Begriffe einfangen lässt. Der Gesetzgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Der Grad rechtsstaatlich gebotener Bestimmtheit lässt sich dabei nicht allgemein festlegen: Er ist bei Straftatbeständen oder bei der Bestimmung des gesetzlichen Richters höher als etwa bei solchen Verwaltungsgesetzen, die im Blick auf die Eigenart der geregelten Materie Raum für die Berücksichtigung zahlreicher im voraus nicht normierbarer Gesichtspunkte durch die Behörden lassen müssen. Wesentlich ist in jedem Falle die Bereitstellung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, im besonderen der Rechtsschutz durch die Gerichte; Verfahren und gerichtliche Kontrolle erscheinen geeignet, mögliche Nachteile der Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelung bis zu einem gewissen Grade auszugleichen (BVerfG, Ur. v. 26.09.1978, Az. 1 BvR 525/). Vor diesem Hintergrund ist bei summarischer Prüfung nicht zu beanstanden, dass der Landesgesetzgeber die Behandlung konkurrierender Anträge nicht im BremSpielhG selbst geregelt hat. Konkurrierende Anträge können in der Verwaltungspraxis im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens und anhand sachlicher Kriterien bearbeitet werden; für die Betroffenen besteht keine Ungewissheit darüber, wie sie sich in Bezug auf die Antragstellung zu verhalten haben. Schließlich erscheint die Wahl eines Mindestabstands von 250 Metern Luftlinie zwischen mehreren Spielhallen nicht willkürlich. Das Kriterium eines Mindestabstandes beruht nach obigen Ausführungen auf der Überlegung des Gesetzgebers, dass die Spielhallen dadurch außer Sichtweite zueinander gerückt werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Spieler, die sich von einer Spielhalle zur nächsten bewegen, ausreichend Zeit zum Nachdenken und Abbruch des unkontrollierten Spielverhaltens erhalten. Durch die mittels des Abstandsgebots bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen in Vergnügungsvierteln soll es für die Spieler schwieriger werden, von einer voll besetzten Spielhalle in die nächste zu wechseln. Der auf ein Gebäude oder einen Gebäudekomplex bezogene Versagungsgrund soll verhindern, dass in einem mehr als 250 Meter langen Gebäude wie einem Bahnhof oder einem überdachten Einkaufszentrum mehr als eine Spielhalle erlaubt werden kann. Dem gewählten Mindestabstand liegen damit sachliche Überlegungen zugrunde. Dass der Mindestabstand deutlich zu hoch angesetzt ist, ist nicht ersichtlich und wurde von der Antragstellerin auch nicht vorgetragen. Ein willkürliches Handeln des Normgebers ist damit nicht erkennbar. Dies gilt umso mehr als der Mindestabstand im BremSpielhG sogar geringer ist als der des Spielhallengesetzes Berlin (dort soll ein Mindestabstand von 500 Metern nicht unterschritten werden).

- 27 Das in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 2 BremSpielhG geregelte Werbeverbot sowie die Regelungen zu Spielersperrlisten (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 BremSpielhG) und die Überprüfung der Volljährigkeit mittels Vorlage eines amtlichen Ausweises (§ 3 BremSpielhG) sind vorliegend nicht streitentscheidend und bedürfen daher an dieser Stelle keiner Prüfung.
- 28 Einer Prüfung der Vereinbarkeit der Übergangsvorschriften in § 8 BremSpielhG mit Verfassungsrecht bedarf es vorliegend nicht, weil die Antragstellerin sich nicht auf diese Übergangsregeln berufen kann. Diese gelten lediglich für bis zum 19. Mai 2011 erteilte Genehmigungen. Der Antragstellerin wurde jedoch keine Genehmigung erteilt.
- 29 Die Antragstellerin kann sich nicht mit Erfolg auf das europarechtliche Diskriminierungsverbot und eine Inkohärenz des staatlichen Lotteriemonopols berufen. Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 57 Abs. 3 AEUV liegt nicht vor, denn die Regelungen des BremSpielhG gelten gleichermaßen für Inländer wie für Ausländer. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin beruht das BremSpielhG nicht auf dem zum 01. Januar 2012 in Kraft tretenden Glücksspieländerungsvertrag, sondern auf der landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz aus Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass durch den Glücksspieländerungsvertrag zum 01. Januar 2012 eine Marktöffnung im Sportwettenbereich erfolgen wird und nur noch der Bereich der Lotterien ein staatliches Monopol aufrecht erhalten wird, so rechtfertigt dies – unabhängig davon, dass es sich um eine erst künftige Änderung der Rechtslage handelt – keine Bedenken gegen die Vereinbarkeit des BremSpielhG mit Verfassungs- oder Gemeinschaftsrecht. Insbesondere ist es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt, weiterhin Regelungen mit dem Ziel der Suchtbekämpfung zu erlassen. Das BremSpielhG federt das vom Gesetzgeber geschaffene derzeitige Regulierungsgefälle zwischen GlüStV und SpielV auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen ab und stellt damit eine Reaktion auf das vom EUGH festgestellte Gebot der Gesamtkohärenz dar. Wenn in der

Vergangenheit gerade das Regulierungsgefälle zwischen dem GlüStV mit dem darin enthaltenen staatlichen Sportwettenmonopol und den liberalen gesetzlichen Regelungen im Bereich des Automatenspiels zur Annahme einer Inkohärenz führte, kann die Antragstellerin einer Verschärfung der Regelungen im Bereich des Automatenspiels nicht mit Erfolg die inkohärente Monopolregelung entgegenhalten.

- 30 Es liegt auch kein Verstoß gegen die in der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für Dienste der Informationsgesellschaft (Informationsrichtlinie) geregelten Notifizierungspflichten vor.
- 31 Durch die Richtlinie 98/34/EG wurde die Richtlinie 83/189/EG kodifiziert und in der Folge aufgehoben. In dieser Richtlinie sind zwei Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und der technischen Vorschriften für Industrie-, Agrar- und Fischereierzeugnisse vorgesehen. Ziel der Richtlinie ist die Beseitigung oder der Abbau von möglichen Handelshemmnissen, die sich aus den nationalen Regelungen über das Inverkehrbringen von Produkten ergeben könnten. Notifizierungspflichtig sind Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe, die technische Vorschriften enthalten, die sich auf gewerblich hergestellte oder landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Dienste der Informationsgesellschaft (Dienstleistungen, die gegen Entgelt elektronisch, im Fernabsatz und auf individuellen Abruf des Empfängers erbracht werden) beziehen. Technische Vorschriften umfassen technische Spezifikationen und sonstige Vorschriften. Unter technischen Spezifikationen sind Spezifikationen zu verstehen, die Merkmale für ein Erzeugnis vorschreiben. Sonstige Vorschriften sind solche, die insbesondere zum Schutz der Verbraucher oder der Umwelt erlassen werden und die den Lebenszyklus des Erzeugnisses nach seinem Inverkehrbringen betreffen, wenn sie die Zusammensetzung und die Art des Erzeugnisses oder seiner Vermarktung wesentlich beeinflussen können.
- 32 Das BremSpielhG ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht notifizierungspflichtig, denn es trifft keinerlei Regelungen zum Inverkehrbringen von Geldspielgeräten und enthält auch ansonsten keine Vorschriften mit Auslandsbezug.
- 33 Die Antragstellerin kann nicht die Anwendung des im Zeitpunkt ihrer Antragstellung geltenden, alten Rechts verlangen, nach dem ihr Vorhaben ggf. zulässig gewesen wäre. Bei Fehlen einer ausdrücklichen Überleitungsvorschrift rechtfertigt die Tatsache allein, dass der begehrte Verwaltungsakt bei richtiger Behandlung durch die Behörde nach alter Sach- und Rechtslage antragsgemäß hätte erteilt werden müssen, nicht, dass das Gericht auf die Verpflichtungsklage hin noch so entscheiden kann und muss, um den Kläger so zu stellen, wie er stehen würde, wenn die Behörde rechtmäßig gehandelt hätte. Etwas anderes kann auch nicht aus dem Gleichheitssatz, aus dem Rechtsstaatsprinzip oder aus den Grundsätzen der Folgenbeseitigung hergeleitet werden. Der Betroffene hat in diesen Fällen allenfalls einen Anspruch auf Entschädigung unter dem Gesichtspunkt der Staatshaftung (BVerwG, Urt. v. 26.04.1968, Az. IV C 104.63; Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 113 Rn. 227).
- 34 Ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt nicht daraus, dass anderen Antragstellern für Vorhaben der hier beantragten Art Konzessionen erteilt worden sind, denn der Erteilung dieser Erlaubnisse lag eine andere Gesetzeslage zugrunde.
- 35 Ein Anspruch aus Folgenbeseitigung verpflichtet nur zur Beseitigung der durch einen rechtswidrigen hoheitlichen Eingriff in eine subjektive Rechtsposition entstandenen Folgen in der Weise, dass der ursprüngliche Zustand hergestellt und dadurch die Fortdauer des rechtswidrigen Zustands beendet wird (BVerwG, Urt. v. 26.08.1993, Az. 4 C 24/91, BVerwGE 94, 100). Der Antragstellerin geht es hier aber nicht um die Beseitigung der Folgen eines rechtswidrigen "Eingriffs" zur Wiederherstellung eines vor dem "Eingriff" vorhandenen Zustands, sondern um die Herbeiführung eines Zustands, wie er ohne ein nach ihrer Ansicht pflichtwidrig verzögerliches Verwaltungshandeln ggf. vorliegen könnte. Ein solches Begehren wird von dem Rechtsgedanken

der Folgenbeseitigung nicht umfasst. Soweit die Antragstellerin vorträgt, eine Rückdatierung der begehrten Erlaubnisse sei ohne weiteres möglich und sich dazu auf eine Entscheidung des OVG Saarland bezieht (Urt. v. 26.06.2003, Az. 3 Q 102/99), verkennt sie, dass in dem dort zugrunde liegenden Fall die begehrte Jugendhilfe nach der geltenden Gesetzeslage sowohl vor als auch nach Antragstellung rechtmäßig fortgesetzt werden konnte. Anders als bei Verpflichtungsklagen in Sozialhilfesachen kommt es vorliegend für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht auf den Zeitpunkt der Antragstellung, sondern der letzten mündlichen Verhandlung an (Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 113 Rn. 217 ff.). Soweit sich die Antragstellerin ferner auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Amtshaftung bei Verzögerung einer Entscheidung (Urt. v. 23.09.1993, Az. III ZR 54/92) beruft, übersieht sie, dass die Entscheidung ausschließlich die Frage der Amtspflichtverletzung durch die Nichterteilung eines begehrten Verwaltungsaktes behandelt. Die Entscheidung betrifft dagegen nicht die Frage, ob der begehrte Verwaltungsakt auch nach Änderung der Sach- und Rechtslage von der Behörde noch erteilt werden kann bzw. muss.

- 36 Die Antragstellerin kann einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse auch nicht aus einer Zusicherung geltend machen. Etwaige mündlich ausgesprochene Zusicherungen seitens der Antragsgegnerin wären als solche wegen des Gebots der schriftlichen Form in § 38 Abs. 1 S. 1 BremVwVfG unwirksam.
- 37 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.