



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 B 209/23**

VG: 5 V 1296/23

### **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 den Richter am Oberverwaltungsgericht Till am 6. November 2023 beschlossen:

**Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 12. Juli 2023 wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.**

**In Abänderung des Streitwertbeschlusses des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 12. Juli 2023 wird der Streitwert für den ersten Rechtszug auf 15.000 Euro festgesetzt. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 7.500 Euro festgesetzt.**

## **Gründe**

I. Die Antragstellerin begehrt in dem vorliegenden Beschwerdeverfahren noch die vorläufige Gestattung bzw. Duldung des Betriebs der Spielhalle 2 in einem aus zwei Spielhallen bestehenden Spielhallenkomplex bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Bremischen Glücksspielregulierung, hilfsweise bis zu einer Entscheidung der Antragsgegnerin über ihre Erlaubnisanträge.

Die Antragstellerin betreibt unter der Anschrift ... einen aus zwei Spielhallen bestehenden Spielhallenkomplex. Für die „Halle 1“ erteilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin zuletzt am 26.01.2023 eine bis zum 30.06.2023 befristete Erlaubnis zum Betrieb gemäß § 2 Abs. 1 und 2 BremSpielhG.

Für die „Halle 2“ hatte die Antragsgegnerin am 31.03.2016 eine bis zum 30.06.2022 befristete Erlaubnis erteilt. Eine Erlaubnis für den Zeitraum ab dem 01.07.2022 lehnte sie mit Bescheid vom 20.03.2023 ab.

Unter dem 16.01.2023 beantragte die Antragstellerin für die zwei Spielhallen jeweils eine Erlaubnis ab dem 01.07.2023 und priorisierte dabei Spielhalle 1. Für die Spielhalle 2 beantragte sie eine Befreiung vom Verbundverbot. Die Anträge sind bisher nicht beschieden.

Am 21.06.2023 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht beantragt, ihr vorläufig für die Zeit ab dem 01.07.2023 den Weiterbetrieb beider der von ihr unter der genannten Anschrift betriebenen Spielhallen 1 und 2 zu gestatten, hilfsweise, ihr vorläufig für die Zeit ab dem 01.07.2023 den Betrieb der Spielhalle 1 aus diesem Spielhallenverbund zu gestatten. Die Antragsgegnerin hat erklärt, sie werde die Spielhalle 1 bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens dulden. Im Übrigen ist sie dem Eilantrag entgegengetreten.

Mit Beschluss vom 12.07.2023 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag der Antragstellerin einschließlich sämtlicher Hilfsanträge abgelehnt. Der Hauptantrag sei unzulässig, soweit er die durch die Antragsgegnerin bereits bis zu einer Bescheidung geduldete Spielhalle 1 betreffe. Es bestehe kein Rechtsschutzbedürfnis für das Begehren, den Betrieb der Spielhalle 1 trotz derzeitiger Duldung vorbeugend über den Abschluss des behördlichen

Verfahrens hinaus sicherzustellen. Hinsichtlich der Spielhalle 2 sei der Hauptantrag unbegründet. Die Antragstellerin habe – unabhängig von der im Rahmen des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO gegebenenfalls anzuordnenden Dauer einer vorläufigen Regelung – keinen Anspruch auf eine vorläufige Duldung ihrer Verbundspielhalle. Ein solcher Anspruch ergebe sich nicht daraus, dass das Erlaubnisverfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sei. Es sei mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, den Betrieb einer Spielhalle auf gesetzlicher Grundlage einem Erlaubnisvorbehalt zu unterstellen. Es diene gerade dem Zweck des Erlaubnisvorbehalts, dass vor der Aufnahme einer erlaubnispflichtigen Gewerbetätigkeit der reguläre Abschluss des Erlaubnisverfahrens abzuwarten sei. Eine Duldung zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes könne nur ausnahmsweise geboten sein, wenn nach eingehender Prüfung des im Hauptsacheverfahrens geltend gemachten Anspruchs substantielle Zweifel an der Verfassungs- oder Unionsrechtskonformität der für das Erlaubnisverfahren maßgeblichen Regelung bestünden und daher eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht bzw. den Europäischen Gerichtshof ernsthaft in Betracht käme, die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen aber zweifelsfrei vorlägen und deshalb eine im Einzelfall erhebliche Grundrechtsverletzung drohe, die durch eine stattgebende Hauptsacheentscheidung nicht mehr beseitigt werden könnte. Diese Voraussetzungen lägen nicht vor. Substantielle Zweifel an der Verfassungskonformität des Verbundverbotes bestünden nicht. Eine vorläufige Duldung der Spielhalle 2 sei ferner nicht deshalb geboten, weil die Auswahlentscheidung zwischen den beiden Verbundspielhallen der Antragstellerin als offen anzusehen wäre. Auch eine vorläufige Duldung des Spielhallenbetriebs der Antragstellerin aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes komme nicht in Betracht. Aus denselben Gründen könnten auch die Hilfsanträge keinen Erfolg haben. Schließlich komme auch eine vorläufige Feststellung, dass die bis zum 30.06.2022 befristete Erlaubnis für die streitgegenständliche Spielhalle mangels Entscheidung über den neuen Erlaubnisantrag im Sinne des § 11 Abs. 1 BremSpielhG als fortbestehend gelte, nicht in Betracht. Die Fortgeltungswirkung bestehe jedenfalls nicht über den 30.06.2023 hinaus.

Gegen diesen Beschluss wendet sich die Antragstellerin mit der vorliegenden Beschwerde. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass eine Duldung aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes und zur Wahrung der Berufsfreiheit nicht bereits deshalb auszusprechen sei, weil das Erlaubnisverfahren noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sei, halte einer rechtlichen Nachprüfung nicht stand. Der Erlaubnisvorbehalt bringe es als „Kehrseite“ mit sich, über rechtzeitig gestellte Genehmigungsanträge rechtzeitig zu entscheiden und zugleich Spielhallenbetreibern effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen. Die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit durch die Antragsgegnerin dürfe nicht durch das Verwaltungsgericht vorweggenommen werden. Es bestünden zudem substantielle Zweifel an der Ver-

fassungskonformität des Verbundverbots. Der sich im Zusammenwirken mit allen spieler-schützenden Vorgaben sowohl des Glücksspielstaatsvertrages 2021 als auch des Bremi-schen Spielhallengesetzes ergebende additive Grundrechtseingriff sei unverhältnismäßig. Der Bremische Gesetzgeber habe bisher die Regelungen zum Mindestabstand als ausrei-chend angesehen, um das Ziel der Suchtprävention zu erreichen. Mit Einführung des Sperrsystems sei ein weiteres effektives Instrument hinzugekommen. Insoweit stellten sich die Verschärfungen bei den Mindestabständen und die Beibehaltung des Verbundverbotes als unverhältnismäßige Überregulierung dar. Hinzu kämen die Zertifizierungsvorschriften, durch die der Spielerschutz weiter gesteigert werden solle. Nehme man den Gesetzgeber ernst, hätte die Herabsetzung des Mindestabstandes und eine Aufhebung oder Beschrän-kung des Verbundverbots nähergelegen. Durch die Reduktion des Angebots dürfte im Üb-rigen der Kanalisierungsauftrag verfehlt werden. Mit den Aspekten des kumulativen Zu-sammenwirkens befasse sich die angegriffene Entscheidung nicht. Auch § 29 Abs. 4 GlüStV 2021, der eine Aufhebung des Verbundverbots unter anderem bei Zertifizierung von Spielhallen vorsehe, zeige, dass durch die Zertifizierung und die übrigen dortigen Vor-gaben die Aufrechterhaltung des Verbundverbots nicht mehr verhältnismäßig sei. Daneben sei der Weiterbetrieb der Spielhalle auch deshalb zu dulden, weil bestehende Erlaubnisse aufgrund des § 11 Abs. 1 BremSpielhG als fortbestehend gölten. Die Ansicht des Verwal-tungsgerichts, die Fortgeltungsklausel gelte nicht über den 30.06.2023 hinaus, sei unzu-treffend. Die Fortgeltungsfiktion solle Antragsteller vor den Folgen der Nichtentscheidung schützen. Zudem müsse die Fiktion nach ihrem Sinn und Zweck auch in der vorliegenden Konstellation fehlender behördlicher Genehmigungsentscheidungen gelten. Schließlich setze sich das Verwaltungsgericht nicht mit der Frage auseinander, ob der Antragstellerin bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 1 BvR 1249/23 die begehrte Duldung zustehe. Das Bundesverfassungsgericht habe bisher im Spielhallen-sektor nicht über kumulative bzw. additive Grundrechtseingriffe entschieden. Sämtliche Entscheidungen bezögen sich auf die Verhältnismäßigkeit von Einzelregelungen.

Die Antragsgegnerin ist der Beschwerde entgegengetreten.

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

**II.** Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Beschwerdevorbringen der Antrag-stellerin, das nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO den Umfang der Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht bestimmt, rechtfertigt nicht die Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin liegen die Voraussetzungen für den

Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung nicht vor (§ 123 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO).

Dabei prüft der Senat die Voraussetzungen eines Anordnungsanspruchs in dem vorliegenden Beschwerdeverfahren unter Zugrundelegung des nach § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO für den 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.

1. Die im Beschwerdeverfahren gegen den erstinstanzlichen Beschluss erhobenen Einwände der Antragstellerin führen nicht dazu, dass ein Anordnungsanspruch für die von ihr begehrte Reglungsanordnung in Form einer vorläufigen Gestattung des Spielhallenbetriebs der Spielhalle 2 anzunehmen wäre.

a) Ein Anspruch der Antragstellerin auf die Erteilung der begehrten Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle 2, der gegebenenfalls durch eine vorläufige Gestattung des Betriebs oder jedenfalls eine Verpflichtung der Antragsgegnerin zu dessen vorläufiger Duldung gesichert werden könnte (vgl. etwa HessVGH, Beschl. v. 31.01.2019 - 8 B 225/18, juris Rn. 20), besteht nicht. Denn die Spielhalle 2 erweist sich materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig. Einem Erlaubnisanspruch steht infolge des von der Antragstellerin priorisierten Erlaubnisanspruchs für die in demselben Gebäudekomplex befindliche Spielhalle 1 das in § 2 Abs. 2 Nr. 6 BremSpielhG geregelte Verbundverbot entgegen.

Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass § 2 Abs. 2 Nr. 6 BremSpielhG gegen höherrangiges Recht verstoßen würde. Ihr Vortrag zu einer notwendigen Zusammenschau mit den sonstigen spieterschützenden Normen des Bremisches Spielhallengesetzes ist nicht geeignet, die Annahme des Verwaltungsgerichts zu erschüttern, dass es sich bei § 2 Abs. 2

Nr. 6 BremSpielhG um eine insgesamt verhältnismäßige und insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbare Regelung handelt.

**aa)** Das Verbundverbot stellt eine Konkretisierung des in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG geregelten Abstandsgebots dar und untersagt die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist (Rietdorf, in: Schulte/Kloos, Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 1. Aufl. 2016 § 18 Rn. 94). Es soll verhindern, dass in einem derartigen Gebäude oder Gebäudekomplex wie einem Bahnhof oder einem überdachten Einkaufszentrum mehr als eine Spielhalle erlaubt werden kann. Wie das Abstandsgebot begrenzt das Verbundverbot die Verfügbarkeit des Geld- oder Warengewinnspiels als potenzieller Suchtauslöser. Ziel ist die Begrenzung des Umfangs des Spielangebots und damit die Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs. Durch die eintretende Vereinzelung von Spielhallen und die zwischen ihnen liegende Entfernung soll sichergestellt werden, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht und der Wechsel von einer voll besetzten Spielhalle in die nächste erschwert wird (vgl. Bürgerschafts-Drs. 17/1736 S. 7 f.). Das Verbundverbot soll den spielenden Personen die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie sollen die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung zu kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchten (VGH BW, Beschl. v. 13.09.2022 - 6 S 3652/21, NVwZ-RR 2023, 98, 99). Dies soll der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und weiterer negativer Begleiterscheinungen des Spiel- und Wettbetriebs dienen, was ein legitimes Ziel für die die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen darstellt. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass der dadurch auf Seiten der Spielhallenbetreiber bewirkte Grundrechtseingriff geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1694/13 u.a., juris Rn. 133 ff., 149 ff.).

**bb)** Mildere, gleich effektive Mittel sind nicht ersichtlich, zumal dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt. Aus dem Vortrag der Antragstellerin ergibt sich nichts anderes.

In Bezug auf das von ihr angesprochene Sperrsystem „OASIS“ ist zunächst anzumerken, dass solche spielerbezogenen Maßnahmen grundsätzlich gegenüber einem Verbundverbot und Abstandsgebot kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung und zum Schutz vor der Entwicklung einer Spielsucht darstellen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1694/13 u.a., juris Rn. 153 f.; s.a. OVG Bremen, Beschl. v. 02.08.2023 - 1 LA 80/22,

juris Rn. 12). Die Einführung eines zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystems ist lediglich ein weiterer Baustein zur Bekämpfung der Spielsucht, der die Erforderlichkeit der landesrechtlichen Regulierungen nicht entfallen lässt (VGH BW, Urt. v. 10.02.2022 - 6 S 1922/20, juris Rn. 46). Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 dürfen im spielformübergreifende Sperrsystem „OASIS“ (vgl. § 8 Abs. 1 GlüStV 2021) gesperrte Spieler an öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen. Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 und 2 GlüStV 2021 müssen die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen die Spieler mit Blick auf eine mögliche Sperre kontrollieren und sicherstellen, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen. Diese Zugangskontrolle für suchtgefährdete Spieler wirkt „nachgelagert“ bei Personen, die entweder selbst die Sperre beantragt haben oder bei denen aufgrund der Wahrnehmung des Spielhallenpersonals oder aufgrund von Meldungen Dritter anzunehmen ist, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Damit sollen die weiteren Gesundheitsgefahren der Betroffenen durch Abhängigkeit, finanzielle Verluste und drohende Überschuldung begrenzt werden. Die Wirkung ist damit – anders als beim Verbundverbot, dass als „vorgelagerte“ Prävention vermeiden soll, Personen erst zum Glücksspiel zu verleiten – gerade nicht präventiv gegen eine Entwicklung der Spielsucht an sich (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 02.08.2023 - 1 LA 80/22, juris Rn. 11 f. m.w.N.). 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. Die Personenkontrolle verstärkt diesen lediglich. Es gibt keinen Anlass für die Annahme, sie allein sei eine gleichermaßen wirksame Regelungsalternative (vgl. OVG SA, Beschl. v. 09.05.2022 - 1 M 13/22, juris Rn. 11).

Auch die von der Antragstellerin angesprochene Zertifizierungspflicht (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 8 BremSpielhG) stellt kein vergleichbar effektives milderes Mittel dar. Die Zertifizierungspflicht mag zwar durch die Einführung von Qualitätsstandards und Sachkunde einen Zugewinn für den Spielerschutz und die Suchtprävention erwarten lassen (Bürgerschafts-Drs. 20/1465 S. 12). Zu der Erreichung des Ziels einer Verknappung des Spielangebots – und damit zum Schutz vor der Verleitung zum Glücksspiel – dürfte sie aber nichts Signifikantes beitragen. Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, inwiefern die bloße Zertifizierungspflicht geeignet sein soll, den durch das Verbundverbot bewirkten (zusätzlichen) Spielerschutz, der durch die Verknappung des Spielangebots entsteht, zu ersetzen.

**cc)** Weiter hat die Antragstellerin nicht hinreichend dargetan, dass das Verbundverbot entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht angemessen wäre.

Bei der notwendigen Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe andererseits ist auch die von der Antragstellerin mit der Beschwerde geltend gemachte Gesamtbelastung der Spielhallenbetreiber zu betrachten. Anders als die Antragstellerin meint, hat das Verwaltungsgericht den Aspekt der Gesamtbelastung durchaus erkannt und gewürdigt, indem es ausführt, mehrere isoliert betrachtet angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche könnten in ihrer Gesamtwirkung zu einer derart schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, dass das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschritten werde (S. 6 des Beschlusses; vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15, juris Rn. 71 m.w.N.; zum Konzept des „additiven Grundrechteingriffs“ Peters, in: Müller/Dittrich, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 6, 2022, S. 49 ff.). Die Annahme eines solchen Falls hat es indes vorliegend abgelehnt. Dabei hat es ausdrücklich die Möglichkeit berücksichtigt, dass die Antragstellerin aufgrund der nunmehr geltenden Abstandsvorschriften und mangels attraktiver Standorte gegebenenfalls keine „Ausweichmöglichkeit“ mehr finden und deshalb in Bremen ihren Beruf nicht mehr ausüben könne. Selbst in diesem Fall hat das Verwaltungsgericht das Verbundverbot in Anbetracht seines Schutzzwecks unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch als verhältnismäßig angesehen (S. 7 des Beschlusses).

Der pauschale Vorwurf der Antragstellerin, das Gericht habe sich mit den kumulativen Aspekten der gesetzlichen Vorgaben nicht befasst, vermag vor dem Hintergrund der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen rechtlichen Würdigung nicht durchzugreifen. Soweit sie konkret vorträgt, dass die nunmehr gebotene Zutrittskontrolle auf Grundlage des Spielersperrsystems „OASIS“ sowie Anforderungen an die Zertifizierung im Kontext eines additiven Grundrechtseingriffs im angegriffenen Beschluss keine ausdrückliche Erwähnung finden, trifft dies zwar zu. Warum die zusätzliche Berücksichtigung dieser Punkte neben den vom Verwaltungsgericht berücksichtigten Wirkungen der veränderten Abstandsregelungen dazu führen sollten, die vom Verbundverbot ausgehenden Belastungen der Spielhallenbetreiber derart zu steigern, dass diese sich deshalb als unverhältnismäßig erweisen würden, erschließt sich indes aus ihrem Vortrag nicht. Zwar sind auch solche Belastungen grundsätzlich in die Betrachtung einzubeziehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1694/13 u.a., juris Rn. Rn 156). Allein ihr Bestehen oder bloße Vermutungen reichen aber zur Annahme eines durch Kumulation verschiedener Maßnahmen unverhältnismäßigen „additiven“ Grundrechtseingriffs nicht aus (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15, juris Rn. 71). Der Vortrag der Antragstellerin dazu, dass der Gesetzgeber frühere Regelungen als ausreichend angesehen habe, ist von vorneherein ungeeignet, zu belegen, dass er diese nicht für eine weitere Steigerung des Schutzniveaus verschärfen durfte.



Überdies ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, in Bezug auf die Angemessenheit eines Verbundverbotes und von Abstandregelungen zu entnehmen, dass eine Gesamtbelastung, die dazu führt, dass Spielhallenbetreiber nicht nur in Einzelfällen ihren Beruf aufgeben müssen, angesichts des mit Verbundverbot und Abstandsgeboten verfolgten Hauptzwecks der Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht gerechtfertigt sein kann. Mangels entsprechender Darlegung ließ das Bundesverfassungsgericht nur offen, ob dies auch dann noch angenommen werden könne, wenn ein wirtschaftlicher Betrieb von Spielhallen durch die Kumulation der verschiedenen belastenden Vorschriften überhaupt nicht mehr möglich sei (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1694/13 u.a., juris Rn. 157 f.).

Dass dies im Landesgebiet der Antragsgegnerin der Fall wäre, hat die Antragstellerin jedoch weder dargetan noch ist dies sonst ersichtlich. Es verbleiben nach dem Vortrag der Antragsgegnerin auch nach dem neuen Recht mindestens 19 Spielhallen im Landesgebiet. Somit liegt weder ein vollständiges Spielhallenverbot vor noch wird der nach § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV erwünschte Kanalisierungseffekt aufgehoben. Insgesamt hat die Antragstellerin daher nicht dargelegt, dass die mit dem Verbundverbot 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).

**b)** Weiter ergibt sich kein Anordnungsanspruch daraus, dass die Antragsgegnerin bisher, soweit ersichtlich, nicht über den Erlaubnisantrag entschieden hat.

Das Begehren, einen etwaigen Erlaubnisanspruch im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens zu sichern, scheidet schon daran, dass der angeblich zu sichernde Anspruch, wie unter Ziff. II.1.a) dargelegt, nicht besteht. Das Fachrecht kennt keinen neben dem eigentlichen Erlaubnisanspruch stehenden Anspruch auf eine Gestattung oder Duldung eines erlaubnispflichtigen Spielhallenbetriebs für die Dauer der unterbliebenen Bescheidung. Soweit die Antragstellerin auf die in § 11 Abs. 4 BremSpielhG Fristen zur Antragstellung für den Zeitraum ab dem 01.07.2023 verweist und meint, der Gesetzgeber habe diese offenbar für „auskömmlich“ zur rechtzeitigen Bescheidung angesehen, folgt daraus weder ein Anspruch auf eine vorläufige Genehmigung bis zur Bescheidung noch ein Anspruch auf eine vorläufige Duldung des unerlaubten Spielhallenbetriebs.

Der dem Fachrecht zu entnehmende Anspruch auf die Bescheidung selbst, der bisher noch nicht erfüllt wurde, vermag den Erlass der begehrten Regelung nicht zu tragen. Die vorübergehende Gewährleistung eines weiteren Spielhallenbetriebs bis zu einer Entscheidung über den Erlaubnisantrag kommt jedenfalls dann nicht in Betracht, wenn eine Erlaubniserteilung – wie vorliegend – voraussichtlich ausgeschlossen ist. In solchen Fällen fehlt es an einem Anordnungsgrund, der bei einer erstrebten Regelungsanordnung im Sinne des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nur dann zu bejahen ist, wenn die Regelung eines vorläufigen Zustandes zur Abwendung wesentlicher Nachteile, der Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob es dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner sowie der öffentlichen Interessen zumutbar ist, die Hauptsacheentscheidung abzuwarten (vgl. VGH BW, Beschl. v. 29.06.2023 - 6 S 2289/22, juris Rn. 14). Da die betroffene Spielhalle 2 aufgrund des Verbundverbotes und der von der Antragstellerin vorgenommenen Priorisierung nicht legal betrieben werden kann, entsteht der Antragstellerin aus der fehlenden Bescheidung kein unzumutbarer Nachteil, der die Annahme eines Anordnungsgrundes rechtfertigen würde.

Aus dem Grundrecht auf eine freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG ergibt sich nichts anderes. Die Normierung eines Erlaubnisvorbehalts ist angesichts der auch von legalem Glücksspiel ausgehenden Gefahren verfassungskonform (vgl. zu § 4 GlüStV BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 - 8 C 17.12, juris Rn. 72). Insofern ist grundsätzlich vor der Aufnahme oder – wie vorliegend – Fortführung einer erlaubnispflichtigen Gewerbetätigkeit regelmäßig der reguläre Abschluss des Erlaubnisverfahrens abzuwarten (OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 - 4 B 1864/21, juris Rn. 56).

Das Argument der Antragstellerin, ein Anspruch auf vorläufige Erlaubniserteilung ergebe sich aus Art. 19 Abs. 4 GG, trägt ebenfalls nicht. Die Antragstellerin kann ihren Anspruch auf Bescheidung im Wege der Verpflichtungsklage durchsetzen, wobei sie für die Zulässigkeit einer solchen Klage auf § 75 VwGO zurückzugreifen hat. Für eine (vorläufige) Durchsetzung des Anspruchs im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes besteht daneben kein schutzwürdiges Interesse, denn die Erfolgsaussichten in der Hauptsache sind vorliegend gerade nicht als „wenigstens offen“ anzusehen (vgl. zu Fallkonstellationen mit offenen Erfolgsaussichten VGH BW Beschl. v. 29.06.2023 - 6 S 2289/22, juris Rn. 17 und Beschl. v. 25.11.2021 - 6 S 2239/21, juris Rn. 37; OVG NRW, Beschl. v. 26.09.2019 - 4 B 255/18, juris Rn. 9 ff., 70 ff.). Insbesondere hat die Antragstellerin keine substantiellen Zweifel an der Verfassungs- oder Unionsrechtskonformität der für das Erlaubnisverfahren maßgeblichen Regelungen dargelegt, die – ebenfalls aufgrund des dann anzunehmenden offenen Ausgangs der Hauptsache – eine vorläufige Gestattung oder Duldung rechtfertigen könnten (vgl. OVG NRW, Beschl. vom 30.06.2022 - 4 B 1864/21, juris Rn. 60).

2. Ob, wie die Antragstellerin meint, eine unmittelbare oder analoge Anwendung des § 11 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1 BremSpielhG in Betracht kommt, kann dahinstehen. Weiter kann offen bleiben, ob die Antragstellerin mit ihrem diesbezüglichen Vortrag darauf abzielt, eine vorläufige Feststellung einer Genehmigungsfiktion für ihre Spielhallen zu erreichen (vgl. zu § 18 BremGlüG: VG Bremen, Beschl. v. 03.07.2023 - 5 V 1408/23, juris Rn. 15 f. sowie im Anschluss OVG Bremen, Beschl. v. 28.09.2023, juris Rn. 12 f.). Ein solcher Antrag hätte jedenfalls keinen Erfolg, da er unbegründet wäre.

Der Senat teilt die von dem Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss vertretene Auffassung, dass sich aus § 11 Abs. 1 BremSpielhG in keinem Fall eine über den 30.06.2023 hinausgehende Fiktionswirkung ergibt. Die Vorschrift ist insofern in ihrer Reichweite teleologisch zu reduzieren. Wie aus § 11 Abs. 2 Satz 3 BremSpielhG deutlich wird, wollte der Gesetzgeber den Inhabern von unter Absatz 1 fallenden Genehmigungsinhabern lediglich eine Übergangsfrist von einem Jahr gewähren. Etwaige Genehmigungen sollten insgesamt bis zum 30.06.2023 befristet werden, um einen einheitlichen Zeitpunkt zu schaffen, an dem über sämtliche Erlaubnisansträge entschieden werden konnte. Dass die gesetzgeberische Intention die einer zeitlichen Begrenzung des durch die Übergangsvorschrift des § 11 BremSpielhG gewährten Schutzes war, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung. Inhaber von Erlaubnissen, die am 30.06.2022 erlöschen, sollten demnach „gemäß Absatz 2 bis zum Ablauf der Übergangsfrist vom Erfordernis des erweiterten Mindestabstandes von 500 Metern zwischen zwei Spielhallen ([...]), des Mindestabstands zu Wettvermittlungsstellen ([...]) sowie des Mindestabstands zu Schulen ([...]) befreit“ werden (Bürgerschaft-Drs. 20/2465, S. 21). Der Gesetzgeber ging dabei offensichtlich davon aus, dass bis zum 30.06.2023 über alle unter § 11 Abs. 1 BremSpielhG fallende Anträge entschieden werden würde. So heißt es in der Gesetzesbegründung, zur Gewährleistung eines fairen Auswahlverfahrens sei es erforderlich, dass alle Betreiberinnen von Bestandsspielhallen unabhängig von der Befristung ihrer Erlaubnisse in das Auswahlverfahren einbezogen würden. Daher hätten auch Betreiberinnen von Bestandsspielhallen nach Absatz 3 Satz 1 einen Antrag auf Neuerteilung einer Spielhallenerlaubnis von für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2023 zu stellen. Dieses Vorgehen steht mit dem Ziel in Einklang, dass die Übergangsregelung der zeitnahen und flächendeckenden Realisierung des hohen Schutzniveaus des Gesetzes dienen sollte.

Vor diesem Hintergrund hält es der Senat für ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber für die unter § 11 Abs. 1 BremSpielhG fallenden Genehmigungsinhaber eine Fiktionswirkung schaffen wollte, die in ihrer zeitlichen Wirkung über das hinausgeht, was sie im Falle einer positiven Bescheidung maximal hätten erhalten können. Dies würde nicht nur den klaren

gesetzgeberischen Willen einer zeitnahen Durchsetzung der neuen Regelungen konterkarieren, sondern im Ergebnis Inhaber von Altgenehmigungen, deren Anträge auf Erlaubniserteilung ab dem 01.07.2022 positiv beschieden wurden, schlechter stellen, als jene, deren Anträge unbeschieden blieben. Insofern konnte bei den Inhabern von Altgenehmigungen auch kein schutzwürdiges Vertrauen darauf entstehen, ihre Spielhalle über den in § 11 Abs. 2 Satz 3 BremSpielhG genannten Zeitpunkt hinaus infolge einer etwaigen Fiktionswirkung weiterbetreiben zu können.

**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. Dabei ist für jede der streitgegenständlichen Spielhallen ein eigenständiger Streitwert festzulegen. Im Beschwerdeverfahren war noch über eine vorläufige Gestattung bzw. Duldung für eine Spielhalle zu entscheiden, womit sich ein Streitwert von 7.500 Euro ergibt. Im erstinstanzlichen Verfahren hat die Antragstellerin darüber hinaus die vorläufige Gestattung bzw. Duldung des Betriebs einer weiteren Spielhalle (Spielhalle 1) begehrt, so dass hierfür ein Streitwert von insgesamt 15.000 Euro anzusetzen war. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist insofern von Amts wegen abzuändern (§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG).

**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. Till