



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Firma XXX,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigter:  
XXX,

g e g e n

XXX,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigte:  
XXX

beigeladen:  
XXX

Prozessbevollmächtigte:

XXX

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 14, am 30. Dezember 2022 durch

XXX

### **beschlossen:**

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen Ziffer 2 und 3 des Bescheids vom 12. August 2021 wird abgelehnt.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die unter Ziffer 4 des Bescheids vom 12. August 2021 angeordnete Zwangsgeldfestsetzung für den Fall der Zuwiderhandlung

gegen die in Ziffer 3 des Bescheids verfügte Anordnung, „unverzüglich“ sämtliche in der Betriebsstätte XXX, vorhandenen Spielrichtungen stillzulegen, wird angeordnet. Im Übrigen wird der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen Ziffer 4 des Bescheids vom 12. August 2021 abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Der Streitwert wird auf 7.500 EUR festgesetzt.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Gegen die Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

## Gründe

### I.

Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Untersagungsverfügung, eine Stilllegungsverfügung sowie gegen eine Zwangsgeldandrohung betreffend einer von ihr betriebenen Sportwettvermittlungsstelle.

Sie ist eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts und betreibt eine Wettvermittlungsstelle auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie vermittelt Sportwetten, die von der Beigeladenen, einer maltesischen Gesellschaft mit Sitz auf Malta, veranstaltet werden. Die Beigeladene verfügt seit dem 9. Oktober 2020 über eine Konzession zum Veranstalten von Sportwetten im Internet und im stationären Betrieb gemäß §§ 4a bis 4e i.V.m. 10a Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

Die Beigeladene beantragte mit Schreiben vom 25. Februar 2021 für die Antragstellerin als Wettvermittlerin eine Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in Hamburg für den Standort XXX.

Neben der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle befindet sich in demselben Gebäude (Grundstück XXX) ein Café. An dieses Café schließt sich unter der Adresse XXX direkt eine Spielhalle an, die über eine glücksspielrechtliche Erlaubnis verfügt. Die Grundstücks- bzw. Gebäudegrenzen sind von der Straße aus nicht eindeutig erkennbar. Die Eingänge der Wettvermittlungsstelle und der Spielhalle trennen wenige Meter (überdachter) Gehweg.

Mit Bescheid vom 12. August 2021, der Antragstellerin zugestellt am 17. August 2021, lehnte die Antragsgegnerin den Antrag der Beigeladenen vom 25. Februar 2021 auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle in der XXX ab (Ziffer 1), untersagte der Antragstellerin die Vermittlung von Sportwetten in der Betriebsstätte XXX (Ziffer 2), erlegte der Antragstellerin auf, unverzüglich sämtliche in der Betriebsstätte XXX vorhandenen Spieleinrichtungen stillzulegen und innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Bescheides dort zu entfernen. Die gleiche Frist gelte für die Entfernung bzw. dauerhafte Unkenntlichmachung von Werbemitteln (Ziffer 3). Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen eine oder mehrere der in Ziffer 2 und 3 stehenden Anordnungen wurde ein Zwangsgeld in Höhe von jeweils 10.000 EUR gemäß § 14 Abs. 2 HmbVwVG

festgesetzt. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es im behördlichen Ermessen stehe, Zwangsmittel auszutauschen und/oder weitere Zwangsmittel anzuordnen (Ziffer 4). Zur Begründung wird ausgeführt, der Betrieb der Wettvermittlungsstelle sei wegen Verstoßes gegen § 8 Abs. 7 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (Hamburgisches Glücksspielstaatsvertrags-Ausführungsgesetz – HmbGlüStVAG) nicht erlaubnisfähig. Denn im unmittelbaren baulichen Verbund mit dem beantragten Standort der Wettvermittlungsstelle befinde sich eine erlaubte Spielhalle. Mangels Erlaubnis der Wettvermittlungsstelle müsse deren Betrieb untersagt werden. Die Anordnung, sämtliche Spieleinrichtungen unverzüglich stillzulegen und innerhalb einer Frist von zwei Wochen zu entfernen sowie die Werbemittel innerhalb dieser Frist zu entfernen oder unkenntlich zu machen, sei geeignet und erforderlich, um das unerlaubte Glücksspiel und die Werbung hierfür zu unterbinden. Die Vorgaben in § 8 GlüStVAG dienen der Erreichung der Ziele in § 1 GlüStV 2021, insbesondere dem Spielerschutz und der Suchtprävention. Der Fortbestand eines nicht erlaubnisfähigen Standortes würde diese Ziele unterlaufen. Das unbedingte Interesse zur Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordere es, dass die Ziele des § 1 GlüStV 2021 uneingeschränkt durchgesetzt würden. Dies sei nicht gewährleistet, wenn neben erlaubten Standorten, die die gesetzlichen Vorgaben erfüllten, auch Standorte zur Wettvermittlung bestehen blieben, die diese nicht erfüllten. Eine andere oder ebenso effektive Maßnahme sei nicht ersichtlich. Die Antragstellerin sei auch die richtige Adressatin. Als verantwortlich Handelnde vor Ort könne sie am besten der Anordnung unmittelbar und unverzüglich Folge leisten. Mit der Frist zur Entfernung der Gerätschaften sei ein angemessener Zeitraum gewählt worden. Der Adressat der Anordnung habe hinreichend Zeit, die Geräte zu entfernen. Die Zwangsgeldfestsetzung beruhe auf § 14 Abs. 2 HmbVwVG. Das Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR sei angemessen, um wirksam zur Erfüllung der auferlegten Verpflichtung anzuhalten und angesichts der mit dem Wettvermittlungsgeschäft getätigten Umsätze – einem erheblichen wirtschaftlichen Interesse – nicht unverhältnismäßig hoch.

Mit Schreiben vom 19. August 2021 hat die Antragstellerin Widerspruch gegen den Bescheid vom 12. August 2021 erhoben. Ihr sei vor einer Schließung effektiver Rechtsschutz zur Überprüfung einer gegen sie ergangenen Entscheidung und nach entsprechender Klärung eine zu einer ordnungsgemäßen Abwicklung des Betriebs erforderliche Frist zu gewähren. Dies sei nicht geschehen. Damit sei die Untersagungsverfügung ermessensfehlerhaft und rechtswidrig. Das Verbot stelle zudem einen unverhältnismäßigen Eingriff in die

durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit sowie in die durch Art. 49 und Art. 56 AEUV unionsrechtlich geschützte Dienst- und Niederlassungsfreiheit dar. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts auf den vorliegenden Sachverhalt aufgrund des offenkundig grenzüberschreitenden Sachverhalts hinsichtlich der Wettvermittlung an einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleister sei gegeben.

Die Antragstellerin hat am 29. August 2021 um gerichtlichen Eilrechtsschutz ersucht und einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs vom 19. August 2021 gegen die Untersagungsverfügung in Ziffer 2, die Verfügung in Ziffer 3 und gegen die Androhung eines Zwangsgeldes in Ziffer 4 des Bescheids vom 12. August 2021 gestellt. Ihr Suspensivinteresse überwiege das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit, da der Widerspruch in der Hauptsache Aussicht auf Erfolg habe.

Ergänzend führt sie aus, es sei bereits zweifelhaft, ob sich die Wettannahmestelle in einem unmittelbaren baulichen Verbund mit einer Spielhalle befinde. Zwischen der Wettannahmestelle der Antragstellerin und der Spielhalle befinde sich eine Gaststätte. Beide Objekte grenzten nicht unmittelbar aneinander. In § 8 Abs. 7 GlüStVAG werde – anders als in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 – nur der „unmittelbare bauliche Verbund“ genannt, nicht hingegen „in einem Gebäude oder Gebäudekomplex“.

Selbst wenn von einem unmittelbaren baulichen Verbund mit der Spielhalle auszugehen sein sollte, stelle sich die Antragsablehnung voraussichtlich als rechtswidrig dar. Die Vorschrift des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG trenne nicht zwischen Wettbüros und Vergnügungstätten einerseits und bloßen Wettannahmestellen, wie sie die Antragstellerin betreibe, andererseits. Vielmehr werde dort jede Art von Wettvermittlung zusammengefasst. Die Abgrenzung und unterschiedliche Behandlung dieser unterschiedlichen Wettvermittlungsstellen sei aber geboten, weil eine bloße Wettannahmestelle in Bezug auf den Spieler- und Jugendschutz ein wesentlich geringeres Gefährdungspotential habe als ein Wettbüro. Von einer Wettannahmestelle gingen für den Spieler- und Jugendschutz keine höheren Gefahren aus als von dem Sportwettangebot, dass jeder von zu Hause über den eigenen PC oder mobil über das Smartphone wahrnehmen könne. Auch seien, wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Urt. v. 6.10.2015, OVG 10 B 1.14) ausführe, Wettannahmestellen wie die der Antragstellerin mit den Annahmestellen für Lotto und Toto gleichgestellt, da von solchen Wettannahmestellen für die Umgebung kein größeres Störpotential als von Annahmestellen für Lotto und Toto ausgingen. Die Antragstellerin betreibe lediglich eine

Wettannahmestelle, in der Kunden gerade nicht zum Verweilen eingeladen würden. Es sei nicht ersichtlich, warum von diesen für das Bodenrecht in gefestigter Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen vorliegend abgewichen werde sollte.

Auch § 2 Abs. 3 HmbSpielhG stehe einer Erlaubniserteilung nicht entgegen, da das Hamburgische Spielhallengesetz die Zulässigkeit von Spielhallen und nicht die von Wettvermittlungsstellen regele. Zweifelhaft sei auch, was insoweit mit „Wettannahmestelle“ gemeint sei. Zweifel bestünden diesbezüglich insbesondere auch deshalb, weil in § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG von „Wettvermittlungsstellen“ gesprochen werde. § 5 Abs. 3 HmbGlüStVAG verbiete Annahmestellen wie die der Antragstellerin nur „innerhalb“ von Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen.

Es bestünden ferner ernsthafte unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes. Die Ablehnung der Erlaubnis verstoße gegen Art. 49 und Art. 56 AEUV. Das Erlaubnisverfahren an sich sei bereits unionsrechtswidrig. Da die Antragstellerin Sportwetten der in Malta ansässigen Wettveranstalter vermittele, liege ein grenzüberschreitender Sachverhalt vor. Die Behörden hätten die Darlegungslast hinsichtlich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit einschränkenden Regelungen. Dieser sei die Antragsgegnerin nicht nachgekommen. Die Antragsgegnerin verfolge mit dem von ihr eingerichteten Erlaubnisverfahren für die Vermittlung von Sportwetten in erster Linie fiskalische Ziele. Dies lasse sich bereits daraus entnehmen, dass sie für die Erteilung von Erlaubnissen zur Errichtung von Wettvermittlungsstellen Gebühren erhebe, die weit über dem lägen, was zur Kostendeckung erforderlich sei. Diese Gebührenpraxis verstoße nicht nur gegen den in Art. 13 Abs. 2 Richtlinie 2006/123/EG niedergelegten Grundsatz des Kostendeckungsprinzips, sondern die Gebühren seien auch unverhältnismäßig.

Die Antragstellerin werde durch das in § 8 Abs. 7 HambGlüStVAG enthaltene Verbot des Betriebens einer Wettannahmestelle in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil Annahmestellen für Lotto und Toto im unmittelbaren baulichen Verbund mit einer Spielhalle betrieben werden dürften. Die Antragstellerin betreibe lediglich eine Wettannahmestelle, in der Kunden gerade nicht zum Verweilen eingeladen würden. Einen sachlichen Grund für diese Ungleichbehandlung gebe es nicht.

Dadurch, dass vom heimischen Computer sowie mobil von Smartphones aus überall und damit auch aus Spielhallen heraus Sportwetten abgeschlossen werden könnten, stelle sich

das Verbot des Betriebs einer bloßen Wettannahmestelle im baulichen Verbund mit einer Spielhalle auch als unverhältnismäßig dar. Denn die Spielgäste könnten jederzeit auf diese alternativen Medien ausweichen. Das Verbot sei daher bereits ungeeignet, die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen.

Selbst in den Fällen einer offensichtlichen Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts sei stets zu prüfen, ob ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts bestehe. Maßgeblich sei, welche konkreten belastenden Wirkungen von einem sofortigen Vollzug der Schließung für die Antragstellerin ausgingen, wenn sich die Anordnung im Hauptsacheverfahren als rechtswidrig erweisen würde. Im Falle des Vollzugs der Schließung müsse die Antragstellerin entweder den Teil der Räumlichkeiten, der von der Schließung betroffen sei, kündigen, wobei sich eine solche Kündigung bereits als rechtlich äußerst problematisch darstelle, oder aber die Räume der geschlossenen Wettannahmestelle einer anderen Nutzung zuführen. Sie müsse Personal kündigen sowie Mietverträge über die dort aufgestellten Spielgeräte. Das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit müsse dahinter zurückstehen.

Auch die Untersagungs- und Schließungsverfügung und die Zwangsmittelandrohung seien rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihren Rechten. Im Falle von Wettannahmestellen, die bisher rechtmäßig betrieben worden seien, liege nicht der Regelfall vor, auf den § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 zugeschnitten sei. Dies sei im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Dem Betreiber sei vor einer Schließung effektiver Rechtsschutz zur Überprüfung einer gegen ihn ergangenen Auswahlentscheidung und nach entsprechender Klärung eine zur ordnungsgemäßen Abwicklung des Betriebs erforderliche Frist zu gewähren. Dies sei vorliegend nicht geschehen.

Hinzu komme, dass die Antragstellerin am Erlaubnisverfahren selbst gar nicht beteiligt gewesen sei. Ihr sei keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

Auch hinsichtlich der Untersagungsverfügung müsse die Folgenabwägung zugunsten der Antragstellerin ausgehen.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 19. August 2021 gegen die Untersagungsverfügung zu Ziffer 2, gegen die Verfügung in Ziffer 3 sowie gegen die

Androhung des Zwangsgeldes zu Ziffer 4 im Bescheid der Antragsgegnerin vom 12. August 2021, betreffend die Wettannahmestelle XXX wird wiederhergestellt.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 i.V.m. §§ 3, 8, 9 HmbGlüStVAG lägen vor; insoweit sei bereits die formelle Illegalität der Tätigkeit ausreichend. Der Erlaubnisvorbehalt an sich sei verfassungs- und unionsrechtlich unbedenklich und insoweit insbesondere unabhängig von der Erlaubnisfähigkeit des Glücksspiels zu bewerten.

Die Antragstellerin sei die richtige Adressatin. Dies könne nur für die Ziffer 1 des Bescheids streitig sein, die in diesem Eilverfahren nicht streitgegenständlich sei. Nur der jeweilige Vermittlungsstellenbetreiber sei richtiger Adressat der allein für ihn personengebundenen Erlaubnis. Deshalb sei er auch Adressat der gegenteiligen Entscheidung, der Erlaubnisver-sagung. Der Veranstalter stelle den Antrag lediglich stellvertretend „für ihn“, nicht aber im eigenen Namen oder auf Verlangen der Erteilung an sich.

Ein Verstoß folge nicht daraus, dass die Antragstellerin als Wettvermittlungsstellenbetreiberin in dem Erlaubnisverfahren nicht selbst angehört worden sei. Es obliege aufgrund der Untrennbarkeit der Veranstaltung und Vermittlung des Glücksspiels im Rahmen der Vorgaben des § 1 GlüStV 2021 und seiner landesrechtlichen Konkretisierungen der Beigeladenen, ein Vertriebsnetz nach ihren unternehmerischen Vorstellungen aufzubauen und zu beantragen. Der Vermittler selbst habe durch diese Vorgabe originär keinen Einfluss auf die Führung des Antragsverfahrens, sondern akzeptiere durch seine privatvertraglichen Vereinbarungen mit der Beigeladenen die Eingliederung in deren Vertriebsnetz.

Die Antragsgegnerin habe ihr Untersagungsermessen rechtmäßig ausgeübt. Im Hinblick auf die herausragenden Gemeinwohlziele des Glücksspielstaatsvertrags, insbesondere mit Blick auf den Jugend- und Spielerschutz sowie die Suchtprävention sei davon auszugehen, dass die infolge der Neuregelung der Veranstaltungs- und Vermittlungserlaubnisse, mit der nunmehr für jedermann und zahlenmäßig unbegrenzt bestehenden Möglichkeit, entsprechende Erlaubnisse zu beantragen und zu erhalten, für die Untersagung formell illegal betriebener Standorte ein intendiertes Ermessen bestehe. Hierfür sprächen zusätzlich gene-



ralpräventive Aspekte dahingehend, dass derjenige, der das erforderliche Erlaubnisverfahren nicht durchlaufe, sich gegenüber anderen Standorten keinen Wettbewerbsvorteil verschaffen dürfe. Besondere Umstände des Einzelfalls, die hier dafürsprächen, gerade die Wettannahmestelle der Antragstellerin trotz ihrer formellen und materiellen Illegalität nicht zu untersagen, seien nicht ersichtlich. Der Vortrag zu den belastenden Wirkungen einer Untersagung greife nicht durch, da die Antragstellerin sämtliche Aufwendungen auf eigenes Risiko getätigt habe. Die in der Hoffnung auf eine spätere Erlaubniserteilung getätigten Aufwendungen und vorgenommenen Investitionen begründeten, wenn die glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen nicht gegeben seien, ihrerseits keinen eigenständigen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis oder Aussprache der Duldung. Die Baugenehmigung ersetze weder die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb noch führe ihre Erteilung zu einer Ermessensreduzierung oder Veränderung sonstiger Vorgaben des Erlaubnisverfahrens.

Es sei auch nicht geboten, die monopolbedingte Rechtsprechung zur Ermessensausübung bei rein formeller Rechtswidrigkeit einer Sportwettannahmestelle fortzusetzen. Eine offensichtliche Verfassungs- oder Unionsrechtswidrigkeit der neuen Regelung sei nicht ersichtlich. Eine Unions- oder Verfassungswidrigkeit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung folge auch nicht aus einer angeblichen Intransparenz des Erlaubnisverfahrens.

Dem neugeregelten Glücksspielrecht könne ferner keine Inkohärenz vorgeworfen werden. Dass sich die Regelungen terrestrischer Angebote zum einen und von Online-Angeboten zum anderen nicht gleichen könnten, sei offensichtlich. Das Online-Glücksspiel sei in §§ 6a-j GlüStV 2021 umfassenden Regelungen unterworfen. Weitere Ansatzpunkte eines Vorwurfs der Inkohärenz seien nicht ersichtlich.

Der Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsort sei zudem materiell-rechtlich nicht erlaubnisfähig, weil diese sich in einem unmittelbaren Verbund mit einer erlaubten Spielhalle befinde und damit nicht den Vorgaben des § 8 Abs. 7 HambGlüStVAG genüge. Das in § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG normierte Abstands- und Verbundverbot sei rechtmäßig. Die Zulässigkeit von Annahmestellen sei dagegen in § 5 Abs. 3 HmbGlüStVAG geregelt. Die Regelung des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG beziehe sich zudem auf jede Art von Wettvermittlungsstellen, sodass es nicht darauf ankomme, ob die Kunden zum Verweilen eingeladen und die live stattfindenden Ereignisse, zu denen Wetten angeboten und vermittelt werden, verfolgt werden könnten. Die Kohärenz des Regulationssystems werde zudem durch

die Vorgaben des Hamburgischen Spielhallengesetzes vervollständigt, das in § 2 Abs. 3 ebenfalls ein Trennungsgebot beinhaltet.

Die Untersagungsverfügung sei schließlich verhältnismäßig. Die Untersagung sei erforderlich, um den materiellen Anforderungen der glücksspielrechtlichen Regelungen zu genügen. Für den Betrieb der Antragstellerin gelte kein Bestands- und Vertrauensschutz. Der Standort der Antragstellerin sei jedenfalls seit Einführung des Kombinationsverbots mit Spielhallen im Jahr 2012, damals in § 8 Abs. 4 HmbGlüStVAG a.F., zu keiner Zeit formell oder materiell legal gewesen. Auch eine aktive Duldung des Betriebs habe nicht bestanden. Aus der bisherigen Untätigkeit der Antragsgegnerin könne schutzwürdiges Vertrauen für die Zukunft generell schon nicht begründet werden, erst recht gelte dies nicht bei Änderung der Rechtslage. Ein schutzwürdiges Vertrauen in eine geltende Rechtslage entfalle auch nicht erst dann, wenn eine Änderung dieser sicher, sondern bereits dann, wenn mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen sei. Der nur vorübergehende Charakter des Gewährenlassens von Sportwettannahmestellen bei gleichzeitig beabsichtigter Neuordnung des Sportwettmarktes sei lange bekannt. Die Antragstellerin habe mit der Untersagungsverfügung für den Zeitpunkt ab der Vergabe der Veranstaltererlaubnisse und der Erlaubnisse für die Annahmestellen jederzeit rechnen müssen.

Die Antragstellerin habe baurechtlich zudem lediglich einen Antrag auf „Nutzungsänderung einer Teilfläche eines vorhandenen Restaurants zu einer kleinen Wettannahmestelle an einen in Deutschland konzessionierten Buchmacher für Sportwetten“ und gerade nicht einen Antrag auf Nutzungsänderung in eine Wettvermittlungsstelle gestellt. Eine Baugenehmigung für eine Wettannahmestelle sei nicht vorgelegt worden.

Die Verfügung sei auch nicht unverhältnismäßig, weil sie ungeeignet sei, die mit dem Verbot verfolgten Ziele des Spieler- und Jugendschutzes zu erreichen, weil Wettteilnehmende auch bei Stilllegung der Vermittlungsstelle weiterhin im Internet an Sportwetten teilnehmen könnten. Denn hierbei handele es sich um einen anderen Bereich des Glücksspielrechts, dessen Reglementierung unabhängig von den stationären Vermittlungsstellen erfolgt sei und anderen Voraussetzungen unterliege. Die unter Umständen für entsprechend Gewillte bestehende faktische Möglichkeit (illegale) Sportwettangebote online zu nutzen, beschreibe ein (strafbares) Alternativverhalten, das mit dem Erlass der streitgegenständlichen Verfügung nicht adressiert worden sei oder werden solle.

Selbst bei Annahme offener Erfolgsaussichten überwiege das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit. Der sofortige Vollzug sei gesetzlich als Regelfall vorgesehen. Zudem würden mit dem Spieler- und Jugendschutz gewichtige Allgemeinwohlbelange verfolgt. Im Falle der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes und späterer Abweisung der Klage bleibe für den erheblichen Zeitraum des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens der gesetzgeberisch missbilligte Wettanreiz des Spielhallenverbands bestehen.

Die Stilllegungsverfügung und die Zwangsgeldfestsetzung seien ebenfalls rechtmäßig, insbesondere hinreichend bestimmt und verhältnismäßig. „Unverzüglich“ sei im juristischen Sprachgebrauch definiert als „ohne schuldhaftes Zögern“. Durch die zusätzliche Entfernungsfrist von zwei Wochen sei für jeden Adressaten ersichtlich, dass die Stilllegung bereits davor – ohne Frist und sofort vollziehbar – zu erfolgen habe. Inhaltlich sei die Stilllegungsverpflichtung erkennbar umfassend. Das Zwangsgeld sei der Höhe nach verhältnismäßig.

Die Beigeladene teilt die von der Antragstellerin vorgetragene Rechtsauffassung und macht sich diese zu Eigen.

Für weitere Einzelheiten werden auf die Verfahrens- und die Sachakte verwiesen.

## II.

Der zulässige Antrag ist nicht begründet.

1. Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1, Satz 2 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 19. August 2021 ist hinsichtlich der Ziffern 2, 3 und 4 des Bescheids vom 12. August 2021 statthaft. Denn dem Widerspruch gegen die Untersagung unerlaubten Glücksspiels kommt aufgrund von § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 1 Gesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 keine aufschiebende Wirkung zu. Soweit der Antrag wörtlich auf „Wiederherstellung“ der aufschiebenden Wirkung gerichtet ist, geht das Gericht nach §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO davon aus, dass ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gewollt war.

Hinsichtlich der Ziffer 1 des Bescheids vom 12. August 2021 wurde kein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gestellt, wie sich aus der Formulierung des Antrags deutlich ergibt; ohnehin wäre diesbezüglich ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO statthaft. Der Antrag ist auch im Übrigen zulässig, insbesondere wurde fristgerecht Widerspruch erhoben.

2. Der Antrag führt in der Sache jedoch nicht zum Erfolg.

Ein Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO hat Erfolg, soweit im Rahmen der vom Gericht vorzunehmenden summarischen Prüfung das private Aussetzungsinteresse des Antragstellers, vom Vollzug der angegriffenen Maßnahme verschont zu werden, das öffentliche Interesse am Vollzug überwiegt. Insoweit sind in erster Linie die Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu berücksichtigen. Ergibt die summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Dagegen überwiegt das private Aussetzungsinteresse, wenn der Rechtsbehelf in der Hauptsache Erfolgsaussichten hat, weil sich der angegriffene Verwaltungsakt als rechtswidrig erweist, denn an einem rechtswidrigen Verwaltungsakt besteht kein Vollzugsinteresse. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Untersagungsverfügung als Dauerwaltungsakt ist der Zeitpunkt der Entscheidung.

Der Bescheid vom 12. August 2021 dürfte sich in der Hauptsache aller Voraussicht nach überwiegend als rechtmäßig erweisen. Sowohl die Untersagungsverfügung [hierzu unter a)] als auch die Stilllegungsverfügung [hierzu unter b)] dürften sich voraussichtlich als

rechtmäßig erweisen. Lediglich die Zwangsgeldfestsetzung dürfte derzeit (teilweise) rechtswidrig sein [hierzu unter c)]. Ferner ergibt die vorzunehmende Interessenabwägung ein Überwiegen des öffentlichen Vollzugsinteresses [hierzu unter d)].

**a)** Die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin ist voraussichtlich nach den einfachgesetzlichen Vorgaben der § 12 Abs. 2 GlüStV 2021, § 8 Abs. 7 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (Hamburgisches Glücksspielstaatsvertrags-Ausführungsgesetz – HmbGlüStVAG) nicht genehmigungsfähig [hierzu unter aa)]. Darüber hinaus ist nicht davon auszugehen, dass die Untersagungsverfügung aus anderen Gründen, insbesondere wegen unions- oder verfassungsrechtlicher Verstöße, rechtswidrig sein könnte [hierzu unter bb)]. Die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin dürfte sich auch nicht als ermessensfehlerhaft erweisen [hierzu unter cc)].

**aa)** Die der Antragstellerin gemäß §§ 41, 43 HmbVwVfG wirksam bekannt gegebene Untersagungsverfügung vom 12. August 2021 ist aller Voraussicht nach rechtmäßig, da die Wettvermittlungsstelle in einem Gebäudekomplex mit einer bereits erlaubten Spielhalle liegt und ihr daher die Genehmigungsfähigkeit fehlen dürfte [hierzu unter (1)] und die Antragstellerin zu keiner Zeit eine Erlaubnis besaß, die fortgelten könnte [hierzu unter (2)].

**(1)** Rechtsgrundlage der Untersagungsverfügung vom 12. August 2021 ist § 9 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 2 Abs. 2 HmbGlüStVAG.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 kann die zuständige Behörde des jeweiligen Landes die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Dazu gehört nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV 2021 auch die Untersagung der Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele.

Die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle wird ohne die nach den §§ 3 Abs. 1, 8 Abs. 1 Satz 2 HmbGlüStVAG bzw. § 4 Abs. 1 GlüStV 2021 erforderliche Erlaubnis und damit unerlaubt betrieben. Die Untersagungsverfügung beruht ihrerseits auf der ebenfalls mit Bescheid vom 12. August 2021 versagten Erlaubnis der streitgegenständlichen Wettver-

mittlungsstelle; unerheblich dürfte hinsichtlich deren Wirksamkeit gegenüber der Antragstellerin insoweit sein, ob die Ablehnung der Erlaubnis (auch) gegenüber der Beigeladenen gemäß §§ 41, 43 VwVfG bekannt gegeben worden ist (vgl. Baer in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2021, § 41 VwVfG Rn. 44; zur Zulässigkeit der Antragspflicht der Wettveranstalter hinsichtlich der Erlaubnis einer Wettvermittlungsstelle vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 100ff.), zumal diese nunmehr jedenfalls im Rahmen dieses Eilverfahrens Kenntnis von der streitgegenständlichen Verfügung erlangt hat (vgl. zur Stellung des Konzessionsinhabers für Sportwetten hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen die Ablehnung einer von ihm für den Betreiber der Wettvermittlungsstelle beantragten Erlaubnis sowie eine zugleich ergangene Untersagungsverfügung VG Freiburg, Beschl. v. 10.2.2022, 10 K 1559/21, juris Rn. 5ff. m.w.N.).

Die Versagung dürfte im Einklang mit den einfachgesetzlichen Vorgaben des § 8 Abs. 12, Abs. 7 HmbGlüStVAG erfolgt sein. Nach § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 dürfen Sportwetten nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex vermittelt werden, in dem sich eine Spielhalle oder Spielbank befindet. Zudem ist nach § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen oder im unmittelbaren baulichen Verbund mit einer solchen Einrichtung verboten.

Die Antragstellerin ist als Wettvermittlungsstelle von der Verbotsregelung des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG erfasst [hierzu unter (a)]. Ihre Wettvermittlungsstelle befindet sich auch im unmittelbaren baulichen Verbund mit einer Spielhalle [hierzu unter (b)].

**(a)** Die Antragstellerin betreibt eine Wettvermittlungsstelle, die von der Regelung des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG erfasst wird.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 HmbGlüStVAG betreibt eine Wettvermittlungsstelle, wer in seinen Geschäftsräumen Sportwetten im Rahmen der Vertriebsorganisation eines nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 für Sportwetten erlaubten Veranstalters vermittelt.

Diese Voraussetzungen erfüllt die Antragstellerin, da sie unstreitig in ihren Geschäftsräumen im Rahmen der Vertriebsorganisation der Beigeladenen Sportwetten vermittelt. Ob die Geschäftsräume der Antragstellerin dabei zum Verweilen einladen, ist schon nach dem Wortlaut des Gesetzes irrelevant. Es ist auch nicht ersichtlich, woraus eine derartige Differenzierung im glücksspielrechtlichen Zusammenhang beruhen sollte. Nach § 21a

Abs. 2 GlüStV 2021 sind der stationäre Vertrieb und die Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen verboten. Es entspricht dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers, die terrestrischen Sportwettvermittler einheitlich zu betrachten (vgl. BüDrs. 22/2058, S. 118). Eine gesetzliche Systematik, wonach innerhalb der Wettvermittlungsstellen differenziert wird, ob sie zum Verweilen einladen, erkennt die Kammer nicht.

Die von der Antragstellerin angeführte Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. Oktober 2015 (Az. OVG 10 B 1.14), zur Abgrenzung von „bloßen Wettannahmestellen zu Wettbüros“, entstammt dem Baurecht und beruht auf der Erwägung, dass Vergnügungsstätten nicht wohngebietsverträglich sind. Entscheidend ist hierbei, ob der jeweilige Gewerbebetrieb das Wohnen bemerkbar stört (vgl. OVG Berlin, Urt. v. 6.10.2015, OVG 10 B 1.14, juris Rn. 33 m.w.N.). Dieser Zweck ist jedoch in dem hier streitgegenständlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahren irrelevant.

**(b)** Die Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin befindet sich entgegen § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG im unmittelbaren baulichen Verbund mit einer erlaubten Spielhalle.

Der Begriff des „unmittelbaren baulichen Verbunds“ ist in § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG nicht legal definiert. Der Gesetzesbegründung kann insoweit entnommen werden, dass § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG das Trennungsgebot nach § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ergänzen soll. Nach § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 dürfe die Wettvermittlung nicht im selben Gebäude oder Gebäudekomplex erfolgen, in dem schon eine Spielhalle oder Spielbank betrieben werde; § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG stelle ergänzend klar, dass auch in einer Spielhalle oder ähnlichem Unternehmen keine Wettvermittlung stattfinden dürfe (BüDrs. 21/10487, S. 17).

Nach § 2 Abs. 2 HmbBauO sind Gebäude selbständig benutzbare, überdeckte Anlagen, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen. Erforderlich ist, dass das Gebäude jedenfalls tatsächlich unabhängig von sonstigen baulichen Anlagen genutzt werden kann (BVerwG, Beschl. v. 13.12.1995, 4 B 245/95, juris Rn. 4). Nach dem Willen des Hamburgischen Gesetzgebers bezeichnet darüber hinaus ein Gebäudekomplex einen architektonischen Raum, der baulich miteinander verbunden ist und als Gesamtheit wahrgenommen wird, wie etwa Einkaufszentren oder der Hamburger Hauptbahnhof (BüDrs. 20/5877, S. 27

zu § 21 Abs. 2 GlüStV 2021; s.a. VGH München, Beschl. v. 27.5.2014, 10 CS 14.503, juris Rn. 18).

Der Tatbestand des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist nach seinem Sinn und Zweck jedoch nur erfüllt, wenn eine solche räumliche Nähebeziehung zwischen den Spielstätten besteht, dass ein kurzläufiger Wechsel zwischen den Einrichtungen ermöglicht wird oder durch Sichtkontakt den besonderen Anreiz zu einem Wechsel zwischen den Einrichtungen gibt. Denn das Trennungsgebot soll die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern und ist eine Maßnahme der Spielsuchtprävention (OVG Bremen, Beschl. v. 12.2.2015, 2 B 329/14, juris Rn. 14). Vor diesem Hintergrund erfordert § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 eine „Griffnähe“ zwischen den Spielstätten (VGH München, Beschl. v. 27.5.2014, a.a.O., juris Rn. 18; s.a. Bringmann, in: Frankfurter Kommentar Glücksspielrecht, 1. Aufl. 2022, § 21 Rn. 53). Als Kriterien für eine „Griffnähe“ kommen im Hinblick auf die Spielsuchtprävention in Betracht, ob zwischen den Spielstätten eine räumliche Verbindung besteht, ob das Wechseln von einer Spielstätte in die andere kurzfristig ohne Verlassen des Gebäudes möglich ist oder ob der jeweilige Spieler die andere Spielstätte im Blick hat und daher schon dadurch ein besonderer Anreiz besteht, zur anderen Spielstätte zu wechseln (VGH München, Beschl. v. 27.5.2014, a.a.O., juris Rn. 18). Der Annahme des Vorliegen eines Gebäudekomplexes bzw. eines unmittelbaren baulichen Verbunds steht allerdings nicht zwingend entgegen, wenn ein Wechsel zwischen den Spielstätten nur durch ein Verlassen des jeweiligen Gewerbebetriebs ins Freie und durch Betreten des anderen Betriebs möglich ist, da es auf im Einzelfall bestehende Durchgangsmöglichkeiten nicht ankommt (vgl. VG Hamburg, Ur. v. 11.5.2022, 17 K 10232/17, n.v., zu § 2 Abs. 5 Nr. 6 HmbSpielhG, wonach einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen die Erlaubnis zu versagen ist, wenn es in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, mit einer oder mehrerer Spielhallen oder ihr ähnlichen Unternehmen steht; a.A. zu § 21 Abs. 2 GlüStV a.F.: OVG Münster, Beschl. v. 20.2.2017, 4 B 609/16, juris Rn. 6).

Danach befindet sich die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle der Antragstellerin in einem Gebäude bzw. Gebäudekomplex mit einer bereits erlaubten Spielhalle, wie sich unzweifelhaft aus frei zugänglichen Datenbanken mit entsprechendem Bildmaterial ergibt (Geoportal Hamburg, Google Maps und Google Street View). Es kann dabei dahinstehen, ob es sich insoweit um ein Gebäude handelt, das sich über mehrere Grundstücke erstreckt, oder es sich mehrere in geschlossener Bauweise anschließende Gebäude(teile) handelt.



Denn selbst wenn insoweit man von mehreren Gebäuden ausginge, in denen die Betriebsstätten untergebracht sind, grenzen diese unmittelbar aneinander und werden wegen ihrer geschlossenen Bauweise als Gesamtheit wahrgenommen. Zwar erfolgt der Zutritt jeweils über den Bürgersteig, die Zugangsbereiche liegen jedoch räumlich dicht beieinander und die Entfernung beträgt nur wenige Meter, sodass Besucher, die die eine Betriebsstätte verlassen, sofort Blickkontakt zu der benachbarten Betriebsstätte haben und so die erforderliche räumliche Nähe zwischen beiden Betrieben zuzüglich einer Sichtbeziehung gegeben ist (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.12.2014, 11 ME 211/14, juris Rn. 10). Der Wechsel zu der anderen Spielstätte ist zudem bequem, da er das Betreten des öffentlichen Verkehrsraums nur für wenige Meter erfordert und dieser Weg darüber hinaus überdacht ist (s. hinsichtlich des Kriteriums der Bequemlichkeit: OVG Münster, Beschl. v. 4.9.2015, 4 B 247/15, juris Rn. 23). Beide Betriebe befinden sich im Erdgeschoss zweier in geschlossener Bauweise unmittelbar angrenzender Gebäude, sodass es dem Spieler möglich ist, innerhalb kürzester Zeit von einer zur anderen Einrichtung zu wechseln (vgl. zu einem ähnlichen Fall OVG Münster, Beschl. v. 20.2.2017, a.a.O., juris Rn. 5).

**(2)** Im Übrigen greift hier keine der Übergangsregelungen des § 29 Abs. 1 bis 3 GlüStV 2021, da diese jeweils eine bestehende (glücksspielrechtliche) Erlaubnis voraussetzen, die die Antragstellerin jedoch in der Vergangenheit zu keiner Zeit innehatte.

**bb)** Die Verfügung vom 12. August 2021 dürfte sich voraussichtlich auch nicht aus anderen, insbesondere aus unions- oder verfassungsrechtlichen, Gründen als rechtswidrig erweisen.

So bestehen unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung keine Bedenken gegen die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG über das Trennungsgebot zwischen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen bzw. Spielbanken [hierzu unter (1)]. Aber auch soweit die Antragstellerin geltend macht, der Ausschlussstatbestand des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bzw. des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 GG [hierzu unter (2)], Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG [hierzu unter (3)] und Art. 3 Abs. 1 GG [hierzu unter (4)], greifen ihre Einwände voraussichtlich nicht durch. Ferner sind Verstöße gegen Unionsrecht nicht ersichtlich [hierzu unter (5)]. Unerheblich dürfte zudem sein, dass (weiterhin) kein transparentes Erlaubnisverfahren mit fairer Konkurrenzauswahl zur Vergabe von Konzessionen für Veranstalter von Sportwetten durchgeführt worden sei [hierzu unter (6)].

**(1)** Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Positionen – hier aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 bzw. Art. 3 Abs. 1 GG – sind nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Dafür muss die eingreifende Norm zunächst kompetenzgemäß erlassen worden sein.

Vorliegend ist das Land Hamburg gemäß Art. 70 Abs. 1 GG zum Erlass des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG aufgrund des Kompetenztitels in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das "Recht der Wirtschaft" ermächtigt, der die Regelung des Glücksspielrechts umfasst. Diese Grundlage gestattet den Ländern unter anderem die Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Wettvermittlungsstellen und die Art und Weise ihres Betriebes einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld, da insoweit (vorrangige) Regelungen des Bundes im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG nicht vorhanden sind.

**(2)** Darüber hinaus verletzt die Regelung die Antragstellerin nicht in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG. Das Trennungsgebot zwischen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen bzw. Spielbanken stellt zwar einen Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen nach Art. 12 Abs. 1 GG dar. Jedoch ist dieser gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig, denn er dient einem verfassungsrechtlich legitimen Zweck [hierzu unter (a)] und ist im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet [hierzu unter (b)] sowie erforderlich, um diesen Zweck zu erreichen [hierzu unter (c)]. Die betroffenen Grundrechtsträger werden durch das Trennungsgebot zudem nicht unangemessen belastet [hierzu unter (d)].

**(a)** Der Ausschlussstatbestand des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG dient der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und damit der Spielsuchtprävention (BüDrs. 20/3734, S. 80).

Hierbei handelt es sich um ein hochrangiges Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann. Es besteht insoweit eine staatliche Pflicht zum Schutz der Gesundheit aller seiner Bürger – verfassungsrechtlich verankert in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Hinzu kommt, dass eine solche Bekämpfung von Spielsucht auch der Abwehr von Gefahren aus mit dem Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität dient; hierbei geht es zum einen um die typische Ge-

fahr, dass Spielsüchtige ihre Sucht durch kriminelle Handlungen finanzieren, und zum anderen um die Gefahr, dass wegen der mit Sportwetten erzielbaren hohen Gewinne das organisierte Verbrechen in diesem Markt aktiv wird. Insoweit ist zudem eine mögliche Manipulation des Ausgangs von Sportereignissen zu befürchten und – soweit möglich – zu verhindern (so BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, juris Rn. 104ff.).

Dafür, dass die Antragsgegnerin tatsächlich andere, insbesondere eigene fiskalische Interessen über diese Erwägungen stellen würde, also nicht legitime Zwecke außerhalb der Suchtprävention verfolgen könnte, ergeben sich nach Auffassung der Kammer keine durchgreifenden Anhaltspunkte. Besondere Anforderungen gelten dann, wenn der Staat zugleich auf Teilen des Spielmarktes selbst wirtschaftlich tätig ist und zwar auch dann, wenn – wie hier bei den Sportwetten – kein staatliches Monopol vorliegt, aber aufgrund einer staatlichen Beteiligung am Spiel- und Wettmarkt eine Konfliktlage besteht bzw. bestehen kann. Denn hier kann die legitime Zielsetzung, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wettsucht zu bekämpfen, in ein Spannungsverhältnis zu den fiskalischen Interessen des Staates geraten. Deshalb ist eine Ausrichtung der staatlichen Maßnahmen auf die Bekämpfung der Spielsucht erforderlich, wobei andere Glücksspielformen dann in die Betrachtung mit einzubeziehen sind, wenn der Gesetzgeber eigene fiskalische Interessen hat und die Glücksspielformen potentiell in Konkurrenz zueinander stehen (vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 216).

Anhaltspunkte für ein aus einer eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates beruhendes wirtschaftliches Interesse des Staates sieht die Kammer im Sportwettbereich derzeit nicht.

Soweit teilweise geltend gemacht wird, die Konkurrenz durch den Staat – und damit dessen fiskalisches Interesse – ergebe sich im Sportwettmarkt aus der großen Zahl an Lotto-Annahmestellen mit der Folge, dass erhöhte Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen bestünden, überzeugt dies nicht. Dem ist bereits entgegenzuhalten, dass eine Konkurrenzsituation für den Sportwettbereich im Bundesland Hamburg nicht besteht, da die hiesigen Lotto-Annahmestellen bereits seit 2019 keine Sportwetten im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV 2021 mehr anbieten.

Soweit in Lotto-Annahmestellen eine Vielzahl unterschiedlicher anderer Glücksspiele angeboten wird, handelt es sich im Wesentlichen nicht um Sportwetten und rechtfertigt auch das deutlich verringerte Gefährdungspotential sowie die anders geartete Prägung der

Lotto-Annahmestellen, die nicht ausschließlich ein Glücksspielangebot zum Gegenstand haben, sondern in denen auch sonstige Bedarfsgegenstände des täglichen Lebens erhältlich sind, abweichende Regelungen (vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 234ff.), so dass auch insoweit keine Konkurrenzsituation ersichtlich ist, die Anlass zu Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung der Suchprävention geben würde. Allein TOTO-Wetten weisen einen Bezug zum Bereich Sport auf, allerdings erscheint das staatliche TOTO-Angebot gegenüber den seitens der Antragstellerin angebotenen vielfältigen Wettmöglichkeiten äußerst gering und begründet keine Anhaltspunkte für eine Verfolgung unzulässiger Zwecke (so auch VG Berlin, Beschl. v. 12.6.2020, 4 L 290/19, juris Rn. 33f.).

Soweit die Antragstellerin weiterhin meint, die Antragsgegnerin verfolge durch eine überhöhte Gebührenerhebung im Sportwettbereich fiskalische Zwecke, zeigt sie damit keine Gründe auf, die dafür sprächen, dass außerhalb der Suchtprävention illegitime Zwecke verfolgt würden. Wie vorstehend ausgeführt gelten im Hinblick auf die legitime Zielsetzung der Suchtprävention dann besondere Anforderungen, wenn der Staat zugleich auf Teilen des Spielmarktes selbst wirtschaftlich tätig ist. Das ist aber mit dem Hinweis auf eine möglicherweise überhöhte Gebührenerhebung im Sportwettbereich nicht dargetan. Es ist auch nichts dafür ersichtlich, dass die Antragsgegnerin durch eine überhöhte Gebührenerhebung im Sportwettbereich andere Glücksspielformen, an denen ein staatliches wirtschaftliches Interesse bestände, fördern könnte oder wollte. Im Übrigen ist vorliegend nicht ersichtlich, wie eine unverhältnismäßig hohe Gebührenerhebung die Ziele der staatlichen Regulierungstätigkeit, für die Gebühren erhoben wird, beeinträchtigen können soll. Denn die Gebührenerhebung unterliegt eigenständigen, anderen Zielen und Zwecken – namentlich der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und sozialen Zwecken – als die staatliche Regulierungstätigkeit, für die Gebühren erhoben werden. Nur der Vollständigkeit halber weist die Kammer darauf hin, dass die Antragsgegnerin im Zusammenhang mit der Gebührenfestsetzung (lediglich) ihr Ermessen in der Vergangenheit fehlerhaft ausgeübt hat (VG Hamburg, Beschl. v. 17.8.2022, 14 E 4615/21, juris) und davon auszugehen sein dürfte, dass sie ihre Gebührenerhebung künftig ermessensfehlerfrei ausführen wird.

**(b)** Der streitgegenständliche Ausschlussbestand des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG ist auch geeignet zur Erreichung dieser Ziele.

Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Dabei genügt bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, 1 BvR 1679/17, juris Rn. 102). Es liegt auf der Hand, dass das gleichzeitige Angebot unterschiedlicher Glücksspiele (Glücksspiel und Wette) für Spieler zusätzliche Anreize schafft und den Spieltrieb fördert (OVG Bautzen, Beschl. v. 30.1.2018, 3 B 233/17, juris Rn. 18). Vor allem suchtgefährdete Personen werden dadurch einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt (OVG Bautzen, Beschl. v. 30.1.2018, a.a.O., juris Rn. 18). Hinzu kommt, dass vor allem Geldspielautomaten, die nicht als Glücksspiele, sondern als Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit deklariert werden, ein hohes Risiko zur Entstehung von süchtigem Spielverhalten in sich bergen (OVG Bautzen, Beschl. v. 30.1.2018, a.a.O., juris Rn. 18). Das Trennungsgebot kann jedoch bewirken, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle befindet, keine Sportwetten vermittelt werden dürfen und damit kein Anreiz geschaffen wird, vom Automaten zum Abschluss von Sportwetten überzugehen (VGH Mannheim, Urt. v. 4.7.2019, 6 S 1354/18, juris Rn. 23). Dem Gesetzgeber war bei Erlass des Trennungsgebots maßgeblich daran gelegen, eine Vermischung der Angebote zu vermeiden, um der Spielsucht auf diese Weise vorzubeugen und den Anreiz, sich dem anderen Glücksspiel zuzuwenden, entgegenzuwirken (VGH Mannheim, Urt. v. 4.7.2019, a.a.O., juris Rn. 24).

Zudem verkennt die Antragstellerin, dass für den Bereich des Online-Glücksspiels sowohl in Bezug auf Sportwetten als auch für andere Angebote (wie etwa das Online-Casino- und Pokerspiel) nach der gesetzgeberischen Konzeption gerade kein unbegrenztes Spielen möglich sein, sondern durch die diesbezüglichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine wirksame Begrenzung auch dieser Spielformen erreicht werden soll (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22, n.v.; VG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2022, 14 E 2791/21, n.v.; VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 367ff. m.w.N.; VG Augsburg, Beschl. v. 4.7.2022, Au 8 S 22.765, juris Rn. 99; s. dazu auch BüDrs. 22/2058, S. 118).

Im Übrigen erscheint es verfehlt, die Eignung der Regelungen für Wettvermittlungsstellen anhand der für andere Spielformen ergriffenen Maßnahmen zu bewerten, da es sich um unterschiedliche Bereiche handelt, für die jeweils eine eigenständige Gefahreinschätzung zu treffen ist und für die voneinander abweichende gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden dürfen und auch geschaffen worden sind. Es ist Sache des Gesetzgebers,

in Bezug auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2008, 1 BvR 3262/07, juris Rn. 120). Die verfassungsrechtliche Schlüssigkeitsprüfung beschränkt sich folglich regelmäßig auf Vorgaben innerhalb ein und derselben gesetzgeberischen Maßnahme und bewertet nicht, welche Vorschriften der Gesetzgeber in anderen Regelungsbereichen geschaffen hat oder hätte schaffen können (VG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2022, a.a.O., unter Verweis auf VG Berlin, Beschl. v. 12.6.2020, 4 L 290/19, juris Rn. 34).

**(c)** Die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG ist auch erforderlich zur Erreichung des verfolgten Ziels.

Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen; umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Auch hier gilt, dass bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen dürfen. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 203f. m.w.N.; s.a. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22, n.v.).

Dies zugrunde gelegt, sind mildere Mittel vorliegend nicht ersichtlich. Ein gegenüber dem Trennungsgebot gleich wirksames Mittel hat die Antragstellerin – auch unter Berücksichtigung des hier bestehenden Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers – nicht dargelegt.

**(d)** Der Eingriff in die Berufsfreiheit der von dem Ausschluss des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG betroffenen Unternehmen erweist sich auch als angemessen.

Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können. Bei der Prüfung der Angemessenheit – wie auch bei der Prüfung der Eignung und Erforderlichkeit einer Maßnahme – besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat. Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21 u.a., juris Rn. 216 m.w.N.).

Nach diesem Maßstab erweist sich das Trennungsgebot zwischen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen bzw. Spielbanken als angemessen. Es dient – wie bereits ausgeführt – dem Schutz eines besonders hochrangigen Rechtsguts, dem Schutz von suchtgefährdeten bzw. suchtkranken Personen. Die Kammer vermag nicht zu erkennen, dass die Einschätzung des Landesgesetzgebers zum Risikopotential des streitgegenständlichen Glücksspielangebots – hier der Vermittlung von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen – offensichtlich fehlerhaft sein und nicht mehr innerhalb des Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers liegen könnte. Im Einzelnen:

**(aa)** In Hamburg bestand in der Vergangenheit – trotz (formeller) Illegalität – eine hohe Zahl von Wettvermittlungsstellen, die im Jahr 2020 auf 284 angewachsen war (vgl. BüDrs. 22/2848, S. 2; im Jahr 2017 waren es noch 243, vgl. BüDrs. 21/9282, S. 2). Zugleich zeigen die Angaben des Deutschen Sportwettenverbands, in dem ein Großteil der

Anbieter von Sportwetten organisiert ist, eine rasante Marktentwicklung des Sportwettenmarkts mit jährlichen Umsatzzuwächsen zwischen 2014 und 2021 trotz Corona-Pandemie von durchschnittlich 12,75 % (so auch VG Karlsruhe, Beschl. v. 7.2.2022, 2 K 1838/21, juris Rn. 37). Dazu heißt es, die Sportwette sei in Deutschland „in der Mitte der Gesellschaft angekommen und zur beliebten Freizeitbeschäftigung für Erwachsene avanciert“; dies belegten die „jährlich steigenden Umsätze des deutschen Sportwettenmarktes, wobei lediglich im Jahr 2020 der Markt aufgrund der Coronakrise rückläufig gewesen“ sei (vgl. <https://dswv.de/markt/>, zuletzt abgerufen am 30.12.2022).

Der Landesgesetzgeber hat in Hamburg mit der Einführung der Regelung in §§ 8 und 9 HmbGlüStVAG bereits im Jahr 2018 davon abgesehen, die zuvor beabsichtigte (starre) zahlenmäßige Begrenzung auf 200 Wettvermittlungsstellen umzusetzen, sondern für diese ein qualitatives Erlaubnismodell geregelt (vgl. BüDrs. 21/10487, S. 14). Im Ausgangspunkt ist er davon ausgegangen, dass zum einen bei terrestrisch angebotenen Sportwetten ein mit Spielhallen vergleichbares Risiko vorliege (so auch VG Augsburg, Beschl. v. 4.7.2022, Au 8 22.765, juris Rn. 82; VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, 5 L 23/22, juris Rn. 56 m.w.N.), und zum anderen der Verpflichtung nach § 10a Abs. 5 GlüStV 2012 (nunmehr § 21a Abs. 1 GlüStV 2021) Rechnung getragen werden müsse, die Anzahl der Wettvermittlungsstellen zu begrenzen (so zum Mindestabstand nach § 8 Abs. 6 Satz 1 HmbGlüStV BüDrs. 21/10487, S. 16).

Im Hinblick auf die streitgegenständliche Regelung in § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG ist zu beachten, dass diese inhaltlich bereits im Rahmen des § 21 GlüStV a.F. Landesrecht wurde und der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs dienen sollte und demnach eine Maßnahme der Spielprävention sei (BüDrs. 20/3734, S. 80). Zur sich 2017 anschließenden Einführung des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG erläuterte der Gesetzgeber, dass die Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags eine Anpassung des Hamburgischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag erfordere (hierzu wie auch nachstehend: BüDrs. 21/10487, S. 13). § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG ergänze das Trennungsgebot nach § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. Die Vorschrift stelle ergänzend klar, dass Wettvermittlung nicht nur – wie nach § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. – nicht im selben Gebäude oder Gebäudekomplex erfolgen dürfe, in dem schon eine Spielhalle oder Spielbank betrieben werde, sondern dass auch in einer Spielhalle oder ähnlichem Unternehmen keine Wettvermittlung stattfinden dürfe (BüDrs. 21/10487, S. 17). Der kürzlich in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag 2021 sieht hinsichtlich des Trennungsgebots demgegenüber keine Änderungen mehr vor. Der geänderte Glücksspielstaatsvertrag beinhalte lediglich eine Neuregulie-



nung für Glücksspiele im Internet, während die Regelungen für terrestrische Glücksspielangebote überwiegend gleichblieben (BüDrs. 22/2058, S. 8). Die im Landesrecht vorgesehenen Vorgaben, wie zum Beispiel die Abstandsregelung zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen, hätten die Funktion, das Angebot für Glücksspiele in einem überschaubaren Rahmen zu halten und zu vermeiden, Personen erst zum Glücksspiel zu verleiten (hierzu wie auch nachstehend: BüDrs. 22/2058, S. 9). Die Regelungen im hamburgischen Landesrecht gingen damit in ihrer Wirkung weiter als die Anordnung, gesperrte Personen nicht am Spiel teilnehmen zu lassen. Demnach hat der hamburgische Gesetzgeber das Trennungsgebot seit langem als Maßnahme der Spielsuchtprävention gesetzlich verankert.

**(bb)** Soweit die Antragstellerin meint, „bloße Wettannahmestellen“ müssten aufgrund des wesentlich geringeren Gefährdungspotentials anders bewertet werden als „Wettbüros“, wurde bereits unter 2. a) aa) (1) (a) ausgeführt, dass die Differenzierung zwischen Wettannahmestellen und Wettbüros aus dem Baurecht entstammt. Eine solche Differenzierung hat der Gesetzgeber in glücksspielrechtlicher Hinsicht indes nicht vorgesehen. Sie fehlt auch nicht offensichtlich, da diese Unterscheidung nach Auffassung der Kammer glücksspielrechtlich nicht offensichtlich geboten ist. Die Suchtgefahren beider Gewerbebetriebe dürften sich nicht relevant unterscheiden. Dem Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung aus dem Januar 2020 (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, BZgA-Forschungsbericht, Januar 2020, im Folgenden: „BZgA-Forschungsbericht 2020“) zufolge haben Sportwetten allgemein ein erhöhtes Gefahrenrisiko (BZgA-Forschungsbericht 2020, S. 8, 84). Vor dem Hintergrund dieses grundsätzlich erhöhten Gefahrenrisikos beruht die Einschätzung des Gesetzgebers, sämtliche Sportwettangebote einheitlich zu begrenzen, jedenfalls auf einer hinreichenden tatsächlichen Grundlage. Die Antragstellerin hat auch nicht substantiiert dargelegt, weshalb „bloße Wettannahmestellen“ in Bezug auf den Spieler- und Jugendschutz ein wesentlich geringeres Gefährdungspotential aufwiesen als Wettbüros. Sie beruft sich zwar darauf, dass eine „bloße Wettannahmestelle“ ihre Kunden nicht zum Verweilen einlade. Hierbei verkennt die Antragstellerin jedoch, dass nicht nur die Übertragung von Sportereignissen oder das Vorsehen von Sitzgelegenheiten zum Verweilen einladen, sondern dass auch das Angebot von Live-Wetten und Live-Quoten zum Verweilen einlädt. Denn schon das Angebot von Live-Wetten führt dazu, dass der Gewerbebetrieb zu einem längeren Aufenthalt in den Räumen der Einrichtung sowie zum Abschluss von Wetten animiert (VG Hamburg, Urt. v. 15.2.2019,

9 K 8266/17, n.v. m.w.N.). Das Angebot von Live-Wetten ist jedoch typischerweise von Wettvermittlungsstellen vorgesehen. Auch die Antragstellerin selbst bietet ihren Antragsunterlagen zufolge Live-Wetten an, die grundsätzlich zum Verweilen animieren.

**(cc)** Den gewichtigen Belangen des Schutzes von suchtfährdeten bzw. suchtkranken Personen steht zwar eine nicht unerhebliche Einschränkung der Berufsfreiheit der Betreiber von Wettvermittlungsstellen (und damit verbunden auch der Veranstalter von Sportwetten) gegenüber, da der Betrieb von Wettvermittlungsstellen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, die potenzielle Anzahl von Standorten verringern dürfte. Die Belange des Spielerschutzes überwiegen jedoch aller Voraussicht nach die grundrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Interessen der betroffenen Unternehmen. Insoweit ist zu beachten, dass – wie auch § 1 Satz 2 GlüStV 2021 verdeutlicht – der von den Betreibern von Wettvermittlungsstellen und Veranstaltern von Sportwetten verfolgte Geschäftszweck stets in einem Spannungsverhältnis zur Suchtbekämpfung und dem Kinder- und Jugendschutz steht und zur Abwehr dieser Gefahren für die Allgemeinheit eine Regulierung der Berufsausübung geboten ist (vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 266). Hinzu kommt, dass den betroffenen Unternehmen – wie auch der Antragstellerin und (mittelbar) der Beigeladenen – der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle nicht grundsätzlich verwehrt wird. Die Antragstellerin hat auch nicht dargelegt, dass sie ihren Betrieb nicht an einen anderen – erlaubnisfähigen – Standort verlagern bzw. ihre Wettvermittlungsstelle in anderen Räumlichkeiten nicht mehr mit einem angemessenen Gewinn betreiben könnte. Dem bloßen Interesse an maximaler Gewinnoptimierung unter Schaffung eines erheblichen Risikopotentials und (weitgehender) Externalisierung der hierdurch zu erwartenden gesellschaftlichen Folgekosten kommt gegenüber den hier betroffenen Schutzgütern von Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG jedoch ein deutlich geringeres Gewicht zu (so bereits zutreffend zum Abstandsgebot zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen VG Karlsruhe, Beschl. v. 7.2.2022, 2 K 1838/21, juris Rn. 41; VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, a.a.O.).

**(dd)** Schließlich werden Wettvermittlungsstellen auch nicht unangemessen gegenüber Spielhallen und Spielbanken benachteiligt.

Der Betrieb unerlaubter Spielhallen oder Spielbanken hindert nicht die Erlaubniserteilung für die Vermittlung von Sportwetten (hierzu wie auch nachstehend: BüDrs. 22/2058, S. 119).

Der Staatsvertrag geht vielmehr davon aus, dass in einem solchen Fall die jeweils zuständigen Behörden das unerlaubte Glücksspiel unterbindet und bei Vorliegen der (staatsvertraglichen und ergänzenden übrigen landesrechtlichen) Voraussetzungen die Erlaubnis zur Wettvermittlung erteilt. § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verlangt nicht, dass eine vorhandene erlaubte Wettvermittlungsstelle schließen muss, wenn im selben Gebäude oder Gebäudekomplex eine Spielhalle oder Spielbank eröffnet. Die erlaubte Wettvermittlungsstelle sperrt in diesem Fall vielmehr die Erlaubniserteilung für die Spielhalle oder Spielbank. Einer ausdrücklichen staatsvertraglichen Regelung bedurfte es insoweit nicht, da sich beides aus der Rechtsprechung und ergänzenden landesrechtlichen Regelungen ergibt.

**(3)** Es fehlt darüber hinaus an einer Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (VG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2022, a.a.O.; so auch VG Augsburg, Beschl. v. 4.7.2022, Au 8 22.765, juris Rn. 111 i.V.m. 93ff; VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, 5 L 23/22, juris Rn. 75ff.).

Insbesondere ist hier eine Übergangsregelung nicht erforderlich. Zwar verblieben den betroffenen Betreibern von Wettvermittlungsstellen ab dem Zeitpunkt der Einigung der Länder auf den zum 1. Juli 2021 in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrag und der erstmaligen Erteilung von Erlaubnissen an die Veranstalter von Sportwetten ab Oktober 2020 nur wenige Monate, um auf die künftige Rechtslage zu reagieren und die notwendigen wirtschaftlichen Dispositionen zu treffen.

Jedoch stellt sich die Situation in Bezug auf Wettvermittlungsstellen deutlich anders dar als die Sachlage bei den Bestandsspielhallen im Rahmen der Neuregelung des Spielhallenrechts, die teilweise mit Übergangsfristen von fünf Jahren einherging hinsichtlich der Umsetzung der Abstands- und Trennungsgebote. Denn bei den Spielhallen war seinerzeit eine erstmalige glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht geschaffen worden, die neben die Erlaubnispflicht nach § 33i GewO trat. Damit wurde bei Bestandsspielhallen in eine unanfechtbare, regelmäßig auch zeitlich unbefristete Genehmigung eingegriffen, aus der sich möglicherweise eine wehrfähige Rechtsposition ergeben könnte (vgl. VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, 5 L 23/22, juris Rn. 76 m.w.N.; VG Köln Urte. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 290).

An einer vergleichbaren Ausgangslage fehlt es hier. Denn bereits der Glücksspielstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 sah in § 10a Abs. 5 Satz 2 i. V. m. § 4 Abs. 1

Satz 1 GlüStV a.F. die Erlaubnispflichtigkeit des Betriebs von Wettvermittlungsstellen für Sportwetten vor. Letztlich konnten solche Erlaubnisse zwar nicht erteilt werden, da das Konzessionierungsverfahren für die Veranstalter von Sportwetten nicht beendet wurde (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.6.2018, 8 B 12/17, juris Rn. 4). Der Betrieb entsprechender Einrichtungen wurde deshalb mit Blick auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts über einen längeren Zeitraum geduldet. Ein Vertrauen auf den weiteren, längerfristigen oder gar zeitlich unbefristeten Betrieb der Wettvermittlungsstellen in unverändertem Umfang konnten deren Inhaber damit aber von vornherein nicht bilden. 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. Angesichts dieser Gesetzeshistorie musste den Betreibern von Wettbüros von vornherein bewusst sein, dass das von ihnen betriebene Gewerbe mittelfristig einem veränderten gesetzlichen Regelungsregime unterworfen werden sollte, von dem der Fortbestand abhängen würde. Die restriktive Zulassungsabsicht des Gesetzgebers war von Anfang an erkennbar und hat sodann in § 10a Abs. 5 Satz 1 GlüStV a.F. (jetzt § 21a Abs. 1 GlüStV 2021), wonach die Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags (vgl. § 1 GlüStV a.F. und 2021) zu begrenzen sind, auch normativ Ausdruck gefunden (ausführlich hierzu VG Köln Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 290ff. m.w.N.; vgl. auch VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, 5 L 23/22, juris Rn. 77).

Dies gilt umso mehr, als der Glücksspielstaatsvertrag schon seit 2012 in § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. vorsieht, dass Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, nicht vermittelt werden dürfen. 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 bei ihren unternehmerischen Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen (VG Hamburg, Beschl. v. 18.11.2022, a.a.O.; VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, a.a.O.). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin nunmehr im Rahmen der Durchführung des – ebenfalls bereits seit dem 1. Januar 2018 beabsichtigten – Verfahrens nach § 8 Abs. 11 bis 12 Hmb-GlüStVAG (erst) im Juni 2021 über die Erlaubnisanträge entschieden und in diesem Zusammenhang auch die streitgegenständliche Untersagungsverfügung erlassen hat. Denn

innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums ab Ende Januar 2020 – spätestens ab diesem Zeitpunkt dürfte die Schutzwürdigkeit eines etwaigen Vertrauens mit der Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs beseitigt worden sein, weil ein schutzwürdiges Vertrauen in die geltende Rechtslage bereits dann entfällt, wenn mit einer Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist (vgl. VG Augsburg, Beschl. v. 4.7.2022, Au 8 22.765, juris Rn. 94 m.w.N.) – hätten sich regelmäßig die mit einer gegebenenfalls notwendigen Aufgabe bzw. räumlichen Verlagerung des Betriebs verbundenen Maßnahmen wie die Kündigung des (bisherigen) Mietvertrages sowie der Geräte und Arbeitsverträge oder die Anmietung neuer Räumlichkeiten ergreifen lassen, um sodann an dem ab 28. Februar 2021 durchgeführten Verfahren nach § 8 Abs. 11 bis 12 HmbGlStVAG mit einem erlaubnisfähigen Standort teilzunehmen. Ein nahtloser Weiterbetrieb an einem Alternativstandort dürfte im Übrigen kaum von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sein (so auch VG Leipzig, Beschl. v. 31.1.2022, a.a.O.).

**(4)** Es fehlt darüber hinaus an einer verfassungsrechtlich aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG unzulässigen Ungleichbehandlung der Antragstellerin.

Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG folgt das Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dies gilt gleichermaßen für ungleiche Belastungen wie für 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. Es gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017, 1 BvR 1314/12, juris Rn. 171; VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 273).

Die von der Antragstellerin beanstandete Ungleichbehandlung gegenüber Lottoannahmestellen der staatlichen Glücksspielanbieter, die nach § 5 Abs. 3 GlStVAG lediglich nicht in einer Spielhalle oder in einem ähnlichen Unternehmen eingerichtet werden dürfen, ist bereits deshalb gerechtfertigt, da diese Annahmestellen keine Sportwetten vermitteln.

Das Gefährdungspotential beider Glücksspielanbieter, die sich durch das Angebot bzw. ein Fehlen des Angebots von Sportwetten erheblich unterscheiden, ist infolgedessen unterschiedlich. Denn während Lotterien das geringste Risiko für problematisches Glücksspielverhalten aufweisen, haben Sportwetten ein erhöhtes Gefahrenrisiko (BZgA-Forschungsbericht 2020, S. 13).

Annahmestellen in Hamburg vermitteln – anders als Wettvermittlungsstellen – keine Sportwetten (s. hierzu auch OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22). Nach § 5 Abs. 1 HmbGlüStVAG betreibt eine Annahmestelle, wer auf Grund eines privatrechtlichen Vertrages mit dem Veranstalter von Glücksspielen in Hamburg (§ 4 Abs. 1 oder Abs. 4) in dessen Vertriebsorganisation eingegliedert ist und auf dieser Basis Glücksspiele vermittelt. Nach § 5 Abs. 2 HmbGlüStVAG dürfen außerdem Lotterien mit geringem Gefährdungspotential vertrieben werden. Zusätzlich kann eine Erlaubnis zur Betätigung als Lottereeinnehmer der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder erteilt werden.

Nichts anderes ergibt sich im Übrigen aus der weitgehenden Öffnung des Online-Glücksspielmarktes seit dem 1. Juli 2021. Die hiervon ausgehenden Suchtgefahren rechtfertigen keineswegs den Schluss, dass die nach wie vor vom terrestrischen Sportwettgeschäft ausgehenden Risiken vom Gesetzgeber nicht mehr in den Blick genommen werden dürften. Zu beachten ist zudem, dass das Trennungsgebot das gleichzeitige Angebot unterschiedlicher Glücksspiele (Glücksspiel und Wette) unterbindet und somit Spieler vor zusätzlichen Anreizen, die den Spieltrieb fördern, schützt. Einen ähnlichen Schutz sieht im Bereich des Online-Glücksspielmarkts § 6h GlüStV 2021 vor, der insbesondere das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler untersagt.

**(5)** Nach Überzeugung der Kammer besteht unter Beachtung der vorstehenden Ausführungen auch keine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich aus dem Trennungsgebot gemäß § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG ein Verstoß gegen Unionsrecht ergeben könnte.

**(a)** Eine etwaige Beeinträchtigung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit wäre aller Voraussicht nach entsprechend den vorstehenden Ausführungen jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls, hier konkret der Suchtprävention, gerechtfertigt.

Dass die Bekämpfung der Spielsucht unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber hierbei zukommenden Beurteilungs- und Prognosespielraums eine Einschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen vermag, ist in der Rechtsprechung geklärt (OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22, n.v., m.w.N.). Der Gesetzgeber war dabei auch nicht aus unionsrechtlichen Gründen gezwungen, vor der Einführung der Regelung eine Untersuchung vorzulegen, die deren Verhältnismäßigkeit belegt (OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22, n.v., m.w.N.).

**(b)** Ferner bestehen im Hinblick auf das unionsrechtliche Kohärenzgebot – auch aus den bereits zu Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG dargestellten Gründen – keine Bedenken.

Dieses fordert, dass der Mitgliedstaat mit Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielbereich – auch soweit sie nicht in einem staatlichen Monopol bestehen – zum einen die damit bezweckten Gemeinwohlziele auch tatsächlich verfolgen muss und nicht in Wahrheit andere Ziele, namentlich solche finanzieller Art, anstreben darf, sowie zum anderen, dass er sie nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkarieren darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Jedoch verlangt das Kohärenzgebot – zumal in bundesstaatlich gegliederten Mitgliedstaaten wie Deutschland – weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung (vgl. EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, Carmen Media Group, juris Rn. 55, 64 ff., 6 und v. 6.11.2003, C-243/01, Gambelli u.a., juris Rn. 66 f.; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10.12, juris Rn. 31 ff. m.w.N.; OVG Münster, Beschl. v. 16.8.2019, 4 B 659/18, juris Rn. 17 f.).

Im Rahmen der Anwendung des Kohärenzgebotes darf zudem nicht außer Acht gelassen werden, dass durch eine Regelung, die – wie das streitgegenständliche Trennungsgebot – lediglich bestimmte Vertriebs- und Vermarktungsformen beschränkt, in deutlich geringerem Maß in die Dienstleistungsfreiheit eingegriffen wird als durch ein staatliches Monopol (vgl. BVerwG, Urt. v. 1.6.2011, 8 C 5/10, juris Rn. 35 und v. 9.7.2014, 8 C 36/12, juris Rn. 21; OVG Bautzen, Beschl. v. 13.12.2018, 3 B 128/18, juris Rn. 50; OVG Lüneburg, Beschl. v. 4.9.2017, 11 ME 206/17, juris Rn. 23; OVG Münster, Beschl. v. 8.6.2017, 4 B 307/17, juris Rn.34).

Ausgehend von diesen Grundsätzen kann zunächst nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber mit dem Trennungsgebot in Wahrheit nicht den Spielerschutz bezüglich der negativen Folgen des Glücksspiels in Form von Sportwetten verfolgt, sondern tatsächlich dieses Anliegen lediglich vortäuscht, um andere Ziele, insbesondere finanzieller Art, zu erreichen.

So geben die Regelungen für andere Glücksspielbereiche keinerlei Anlass anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit der streitgegenständlichen Regelung für Wettvermittlungsstellen in Wahrheit fiskalische Interessen verfolgt. Auf die Ausführungen unter 2. a) bb) (2) (a) wird verwiesen.

Da es bei dem hier zu beurteilenden Trennungsgebot auch nicht um eine Monopolisierung bestimmter Glücksspielarten geht, sondern lediglich um eine räumliche Steuerung des Angebots für terrestrische Sportwettvermittlung, kann darüber hinaus nicht festgestellt werden, dass Vorschriften zu anderen Glücksspielsektoren oder eine etwaige Duldung von vorschriftswidrigen Zuständen in anderen Bereichen Anlass zu der Annahme geben, dass die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 8 Abs. 7 HmbGlüStVAG als ungeeignet erscheinen könnte, zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles beizutragen.

Da der Gesetzgeber aufgrund des Kohärenzgebots auch nicht verpflichtet ist, für alle Glücksspieltypen gleichförmige Regelungen zu treffen, ist er auch nicht verpflichtet, jegliches Angebot an Glücksspielen in der unmittelbaren Umgebung eines anderen Glücksspielanbieters gesetzlich auszuschließen. Vielmehr kann der Gesetzgeber eine differenzierte Gefahreneinschätzung treffen und abweichende gesetzliche Rahmenbedingungen für andere Glücksspielbereiche schaffen, solange die in Rede stehende Regelung noch wirksam zur Verwirklichung des Schutzes vor den Gefahren des Glücksspiels beitragen können (vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 358).

So verhält es sich hier. Zweifel an der Kohärenz lassen sich insbesondere nicht aus den für den Online-Glücksspielmarkt geltenden Regelungen begründen, der seit 1. Juli 2021 in größerem Umfang zulässig ist. Denn das gesamte Online-Spiel ist eine gänzlich andere, mit dem stationären Glücksspiel generell nicht vergleichbare Glücksspielkategorie, die – wie ausgeführt – eigenen Regulierungen und Schutzmechanismen unterliegt, welche kohärent die Zwecke der Suchtprävention und des Spielerschutzes verfolgen (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.6.2022, OVG 1 B 21.17, juris Rn. 68ff.; vgl. auch VGH Mannheim, Beschl. v. 15.11.2021, 6 S 2339/21, juris Rn. 24 m.w.N.). Diese Regelungen erschweren den



Zugang zu den angebotenen Glücksspielen für Kinder und Jugendliche erheblich. Dass diese Zugangsbeschränkungen unter Umständen insbesondere von Jugendlichen umgangen werden können, ändert hieran nichts (vgl. VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 369).

**(6)** Darüber hinaus verfängt auch der Einwand nicht, es sei weiterhin kein unionsrechtskonformes und transparentes Erlaubnisverfahren mit fairer Konkurrenzauswahl zur Vergabe von Konzessionen für Veranstalter von Sportwetten durchgeführt worden. Denn eine sich hieraus ergebende Rechtsverletzung der Antragstellerin bzw. der Beigeladenen ist schon deshalb nicht ersichtlich, weil die Beigeladene zum Kreis derjenigen Anbieter gehört, die nicht nur aktuell über eine gültige Erlaubnis für das Veranstalten von Sportwetten verfügen, sondern die auch bereits zum Zeitpunkt der Durchführung des Verfahrens zur erstmaligen Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für Wettvermittlungstellen in Hamburg im ersten Halbjahr 2021 verfügt hat (vgl. auch VG Köln, Urt. v. 5.10.2022, 24 K 1472/21, juris Rn. 95ff.; VG Augsburg, Beschl. v. 4.7.2022, Au 8 22.765, juris Rn. 104ff.). Somit hätte eine etwaige Rechtswidrigkeit der Erteilung von Erlaubnissen an Veranstalter von Sportwetten keine Verbesserung der Erfolgsaussichten des Widerspruchs der Antragstellerin zur Folge; für die Kammer ist insbesondere nicht ersichtlich, dass der nunmehr als Veranstalterin von Sportwetten zugelassenen Beigeladenen vor Ablauf der Geltungsdauer ein Verlust ihrer durch die Erteilung der Erlaubnis (wenn auch befristet) erlangten Rechtsposition drohen könnte.

**cc)** Die Untersagungsverfügung dürfte auch nicht ermessensfehlerhaft sein.

Insoweit verweist die Antragsgegnerin zutreffend darauf, dass nach den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags ein intendiertes Ermessen dahingehend besteht, unerlaubtes Glücksspiel zu untersagen, so dass es insoweit regelmäßig keiner näheren Ermessenserwägungen bedarf (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2020, 14 E 5803/19, juris Rn. 95; VG Karlsruhe, Beschl. v. 7.2.2022, 2 K 1838/21, juris Rn. 47; VG Freiburg (Breisgau), Beschl. v. 14.2.2022, 10 K 1560/21, juris Rn. 29; VG Leipzig, Beschl. v. 5.2.2020, 5 L 784/19, juris Rn. 32; VG Dresden, Beschl. v. 14.7.2017, 6 L 999/17, juris Rn. 40 m.w.N.).

Nach der Rechtsprechung des Hamburgischen Obergerichtes, der sich die Kammer nunmehr anschließt, folgt ein Ermessensfehler insbesondere nicht aus Vertrauens-

schutz Gesichtspunkten bzw. einer möglicherweise vorangegangenen Duldung der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle durch die Antragsgegnerin (vgl. hierzu OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, a.a.O.):

*„Ungeachtet der juristischen Bewertung deren faktischen Nichteinschreitens in der Vergangenheit trotz Kenntnis der formellen Rechtswidrigkeit des Betriebs der Antragstellerin zu 1. hatte Letztere mit dem Ende dieser „Praxis“ spätestens mit Wirksamwerden des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland am 29. Oktober 2020 zum 1. Juli 2021 zu rechnen. Soweit Wettanbieter in der Vergangenheit tatsächlich keine Konzessionen nach § 10a Abs. 2 GlüStV 2012 erlangen und deshalb Vermittlungserlaubnisse auch in der Freien und Hansestadt Hamburg zunächst nicht mit Aussicht auf Erfolg beantragt und erteilt werden konnten, wurde hierdurch kein mit dem Schutzbedürfnis von Bestandsspielhallen vergleichbarer Vertrauenstatbestand geschaffen, sondern die absehbare Regulierung des Wettvermittlungsmarktes lediglich – letztlich zu Gunsten der Wettvermittlungsbetreiber – verzögert (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 30.6.2022, 4 B 1864/21, CR 2022, 583, juris Rn. 105). Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, ihre Wettvermittlungsstelle nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 auch im Falle der Ablehnung der erforderlichen Erlaubnis übergangsweise weiter betreiben zu dürfen, ergibt sich auch nicht aus dem „Umlaufbeschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder vom 8. September 2020“, in welchem in diesem Zusammenhang ausdrücklich nur festgehalten wurde, dass es der Zuverlässigkeit – welche die Antragsgegnerin hier nicht in Abrede stellt – im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens nach dem GlüStV 2021 „in der Regel nicht entgegengehalten werden kann“, dass ein Antragsteller oder ein verbundenes Unternehmen bis zum 14. Oktober 2020 unerlaubt Sportwetten angeboten hat, wenn ab dem 15. Oktober 2020 die Regelungen des GlüStV eingehalten und darüber hinaus allenfalls solche Sportwetten angeboten wurden, die nach dem GlüStV 2021 erlaubt sein würden. Vor diesem Hintergrund handelte die Antragsgegnerin nicht ermessensfehlerhaft, wenn sie einem „Vertrauen“ der Antragstellerinnen bei dem Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung nicht durch Einräumung einer – wie auch immer zu bemessenden – Frist Rechnung trug. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, den Betrieb unverändert nach der seit langem dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich aufgegebenen Neuregelung fortführen zu können, konnte angesichts des*

*bereits bei Aufnahme des Betriebs in § 1 Nr. 1 und 2 GlüStV 2012 (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011) genannten Ziels des Spielerschutzes und der Begrenzung des Glücksspielangebots sowie der bereits in § 10a Abs. 5 GlüStV (2012) i. V. m. § 8 HmbGlüStVAG (2012) vorgesehenen Begrenzung auf 200 Wettvermittlungsstellen von vorneherein nicht entstehen. Die restriktive Zulassungsabsicht des Gesetzgebers war von Anfang an erkennbar. [...]*

*Die Verfügung der (sofortigen) Untersagung der Vermittlung von Sportwetten erweist sich auch nicht deshalb als ermessensfehlerhaft, weil den Umständen des Einzelfalls mangels Übergangs- oder Härtefallregelung einfachgesetzlich nur im Rahmen des Ermessens Rechnung getragen werden könnte. Zwar trifft es zu, dass das einschlägige Landesrecht solche Regelungen nicht vorsieht. Ob und unter welchen Umständen diese Rechtslage in begründeten Einzelfällen dazu führen kann, dass sich eine sofortige Untersagung ermessensfehlerhaft darstellte, bedarf hier keiner Entscheidung. Jedenfalls sind im vorliegenden Fall weder bei Erlass der Untersagungsverfügung noch im Zeitpunkt dieser Entscheidung konkrete Anhaltspunkte dafür ersichtlich (gewesen), dass ein sofortiges Unterlassen der Vermittlung von Sportwetten für die Antragstellerin zu 1. praktisch nicht umsetzbar gewesen wäre. Das hat die Antragstellerin zu 1. – die die Wettvermittlung nach Zugang des Bescheids vom 29. Juni 2021 eigenen Angaben nach tatsächlich zunächst eingestellt hatte – auch nicht dargetan.*

*Der ermessensweisen Einräumung einer Frist für die Einstellung der Wettvermittlung bedurfte es auch nicht zur Wahrung der Möglichkeit einer Inanspruchnahme effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG). Denn es ist nicht ersichtlich, dass infolge der Nichtgewährung einer solchen Frist eine Rechtsschutzlücke entstehen könnte. Die Antragstellerinnen hatten von vorneherein die Möglichkeit, im Hinblick auf die (hier nicht unmittelbar streitgegenständliche) Ablehnung ihres Erlaubnisanspruchs – bei durchgreifenden Zweifeln an deren Rechtmäßigkeit sowie berechtigter Geltendmachung drohender irreparabler (Wettbewerbs-)Nachteile – ihr Begehren durch einen parallel zu dem vorliegenden Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen Ziffer 2. bis 4. des Bescheids zu stellenden Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO auf einstweilige Duldung des Betriebs ihrer Wettvermittlungsstelle zu verfolgen. Darüber hinaus hätten sie – bei Bedarf – im Rahmen eines*

*solchen einstweiligen Verfügungsverfahrens einen „Hängebeschluss“ bzw. eine „Zwischenverfügung“ beantragen können. [...]*

**b)** Die Verfügung zur Stilllegung der Betriebsstätte (Ziffer 3 des Bescheids) erweist sich voraussichtlich ebenfalls als rechtmäßig (vgl. hierzu ausführlich OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, a.a.O.).

Als Annex zur Untersagung der Wettvermittlung findet sie ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dürften angesichts der voraussichtlich rechtmäßigen Untersagung des Wettvermittlungsbetriebs nach summarischer Prüfung vorliegen und Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.

**c)** Die Zwangsgeldfestsetzung unter Ziffer 4 erweist sich derzeit als rechtswidrig, (nur) soweit sie sich auf die Anordnung der Ziffer 3 des Bescheids bezieht, wonach der Antragstellerin zu 1. aufgegeben wird, unverzüglich sämtliche in der Betriebsstätte XXX vorhandenen Spieleinrichtungen stillzulegen.

Zwar kann ein Zwangsgeld zugleich mit einem durchzusetzenden Verwaltungsakt festgesetzt werden, § 14 Abs. 2 Satz 1 HmbVwVG. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HmbVwVG darf die Vollstreckung jedoch erst beginnen, wenn u.a. eine für die Befolgung der durchzusetzenden Pflicht gesetzte Frist verstrichen ist. Die Fristsetzung und der Hinweis können bereits in den Verwaltungsakt aufgenommen werden, § 8 Abs. 2 Satz 1 HmbVwVG. Die Festsetzung wird in diesen Fällen wirksam, wenn die pflichtige Person die ihr obliegende Handlung nicht fristgemäß vorgenommen hat und die Voraussetzungen des § 8 HmbVwVG vorliegen.

Hier fehlt es in Hinblick auf die Ziffer 3 (1. Halbsatz) des Bescheids angeordnete Stilllegung an einer hinreichend bestimmten Frist in diesem Sinne. Denn mit der Aufforderung, die Spieleinrichtungen „unverzüglich“ stillzulegen, unterblieb die Setzung eines – regelmäßig unter Angabe eines kalendermäßig festgelegten Zeitraums oder Datums zu bestimmenden – Endzeitpunkts (OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, 4 Bs 105/22, n.v.).

Im Übrigen, d.h. in Bezug auf die Vollstreckung der Untersagungsverfügung sowie der Entfernungsanordnung, bestehen keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit des unter der Ziffer 4 des Bescheids vom 12. August 2021 festgesetzten Zwangsgelds, insbesondere die Höhe scheint nicht unangemessen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, a.a.O.).

d) Soweit sich die angegriffenen Verfügungen danach voraussichtlich als rechtmäßig erweisen, ergibt die im Rahmen der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung ein Überwiegen des öffentlichen Vollzugsinteresses. Hat sich – wie in § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV – bereits der Gesetzgeber für den Sofortvollzug entschieden, sind die Gerichte – neben der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache – zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände gehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist (BVerfG, Beschl. v. 10.10.2003, 1 BvR 2025/03, NVwZ 2004, 93, juris Rn. 21; s.a. hierzu ausführlich OVG Hamburg, Beschl. v. 15.12.2022, a.a.O.).

### III.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3, 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich somit auch keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, ist es billig, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt.

Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 52 Abs. 1 GKG. Mangels näherer Anhaltspunkte zur wirtschaftlichen Bedeutung der Sache für die Antragstellerin orientiert sich die Streitwertfestsetzung an dem Mindeststreitwert für eine Gewerbeuntersagung nach Ziffer 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, der nach Ziffer 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zu halbieren ist.