



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 37/24**

VG: 5 V 3044/23

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

**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 den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und die Richterin am Verwaltungsgericht Buns am 27. Juni 2024 beschlossen:

**Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 18. Januar 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 sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die auf diese Spielhalle bezogene Schließungsverfügung.

Die Antragstellerin betreibt unter der Anschrift ... eine Spielhalle, für die ihr eine Betriebs-erlaubnis bis zum 30.06.2023 erteilt wurde. Unter dem 22.02.2023 beantragte sie eine Er-laubnis für die Zeit ab dem 01.07.2023.

Mit Bescheid vom 12.12.2023 lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transforma-tion 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 Voll-ziehung 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 Mindestab-stand 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 Be-troffenen selbst, ihre Familien und die Gemeinschaft einträten.

Gegen diesen Ablehnungsbescheid hat die Antragstellerin am 20.12.2023 Klage erhoben und am 21.12.2023 einstweiligen Rechtsschutz beantragt und zur Begründung im Wesent-lichen vorgetragen, das Mindestabstandsgebot zu Schulen sei verfassungswidrig. Es greife in nicht gerechtfertigter Weise in die Berufsfreiheit und das Eigentumsgrundrecht ein und benachteilige Spielhallenbetreiber gegenüber Betreibern von Spielbanken und Gaststätten mit Geldspielgeräten. Die Kumulation verschiedener Regulierungsmaßnahmen im Bremi-schen Spielhallengesetz begründe einen additiven Grundrechtseingriff und wirke wie ein Berufsverbot. Die vom Gesetzgeber befürchtete Gewöhnung junger Menschen an das Au-tomatenspiel könne schon wegen der fehlenden Wahrnehmbarkeit und Einsehbarkeit von Spielhallen und des OASIS-Sperrsystems, mit dem auch die Einhaltung der Altersbe-schränkung auf 21 Jahre geprüft werde, nicht eintreten. Spielhallen in Bremen verfügten bereits über ein sehr hohes Spielerschutzniveau. § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG führe zu

einem „Kahlschlag“ der Spielhallen in Bremen. Sie selbst müsse mindestens neun ihrer zehn Spielhallen in Bremen schließen.

Mit Beschluss vom 18.01.2024 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt. Der Antrag sei 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. Das Mindestabstandsgebot verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Insoweit werde auf die Rechtsprechung der Kammer und die des Oberverwaltungsgerichts Bezug genommen. Die Antragstellerin habe insoweit keine weiteren relevanten Aspekte vorgebracht. 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. 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 Oberverwaltungsgericht bestimmt, rechtfertigt nicht die Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses.

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

**a)** Dabei prüft der Senat die Voraussetzungen des geltend gemachten Anordnungsanspruchs 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.

Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG gegen höherrangiges Recht verstoßen würde. Der Vortrag der Antragstellerin, der im Wesentlichen dem des erstinstanzlichen Verfahrens entspricht, ist nicht geeignet, 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. Anders als die Antragstellerin meint, ist das Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss in zulässiger Weise nicht im Einzelnen auf die von ihr vorgebrachten Einwände gegen die Verfassungskonformität eingegangen, sondern hat zur Vermeidung von Wiederholungen auf seine ständige Rechtsprechung – und deren Bestätigung durch den Senat – Bezug genommen, in der sie sich mit den Argumenten der Antragstellerin bereits eingehend befasst hat. Einen Anspruch auf eine bestimmte Abfassung der Entscheidungsgründe gibt es nicht. Vielmehr reicht es aus, dass die Beteiligten und das Rechtsmittelgericht – wie hier – aus den mitgeteilten Entscheidungsgründen in Verbindung mit der in Bezug genommenen Rechtsprechung entnehmen können, welche Erwägungen

für die Entscheidungsfindung des Gerichts wesentlich gewesen sind (vgl. zu Urteilsgründen BVerwG, Beschl. v. 09.06.1981 - 7 B 121.81, juris Rn. 7; Clausing/Kimmel, in: Schoch/Schneider, 44. EL März 2023, VwGO § 122 Rn. 10). 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 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.) abzuweichen.

**aa)** 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.). Anders als die Antragstellerin meint, ist es 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 als „vorverlagerter Schutzmechanismus“ Kindern und Jugendlichen den Zutritt zur Spielhalle verhindern, führt entgegen der Auffassung der Antragstellerin 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 milderer, 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).

Soweit die Antragstellerin rügt, bei der Erhöhung des Zutrittsalters zu Spielhallen auf 21 Jahre (§ 3 BremSpielhG) handele es sich nicht mehr Jugendschutz und der Schutzzweck einer Suchtprävention von Kindern und Jugendlichen werde durch die Ausdehnung auf volljährige Personen überschritten, bleibt unklar, inwiefern dies der Erforderlichkeit der Mindestabstandsregelung zu Schulen entgegenstehen könnte.

**bb)** Der weitere Einwand der Antragstellerin, die „fehlende Wahrnehmbarkeit und Einsehbarkeit der Spielhallen“ schließe bereits einen Gewöhnungseffekt von Kindern und Jugendlichen aus, greift ebenfalls nicht durch. Denn die Regelungen zur Ausgestaltung und Werbung (§ 5 BremSpielhG) schränken zwar die Werbemöglichkeiten von Spielhallen ein, haben aber nicht zur Folge, dass Spielhallen als solche von Kindern und Jugendlichen nicht mehr wahrzunehmen wären.

**cc)** 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. Dieser Befund wird durch den Vortrag der Antragstellerin, aufgrund der Mindestabstandsregelung zu Schulen für neun ihrer zehn Spielhallen in Bremen Ablehnungsbescheide erhalten zu haben, nicht erschüttert.

Zudem hat sie nicht dargelegt, dass die mit dem Verbundverbot, den nunmehr einzuhaltenen 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.).

**dd)** Auch der weitere Einwand der Antragstellerin, Spielhallenbetreiber würden jedenfalls seit der Geltung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 im Vergleich zu Betreibern von Spielbanken benachteiligt, da diese keinen Mindestabstand zu Schulen einhalten müssten, greift nicht durch. Es ist in der höchstrichterlichen 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 (BVerfG, 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.). Aus dem Vorbringen der Antragstellerin ergeben sich keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür, dass die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2017 aktuell nicht mehr zuträfen. 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). Das Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank in der derzeit geltenden Fassung regelt, dass im Land Bremen eine öffentliche Spielbank zugelassen werden kann; neben dem Hauptstandort kann die Errichtung von höchstens einer weiteren Zweigstelle in jeder Stadtgemeinde erlaubt werden. Damit bleibt die Zahl der Spielbanken deutlich hinter der Zahl der nach dem neuen Spielhallengesetz verbleibenden Spielhallen zurück.

**ee)** Das Verwaltungsgericht hat sich in dem angefochtenen Beschluss – über die Bezugnahme auf seine frühere Entscheidung und die Senatsrechtsprechung – auch mit der Argumentation der Antragstellerin zum „additiven“ Grundrechtseingriff hinreichend auseinandergesetzt. So hat die Kammer in der von ihr in Bezug genommenen Entscheidung die Voraussetzungen, unter denen für sich betrachtet angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden

Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreiten können, eingehend erörtert und ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dem Schluss gekommen, dass das Mindestabstandsgebot zu Schulen auch in Anbetracht der jüngsten Verschärfungen des Spielhallenrechts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (Beschl. v. 07.08.2023 - 5 V 1322/23, juris Rn. 37 f.). Der Senat hat sich in dem von dem Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Beschluss ebenfalls mit dem „additiven“ Grundrechtseingriff befasst und entschieden, dass allein das Bestehen weiterer Belastungen der Spielhallenbetreiber oder bloße Vermutungen zur Annahme eines durch Kumulation verschiedener Maßnahmen unverhältnismäßigen „additiven“ Grundrechtseingriffs nicht ausreichen (OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 - 1 B 229/23, juris Rn. 22). Die Antragstellerin listet zwar die einzelnen, sich aus dem Bremischen Spielhallengesetz und der Spielverordnung ergebenden Beschränkungen auf, zeigt aber nicht auf, dass diese eine unverhältnismäßige Belastung zur Folge hätten. Die Belastungen stehen dem nach dem Glücksspielstaatsvertrag erwünschten Kanalisierungseffekt gerade nicht entgegen.

**2.** Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg, soweit die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer gegen die Schließungsverfügung (Ziffer 2 des Bescheides vom 12.12.2023) 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.

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 wirtschaftli-chen Interessen der Antragstellerin.

**3.** Die 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) haben nicht zur Folge, dass die Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Union abzuwarten oder ebenfalls ein Vorabentscheidungsersuchen an ihn zu richten wäre.

**a)** Dem Antrag der Antragstellerin auf Anordnung des Ruhens des Verfahrens wird nicht entsprochen.

Nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 251 Satz 1 ZPO kann das Gericht das Ruhen des Ver-fahrens anordnen, wenn beide Parteien dies beantragen und die Anordnung wegen Schwebens von Vergleichsverhandlungen oder aus sonstigen wichtigen Gründen zweck-mäßig ist. Vorliegend hat die Antragsgegnerin beantragt, den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung des Ruhens abzulehnen, und damit keine Zustimmung zum Verfahrensstill-stand erteilt. Es fehlt daher an einer konstitutiven Voraussetzung für die Anordnung des Ruhens des Verfahrens nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 251 Satz 1 ZPO.

**b)** Das Verfahren ist auch nicht auszusetzen, um dem EuGH Fragen zur Vereinbarkeit der Mindestabstandsregelungen im Bremischen Spielhallengesetz mit Unionsrecht zur Vor-abentscheidung vorzulegen (Art. 267 AEUV).

Der EuGH entscheidet im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge (Art. 267 Abs. 1 Buchst. a) AEUV). Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitglied-staats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen; kann die Entscheidung des nationalen Gerichts nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatli-chen Rechts angefochten werden, ist dieses Gericht zur Vorlage verpflichtet (Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV).

Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Zum einen besteht im Eilverfahren nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich keine Vorlagepflicht (vgl. zur Reichweite der Vor-lagepflicht im Eilverfahren BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017 - 2 BvR 2013/16, juris Rn. 14 ff.).

Zum anderen 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 kann ohne die hilfsweise von der Antragstellerin beantragte Vorlage an den EuGH darüber entscheiden, ob § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG mit Unionsrecht, insbesondere mit Art. 26 AEUV, Art. 49 AEUV und Art. 56 AEUV und dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot, in Einklang steht. Da dies offensichtlich der Fall ist, ist ein Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV aus Sicht des Senats nicht erforderlich („acte clair“, vgl. EuGH, Urt. v. 06.10.1982 - 283/81, juris Rn. 16).

Es kann dahingestellt bleiben, ob die vorgenannten Grundfreiheiten und das Kohärenzgebot vorliegend Anwendung finden. Die Antragstellerin, bei der es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, müsste hinsichtlich eines Verstoßes gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56 AEUV und Art. 49 AEUV einen grenzüberschreitenden Sachverhalt darlegen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15, juris Rn. 83; so auch OVG Bremen, Beschl. v. 16.03.2016 - 2 B 237/15, juris Rn. 20 zu Wettvermittlungsstellen). 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. 31.01.2024 - 1 LA 307/20, juris).

**c)** Aus den vorgenannten Gründen ist das Verfahren auch nicht in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO auszusetzen (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 10.11.2000 - 3 C 3.00, juris Rn. 6 ff. und v. 15.03.2007 - 6 C 20.06, juris Rn. 1 ff.), um die Entscheidung des EuGH über die Vorabentscheidungsersuchen in den Rechtssachen C-718/23, C-719/23, C-721/23 und C-60/24 abzuwarten.

**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. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Buns