



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 143/24

VG: 5 V 634/24

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation,
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch, den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange und die Richterin am Verwaltungsgericht Buns am 15. Juli 2024 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 16. April 2024 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin begehrt die vorläufige Duldung ihrer Spielhalle, die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die auf diese Spielhalle bezogene Schließungsverfügung sowie die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die Zwangsmittelandrohung.

Die Antragstellerin betreibt unter der Anschrift ... eine Spielhalle, für die ihr eine Betriebslaubnis bis zum 30.06.2023 erteilt wurde. Unter dem 27.02.2023 beantragte sie eine Erlaubnis für die Zeit ab dem 01.07.2023.

Mit Bescheid vom 20.02.2024 lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation den Erlaubnisantrag ab, forderte die Antragstellerin auf, den Betrieb der Spielhalle umgehend einzustellen und drohte für den Fall der Nichtbefolgung ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000 Euro an. Hinsichtlich der Schließungsverfügung ordnete sie die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung führte sie aus, dass der Betrieb der Spielhalle nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nicht erlaubnisfähig sei. Die Spielhalle unterschreite den einzuhaltenen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG genannten Schule. Die sofortige Schließung der Spielhalle sei verhältnismäßig und die Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich. Bei einem Weiterbetrieb der Spielhalle bestünde die Gefahr, dass weitere Spieler spielsüchtig würden und damit schwerwiegende Folgen für die Betroffenen selbst, ihre Familien und die Gemeinschaft einträten.

Gegen diesen Ablehnungsbescheid hat die Antragstellerin am 11.03.2024 Klage erhoben und am 14.03.2024 einstweiligen Rechtsschutz beantragt und zur Begründung im Wesentlichen vorgetragen, dass das Mindestabstandsgebot zu Schulen verfassungs- und unionsrechtswidrig sei. Es greife in nicht gerechtfertigter Weise in die Berufs- und Dienstleistungsfreiheit ein und benachteilige Spielhallenbetreiber in der Stadtgemeinde Bremen gegenüber Spielhallenbetreibern in der Stadtgemeinde Bremerhaven, wo das Mindestabstandsgebot zu Schulen nicht umgesetzt werde. Der Versagungsgrund sei nicht durch das Argument des „Reizes des Verbotenen“ gerechtfertigt, da das Verbot – anders als bei illegal aufgestellten Geldspielautomaten (sogenannte „Fun Games“) – mit Vollendung des 21. Lebensjahres entfalle. Aufgrund der erheblichen Ausdünnung des Spielhallenangebots könne der Kanalisierungsauftrag des Glücksspielstaatsvertrages nicht mehr erfüllt werden. Dies spreche für den Erhalt eines signifikanten legalen Spielangebotes in Spielhallen. Der Rückgang der Spielhallen gehe zudem mit einem Zuwachs an Umsätzen und Gewinnen öffentlicher Spielbanken einher. Aufgrund der steuerlichen Subventionierung illegal aufgestellter Geldspielautomaten durch einen geringen pauschalen Vergnügungssteuersatz sei auch das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht gewahrt. Mit Blick auf die dem EuGH von

einem spanischen Gericht vorgelegten Fragen zur Vereinbarkeit von Mindestabstandsregelungen mit Unionsrecht bestünden ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes. Eine Messung vom äußersten Punkt des Spielhallengebäudes zum äußersten Punkt des Schulgebäudes ergebe zudem einen Abstand von etwas mehr als 500 Metern Luftlinie.

Mit Beschluss vom 16.04.2024 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt. Der Antrag sei hinsichtlich der Androhung des Zwangsgelds unzulässig, da die Klage mangels gesetzlicher Regelung oder behördlicher Vollziehungsanordnung aufschiebende Wirkung habe. Im Übrigen sei der Antrag unbegründet. Die Antragstellerin habe keinen Anspruch auf eine vorläufige Duldung ihrer Spielhalle. Denn der Spielhallenbetrieb erweise sich materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig. Einem Erlaubnisanspruch stehe das in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG geregelte Mindestabstandsgebot zu Schulen entgegen. Der Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie werde vorliegend unterschritten. Die von der Antragstellerin angewandte Messmethodik (von der äußersten Gebäudekante der Schule bis zur äußersten Gebäudekante der Spielhalle) finde im Gesetzeswortlaut und in der Gesetzesbegründung keine Stütze und berücksichtige den Schutzzweck der Norm nicht hinreichend. Das Mindestabstandsgebot verstoße auch nicht gegen höherrangiges Recht. Insoweit werde auf die Rechtsprechung der Kammer und die des Oberverwaltungsgerichts Bezug genommen. Die Eingriffe in die verfassungs- und unionsrechtlich geschützten Rechtspositionen seien auch mit Blick auf die neu vorgebrachten Argumente der Antragstellerin gerechtfertigt. Der erwünschte Kanalisierungseffekt werde nicht aufgehoben und eine staatliche Förderung des Betriebes illegaler Spielautomaten sei nicht ersichtlich. Die unterschiedliche Regulierung von Spielhallen und Spielbanken führe nicht zu einer Inkohärenz oder einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Schließungsverfügung bleibe ebenfalls ohne Erfolg. Die vorzunehmende Interessenabwägung falle zugunsten der Antragsgegnerin aus, da sich die Schließungsverfügung als rechtmäßig erweise. Der Tatbestand des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO sei angesichts der Ablehnung des Erlaubnisanspruchs ohne Weiteres erfüllt. Die Schließungsverfügung sei auch ermessensfehlerfrei ergangen. Die Antragsgegnerin habe erkannt, dass ihr hinsichtlich der Art des Einschreitens gegen den formell illegalen Betrieb grundsätzlich ein Auswahlermessen zustehe, und ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Da der Antragstellerin ein Duldungsanspruch unter keinem Gesichtspunkt zustehe, komme die Einräumung einer Schließungsfrist nicht in Betracht. Die Antragstellerin könne sich nicht darauf berufen, dass in der Stadtgemeinde Bremerhaven Schließungsfristen eingeräumt würden, da es sich um verschiedene Hoheitsträger handele. Es bestehe auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung. Der mit

dem Mindestabstandsgebot verfolgte Zweck – der Jugend- und präventive Spielerschutz – überwiege deutlich gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin.

Gegen diesen Beschluss wendet sich die Antragstellerin mit der vorliegenden Beschwerde, der die Antragsgegnerin entgegengetreten ist.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Behördenakten der Antragsgegnerin Bezug genommen.

II. Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin hat keinen Erfolg. Ihr Beschwerdevorbringen, das nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO den Umfang der Überprüfung durch das Obergericht bestimmt, rechtfertigt nicht die Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses.

1. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht von der Unzulässigkeit des einstweiligen Rechtschutzantrages ausgegangen, soweit er sich gegen die Zwangsmittellandrohung richtet. Der Antragstellerin fehlt insoweit das Rechtsschutzbedürfnis, da der von ihr erhobenen Klage aufschiebende Wirkung zukommt (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Antragstellerin begehrt auch mit der Beschwerde die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die Zwangsmittellandrohung, setzt sich aber nicht mit den Rechtsausführungen des Verwaltungsgerichts auseinander, sondern verweist auf obergerichtliche Rechtsprechung zum bayerischen Landesrecht, das Zwangsmittellandrohungen – anders als nach bremischem Landesrecht – kraft Gesetzes für sofort vollziehbar erklärt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a Satz 1 VwZVG).

2. Die weiteren im Beschwerdeverfahren gegen den erstinstanzlichen Beschluss erhobenen Einwände der Antragstellerin führen nicht dazu, dass ein Ordnungsanspruch für die von ihr begehrte einstweilige Anordnung anzunehmen wäre.

a) Dabei prüft der Senat die Voraussetzungen des geltend gemachten Ordnungsanspruchs in dem vorliegenden Beschwerdeverfahren unter Zugrundelegung des nach § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO nach dem Umfang der Prüfung maßgeblichen Beschwerdevorbringens nicht nur summarisch, sondern abschließend (vgl. OVG SL, Beschl. v. 20.12.2018 - 1 B 232/18, juris Rn. 15). Da mit dem drohenden völligen oder teilweisen Verlust der beruflichen Betätigungsmöglichkeit der Antragstellerin grundrechtliche Belastungen von erheblichem Gewicht in Rede stehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1874/13 u.a., juris Rn. 183), bedarf es in dem vorliegenden Eilverfahren grundsätzlich einer über

eine nur summarische Prüfung hinausgehenden eingehenden tatsächlichen und rechtlichen Prüfung des im Hauptverfahren geltend gemachten Anspruchs (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.10.1988 - 2 BvR 745/88, juris Rn. 18, Urt. v. 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93, juris Rn. 160 und Beschl. v. 22.11.2016 - 1 BvL 6/14 u.a., juris Rn. 37; Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 123 Rn. 48). Eine solche ist in Bezug auf die hier zu klärenden Rechtsfragen ohne weiteres möglich, weshalb eine Entscheidung im Rahmen einer Folgenabwägung vorliegend nicht in Betracht kommt.

b) Das Verwaltungsgericht geht in dem angefochtenen Beschluss zutreffend davon aus, dass sich die Spielhalle der Antragstellerin materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig erweist. Einem Anspruch auf Erteilung der beantragten Erlaubnis – und damit einem Anspruch auf dessen vorläufige Sicherung – steht das in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG geregelte Mindestabstandsgebot zu Schulen entgegen.

aa) Die Einwände der Antragstellerin gegen die Methode, mit der der Abstand zwischen ihrer Spielhalle und der Schule berechnet wurde, greifen nicht durch. Ihr Beschwerdevorbringen setzt sich nicht in einer den Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO entsprechenden Weise mit der angefochtenen Entscheidung auseinander. Die Annahme der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht habe ausgeführt, die von der Antragsgegnerin angewandte Messmethode (äußerste Gebäudekanten der Schule und der Spielhalle als Messpunkte) sei für sie – die Antragstellerin – die günstigste Messmethode, gibt den Inhalt der angefochtenen Entscheidung bereits falsch wieder. Das Verwaltungsgericht ist in der in Bezug genommenen Passage auf die von der Antragstellerin erstinstanzlich favorisierte Messmethode eingegangen. Soweit die Antragstellerin meint, zur Berechnung des Abstandes sei richtigerweise „ihre“ Messmethode zu wählen und der Mindestabstand danach eingehalten, wird bereits nicht klar, welches die nach ihrer Auffassung „richtige“ Messmethode sein soll. Sie zeigt nicht auf, ob damit – wie vor dem Verwaltungsgericht vorgetragen – die Entfernung zwischen den einander abgewandten äußeren Gebäudekanten der Schule und der Spielhalle als Messpunkte gemeint ist oder – worauf sie nunmehr abstellt – die Entfernung zwischen der Spielhalle und dem hintersten Teil des Schulgeländes. Insbesondere fehlt es an jeglicher Auseinandersetzung mit der u.a. am Schutzzweck der Norm orientierten Auslegung des Verwaltungsgerichts sowie Angaben dazu, ob dieser auch bei der von der Antragstellerin favorisierten Messmethode hinreichend berücksichtigt würde.

bb) Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG gegen höherrangiges Recht verstoßen würde. Der Vortrag der Antragstellerin ist nicht ge-

eignet, die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass es sich bei § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG um eine verhältnismäßige und insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbare Regelung handelt, zu erschüttern. Die Kammer hat in der von ihr in Bezug genommenen Entscheidung ausführlich dargelegt, dass das Mindestabstandsgebot zu Schulen aus § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG mit Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist (Beschl. v. 07.08.2023 - 5 V 1322/23, juris Rn. 23 ff.). Diese Einschätzung wurde in dem von dem Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Senatsbeschluss umfassend bestätigt (OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 15 ff.).

Etwaige neue Gesichtspunkte, die der Verfassungskonformität des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG entgegenstehen könnten, hat die Antragstellerin weder in ihrem erstinstanzlichen Vortrag noch in der Beschwerdebegründung benannt. Vor diesem Hintergrund sieht der Senat keinen Anlass, von seiner gefestigten Rechtsprechung (vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 14 ff. und v. 17.06.2024 - 1 B 60/24, juris) abzuweichen.

(1) In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass das in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG geregelte Mindestabstandsgebot zu Schulen verfassungskonform ist (OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 14 ff.). Es ist – wenn auch nicht ausdrücklich von der Antragstellerin gerügt – auch bei Berücksichtigung der Einführung des zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystems OASIS (vgl. § 8 Abs. 1 GlüStV 2021) ein geeignetes und erforderliches Mittel, um einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als einer unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegenzuwirken. Das Sperrsystem stellt als spielerbezogene Maßnahme grundsätzlich gegenüber dem Abstandsgebot und dem Verbundverbot kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung und zum Schutz vor Spielsucht dar. Es ist lediglich als ein weiterer Baustein zur Bekämpfung der Spielsucht anzusehen, der die Erforderlichkeit anderer landesrechtlicher Regulierungen nicht entfallen lässt (VGH BW, Urt. v. 10.02.2022 - 6 S 1922/20, juris Rn. 46; OVG MV, Beschl. v. 22.02.2023 - 2 LB 609/20, juris Rn. 26). Das Abstandsgebot wie auch das Verbundverbot wirken als Prävention, durch die bereits vermieden werden soll, Personen zum Glücksspiel zu verleiten, während die Zugangskontrolle durch die OASIS-Sperrdatei „nachgelagert“ weitere Gesundheitsgefahren durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung für bereits oder potenziell spielsüchtige Personen begrenzen soll. Zudem ist die mit dem Sperrsystem einhergehende Zugangs- und Identitätskontrolle in Bezug auf den durch Reduzierung eines räumlich gehäuften Angebots bezweckten „Abkühlungseffekt“ nicht mit Abstandsgeboten bzw. dem Verbundverbot vergleichbar (OVG Bremen, Beschl. v. 06.11.2023 - 1 B 209/23, juris Rn. 17).

Dass die Zugangs- und Identitätskontrollen Kindern und Jugendlichen den Zutritt zur Spielhalle verhindern, führt zu keinem anderen Ergebnis. Denn das Mindestabstandsgebot zu Schulen bezweckt gerade nicht, dass Kinder und Jugendliche (unerlaubt) Spielhallen betreten und dem Glücksspiel nachgehen. Es soll vielmehr im Sinne einer möglichst frühzeitigen Prävention dahingehend bewirken, dass Kinder und Jugendliche vor der Verleitung zum Glücksspiel im Erwachsenenalter geschützt werden, indem eine Gewöhnung an dessen Verfügbarkeit vermieden wird. Eine aufgrund der Nähe einer Spielhalle zu einer Schule bereits eingetretene Gewöhnung an das Automatenpiel wird durch die Zugangs- und Identitätskontrollen nicht rückgängig gemacht. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Ziel- und Wirkrichtungen spricht nichts dafür, dass das Sperrsystem ein gegenüber dem Mindestabstandsgebot zu Schulen milderes, gleich wirksames Mittel zum Schutz vor der Entwicklung einer Spielsucht darstellen könnte (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 18 und zum Abstandsgebot zu anderen Spielhallen Beschl. v. 02.08.2023 - 1 LA 80/22, juris Rn. 12).

(2) Soweit die Antragstellerin meint, das Mindestabstandsgebot zu Schulen diene (auch) der Begünstigung der öffentlichen Spielbank, und sie damit sinngemäß das Vorliegen eines legitimen Zwecks in Abrede stellt, verfängt ihr Einwand nicht. Zum einen führt sie selbst aus, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nach dem gesetzgeberischen Willen jedenfalls auch den Schutz Jugendlicher, Heranwachsender und junger Erwachsener bezweckt. Dabei handelt es sich unzweifelhaft um einen legitimen Zweck. Zum anderen werden Betreiber von Spielbanken, die einen Mindestabstand zu Schulen nicht einhalten müssen, auch der Sache nach im Vergleich zu Spielhallenbetreibern nicht begünstigt. Es ist in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung bereits geklärt, dass ein Art. 3 Abs. 1 GG genügender hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Spielbanken in dem unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Arten von Spielstätten und insbesondere in der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten liegt (BVerwG, Beschl. v. 17.11.2023 - 8 B 28.23, juris Rn. 11 mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 173 ff.). Spielbanken stellen ein quantitativ sehr begrenztes und zudem intensiv behördlich kontrolliertes Angebot an Spielmöglichkeiten zur Verfügung (vgl. OVG MV, Beschl. v. 22.02.2023 - 2 LB 609/20, juris Rn. 48, 49).

(3) Der weitere Einwand der Antragstellerin, das den legalen Spielhallenbetrieb betreffende Mindestabstandsgebot zu Schulen entfalte eine Lenkungswirkung in Richtung des illegalen Automatenglücksspiels (sogenannter „Fun Games“) und sei deshalb nicht geeignet, das Ziel des Schutzes Jugendlicher, Heranwachsender und junger Erwachsener zu erreichen, greift ebenfalls nicht durch. Ziel des Mindestabstandsgebotes zu Schulen ist eine möglichst frühzeitige Prävention dahingehend, dass Kinder und Jugendliche vor der Verleitung zum

Glücksspiel im Erwachsenenalter geschützt werden, indem eine Gewöhnung an dessen Verfügbarkeit vermieden wird. Dass dieses Ziel durch § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nicht zumindest gefördert wird, sondern Jugendliche, Heranwachsende und junge Erwachsene zum illegalen Automatenglücksspiel verleitet würden, ist weder vorgetragen worden noch ersichtlich. Der Geeignetheit des Mindestabstandsgebots zu Schulen steht nicht entgegen, dass der Zuwachs des illegalen Automatenglücksspiels auch mit Restriktionen des legalen Spielhallenbetriebs zusammenhängen könnte. Zutreffend weist das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss darauf hin, dass der Betrieb von illegalen Spielautomaten entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht staatlich gefördert wird, sondern nach § 6a Abs. 1 Satz 1 SpielV verboten ist und auch das Bremische Vergnügungssteuerrecht keinen „Anreiz“ für den Betrieb solcher Geräte setzt.

Die Antragstellerin stellt die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass illegale terrestrische Spielangebote für Kinder und Jugendliche im Alltag nicht wie legal betriebene Spielhallen erkennbar seien, da sie darauf angewiesen seien, zur Vermeidung behördlichen Einschreitens nicht als solche aufzufallen, nicht durchgreifend in Frage. Sie verweist darauf, dass legal betriebene Spielhallen nach § 5 BremSpielhG nicht von außen einsehbar sein dürften, verhält sich aber nicht zu dem der Argumentation des Verwaltungsgerichts zugrundeliegenden Gedanken, dass Betreiber legal betriebener Spielhallen ein berechtigtes Interesse daran haben, im Rahmen des rechtlich Zulässigen als solche wahrgenommen zu werden, während Anbieter illegaler terrestrischer Spielangebote mit Blick auf die öffentliche Wahrnehmbarkeit und der Gefahr eines behördlichen Einschreitens ein diametrales Interesse haben dürften.

(4) Das Mindestabstandsgebot zu Schulen ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch mit Blick auf andere bestehende Vorschriften zum Jugend- und Spielerschutz ein erforderliches Mittel, um einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als einer unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegenzuwirken. Sie listet zwar im Einzelnen die entsprechenden Vorschriften des Bremischen Spielhallengesetzes und der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit auf, gibt dem Senat damit aber keinen Anlass, von seiner Rechtsprechung zur Erforderlichkeit des Mindestabstandsgebotes zu Schulen (vgl. nur Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 18 f.) abzuweichen. Der Senat hat bereits entschieden, dass allein das Bestehen weiterer Belastungen der Spielhallenbetreiber oder bloße Vermutungen zur Annahme eines durch Kumulation verschiedener Maßnahmen unverhältnismäßigen „additiven“ Grundrechtseingriffs nicht ausreichen (Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 22).

(5) Soweit die Antragstellerin meint, die Erforderlichkeit des Mindestabstandsgebotes zu Schulen könne nicht auf die „Suchtfachliche Stellungnahme zu den im Bremer Gesetz zur Anpassung spielhallenrechtlicher und glücksspielrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021 vom 21. Juni 2022 (BremGBI. 285, 295) festgelegten Mindestabständen“ des Herrn ... gestützt werden, weist die Antragsgegnerin zutreffend darauf hin, dass die Einführung dieser Regelung in das Bremische Spielhallengesetz nicht auf der Stellungnahme von Herrn ... beruht. Sie konnte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von dem Landesgesetzgeber schon deshalb nicht berücksichtigt werden, weil sie erst nach Inkrafttreten der streitgegenständlichen Norm erstellt wurde. Weder Herr ... noch die von ihm geleitete Arbeitseinheit Glücksspielforschung der Universität ... werden in der Gesetzesbegründung (Brem. Bürgerschaft, Drs. 20/1465) erwähnt. Die Antragstellerin legt im Übrigen nicht dar, inwieweit sich die von ihr behauptete Nähe des Herrn ... zum staatlichen Glücksspiel auf die Aussagekraft seiner Einschätzung zur Effizienz von Restriktionen des terrestrischen Glücksspielbetriebs ausgewirkt haben soll. Der bloße Verweis auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion an den Bremer Senat vom 28.05.2024 ersetzt keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der suchtfachlichen Stellungnahme.

(6) Es ist auch kein „Kahlschlag“ der Spielhallen in Bremen zu befürchten, der einer Verhältnismäßigkeit der Mindestabstandsregelung zu Schulen entgegenstehen könnte. Die Antragsgegnerin hat dargelegt, dass auch nach dem neuen Spielhallengesetz für mindestens 25 Spielhallen in der Stadtgemeinde Bremen Erlaubnisse erteilt werden. Somit liegt weder ein vollständiges Spielhallenverbot vor noch wird der nach § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV erwünschte Kanalisierungseffekt aufgehoben.

Zudem hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass die mit dem Verbundverbot, den nunmehr einzuhaltenden Mindestabständen gegenüber anderen Spielhallen, Wettvermittlungsstellen und Schulen bestimmter Schulformen und den sonstigen spielhallenrechtlichen (Neu-)Regelungen einhergehenden Belastungen außer Verhältnis zu dem hiermit erreichten Nutzen stehen würden. Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotenzials hohe Gewicht der Spielsuchtprävention und des Spielerschutzes überwiegt gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einhaltung der Erlaubnisanforderungen verschont zu bleiben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1694/13 u.a., juris Rn. 159). Es ist nicht erkennbar, dass die verbundenen Belastungen außer Verhältnis zum Nutzen der Regelungen stehen würden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 24 m.w.N.).

Der Einwand der Antragstellerin, die Unverhältnismäßigkeit ergebe sich daraus, dass die für ihre Antragsablehnung herangezogene Schule nur von wenigen jungen Menschen besucht werde, greift nicht durch. Es bleibt schon unklar, weshalb sie meint, die Oberschule ..., die Unterricht ab der 5. Klasse anbietet, werde nur von wenigen jungen Menschen besucht. Mit Blick auf den Schutzzweck des Mindestabstandsgebotes zu Schulen dürfte es zudem genügen, wenn nur wenige junge Menschen die Schule besuchen, zu der der Mindestabstand von 500 Metern nicht eingehalten wird.

cc) Die Antragstellerin zeigt auch keine durchgreifenden Zweifel an der Vereinbarkeit des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG mit unionsrechtlichen Vorgaben auf.

Der Senat hat in dem von dem Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Beschluss ausgeführt, dass Abstandsregelungen von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen den unionsrechtlichen Anforderungen an die staatliche Bekämpfung von Spielsucht im nicht monopolisierten Bereich grundsätzlich gerecht werden (Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 15). Er hat zudem auf eine Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes verwiesen, in der es im Einzelnen dargelegt hat, dass der mit der Mindestabstandsregelung nach sächsischem Landesrecht verbundene Eingriff in die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) gerechtfertigt und das unionsrechtliche Kohärenzerfordernis nicht verletzt ist (SächsOVG, Beschl. v. 10.12.2021 - 6 A 614/20, juris Rn. 15 f.). An dieser Rechtsprechung hält der Senat fest.

Das Vorbringen der Antragstellerin zu den Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) vom 23.11.2023 und 26.01.2024 zur Vereinbarkeit von Mindestabstandsregelungen von Spielhallen zu anderen Spielhallen und Bildungseinrichtungen mit Art. 26 AEUV, Art. 49 AEUV und Art. 56 AEUV (Rs. C-718/23, C-719/23, C-721/23 und C-60/24) führt zu keinem anderen Ergebnis. Ihr Vorbringen erschöpft sich im Wesentlichen in der Wiedergabe der Begründung des vorlegenden Gerichts und der Schlussfolgerung, aufgrund noch stärkerer Restriktionen des Spielhallenbetriebes im Land Bremen seien die Zweifel an der Unionsrechtskonformität vorliegend erst recht angezeigt. Sie zeigt aber nicht auf, dass die Beschränkungen des Spielhallenbetriebes nach dem Bremischen Spielhallengesetz tatsächlich stärker sind als nach den den Vorabentscheidungsersuchen zugrundeliegenden Vorschriften. Das vorlegende Gericht nennt Zutritts- und Teilnahmeverbote u.a. für Minderjährige sowie Werbe-, Förderungs- und Sponsoringverbote lediglich beispielhaft (vgl. „etwa“ auf Seite 2 und „z.B.“ auf Seite 13 der Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens in der Rs. C-719/23 in der deutschen Sprachfassung), ohne dass sich aus den Vorabentscheidungsersuchen

ergeben würde, dass nicht weitere, ggf. mit dem Bremischen Spielhallengesetz vergleichbare Restriktionen bestehen.

Zudem ist durch die Rechtsprechung des EuGH nicht nur der unionsrechtliche Maßstab geklärt, anhand dem die Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten zu beurteilen ist, sondern auch, dass die Subsumtion der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den nationalen Gerichten obliegt. Der Senat hat – wie dargelegt – keine Zweifel an der Vereinbarkeit des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG mit Unionsrecht, insbesondere mit Art. 26 AEUV, Art. 49 AEUV und Art. 56 AEUV und dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die vorgenannten Grundfreiheiten und das Kohärenzgebot vorliegend Anwendung finden. Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass beim Betrieb von Geldspielautomaten in einem Mitgliedstaat nicht allein deshalb vom Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts ausgegangen werden kann, weil Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die angebotenen Spielmöglichkeiten nutzen könnten (EuGH, Beschl. v. 04.06.2019 - C-665/18, juris).

Jedenfalls ist in der Rechtsprechung des EuGH geklärt, dass den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Ziele, der Instrumente und des angestrebten Schutzniveaus der Glücksspielpolitik ein Ermessen zukommt, diesem aber Grenzen gesetzt sind. Der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht ist ein zwingender Grund des Allgemeininteresses, der Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen kann. Beschränkungen müssen den Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen, d.h. sie müssen geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Die Beschränkungen sind zudem in nichtdiskriminierender Weise anzuwenden und das Kohärenzgebot ist zu wahren. Dies zu beurteilen ist nach der Rechtsprechung des EuGH Aufgabe der nationalen Gerichte (vgl. nur EuGH, Urt. v. 11.06.2015 - C-98/14, juris Rn. 56 - 58, 64 f. und v. 06.11.2003 - C-243/01, juris Rn. 65 - 67, 72).

Das Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) gibt in seinen Vorabentscheidungsersuchen vom 23.11.2023 und 26.01.2024 zu erkennen, dass es die im dort maßgeblichen nationalen Recht bestehenden Regelungen zum Glücksspielrecht (Zutritts- und Teilnahmeverbote u.a. für Minderjährige; Werbe-, Förderungs- und Sponsoringverbote) als mildere, ebenso wirksame Mittel zu Mindestabstandsgeboten erachtet (Rn. 27 ff. der Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens in der Rs. C-

719/23). Davon geht der Senat hinsichtlich der Regelungen des Bremischen Spielhallengesetzes gerade nicht aus. Er hält mit Blick auf das im vorliegenden Verfahren allein streitentscheidende Mindestabstandsgebot zu Schulen nicht nur das Verhältnismäßigkeitsgebot für gewahrt (siehe dazu oben), sondern auch das Kohärenzgebot (Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 15 und v. 31.01.2024 - 1 LA 307/20, juris).

3. Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg, soweit die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer gegen die Schließungsverfügung (Ziffer 2 des Bescheides vom 20.02.2024) erhobenen Klage begehrt. Die Antragstellerin hat keine Gründe dargelegt, die insoweit zur Änderung des angefochtenen Beschlusses führen.

Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO gegeben, weil die Antragstellerin nicht über die nach § 2 Abs. 1 BremSpielhG erforderliche Erlaubnis für den Betrieb ihrer Spielhalle verfügt.

Die angefochtene Verfügung erweist sich auch nicht als ermessensfehlerhaft. Die Antragsgegnerin hat das ihr zustehende Ermessen hinsichtlich der Art des Einschreitens gegen den formell illegalen Betrieb erkannt und fehlerfrei ausgeübt. Insoweit teilt der Senat die erstinstanzliche Rechtsauffassung, dass die Einräumung einer Schließungsfrist vorliegend nicht in Betracht kam, da die Antragstellerin nicht über den von ihr geltend gemachten Duldungsanspruch verfügt. Die Antragstellerin hat die Annahme des Verwaltungsgerichts, sie könne sich auf eine unterschiedliche Handhabe der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven bei der Einräumung von Schließungsfristen nicht berufen, da der Gleichheitssatz zwei verschiedene Hoheitsträger nicht verpflichtet, bei der Anwendung desselben Landesrechts gleich zu handeln, nicht mit der Beschwerde angegriffen.

Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass von einem besonderen Vollziehungsinteresse auszugehen ist. Das besondere Vollziehungsinteresse ergibt sich aus dem besonders hohen Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an einer nunmehr zeitnahen Umsetzung der mittlerweile seit Jahren in Kraft getretenen spieler-schützenden Regelungen gegenüber den nicht besonders schützenswerten wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin. Soweit sie auf die im Zuge der Spielhallenschließung bevorstehenden Beendigungen bestehender Arbeitsverhältnisse mit ihren Beschäftigten und Mitarbeiter verweist, handelt es sich um Interessen Dritter, auf die sie sich nicht berufen kann. Zutreffend weist sie zwar darauf hin, dass im Falle der Schließung der Spielhalle die Kündigung bestehender Miet- und Leasingverträge über die dort aufgestellten Spielge-

räte angezeigt sein dürfte. Sie legt aber nur dar, dass im Falle des Obsiegens in der Hauptsache neue Verträge für Geldspielautomaten abgeschlossen werden müssten, ohne substantiiert aufzuzeigen, ob bzw. welche tatsächlichen oder wirtschaftlichen Hindernisse dem entgegenstehen. Entsprechendes gilt für ihren Vortrag, im Fall des Vollzuges der Schließungsverfügung müsse sie den Mietvertrag über die Räumlichkeiten kündigen, was sich als „rechtlich äußerst problematisch“ darstelle oder die Räume einer anderen Nutzung zuführen, was „sehr zeit- und kostenaufwendig“ sei.

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

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Dr. Koch

gez. Lange

gez. Buns