



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 229/23**

VG: 5 V 1336/23

### **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 14. November 2023 beschlossen:

**Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 7. August 2023 wird zurückgewiesen.**

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

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

## **Gründe**

I. Die Antragstellerin begehrt im Beschwerdeverfahren die vorläufige Gestattung bzw. Duldung einer von ihr betriebenen Spielhalle bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Bremischen Glücksspielregulierung, hilfsweise bis zu einer Entscheidung der Antragsgegnerin über ihren Erlaubnisantrag.

Die Antragstellerin betreibt unter der Anschrift A eine Spielhalle. Dem Betrieb der Spielhalle lag zuletzt eine bis zum 30.06.2022 befristete Erlaubnis vom 27.06.2017 zugrunde.

Für den Zeitraum ab dem 01.07.2022 hatte die Antragstellerin einen Erlaubnisantrag gestellt. Zur Auflösung einer Abstandskollision mit einer anderen Spielhalle, die weniger als 250 Metern Luftlinie von dem Betrieb der Antragstellerin entfernt liegt, führte die Antragsgegnerin ein Losverfahren durch, bei dem die Antragstellerin unterlag. Eine Ablehnung des Erlaubnisanspruchs erfolgte nicht. Unter dem 28.02.2023 beantragte die Antragstellerin für die Spielhalle eine Erlaubnis ab dem 01.07.2023. Dieser Antrag wurde bisher ebenfalls nicht beschieden.

Am 22.06.2023 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht beantragt, ihr vorläufig für die Zeit ab dem 01.07.2023 den Weiterbetrieb der von ihr unter der Anschrift A betriebenen Spielhalle zu gestatten, bis das Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde eines anderen Spielhallenbetreibers gegen Regelungen des Bremischen Spielhallengesetzes entschieden hat, hilfsweise den Weiterbetrieb bis zu einer Entscheidung der Antragsgegnerin über ihren Antrag auf Erteilung einer neuen Genehmigung zu gestatten.

Mit Beschluss vom 07.08.2023 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag der Antragstellerin einschließlich des Hilfsantrags abgelehnt. Der Hauptantrag sei zulässig, aber 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 Gestattung oder Duldung ihrer Spielhalle. 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 Hauptsacheverfahren 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. Dem Anspruch der Antragstellerin auf Erteilung einer Erlaubnis für die streitgegenständlichen Spielhallen stehe bereits das Mindestabstandsgebot zu Schulen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG entgegen. 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 Erlaubnis der unter der Anschrift A betriebene 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 Verfassungskonformität des gesetzlichen Mindestabstands von 500 m Luftlinie zu Schulen bestimmter Schulformen. Es handle sich um ein grundsätzlich legales Angebot. Die Wahrnehmbarkeit im Stadtbild als solche zu verhindern zu wollen, sei auch in Bezug auf Kinder und Jugendliche unverhältnismäßig. Es gebe keinen Beleg, dass bei diesen durch die Wahrnehmung die Gefahr eines pathologischen Spielverhaltens steige. Es könne und dürfe nicht verhindert werden, dass Menschen mit Erreichen des Eintrittsalters Spielhallen aufsuchten. Überdies sei das Eintrittsalter auf 21 Jahre heraufgesetzt worden. Ob während der Schulzeit Spielhallen im Stadtgebiet wahrgenommen worden seien, habe auf die später im Erwachsenenalter getroffene Entscheidung für deren Besuch keine Auswirkungen. Zudem sei der sich im Zusammenwirken mit allen spielausschützenden Vorgaben sowohl des Glücksspielstaatsvertrages 2021 als auch des Bremischen Spielhallengesetzes ergebende

additive Grundrechtseingriff sei unverhältnismäßig. Der Bremische Gesetzgeber habe bisher die Regelungen zum Mindestabstand als ausreichend 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 nähergelegen. Durch die Reduktion des Angebots dürfte im Übrigen der Kanalisierungsauftrag verfehlt werden. Mit den Aspekten des kumulativen Zusammenwirkens befasse sich die angegriffene Entscheidung nicht. Daneben sei der Weiterbetrieb der Spielhallen auch deshalb zu dulden, weil bestehende Erlaubnisse aufgrund des § 11 Abs. 1 BremSpielhG als fortbestehend gölten. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, die Fortgeltungsklausel gelte nicht über den 30.06.2023 hinaus, sei unzutreffend. 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 Spielhallensektor 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 Antragstellerin, 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 Betriebs ihrer Spielhalle anzunehmen wäre.

**a)** Ein Anspruch der Antragstellerin auf die Erteilung der begehrten Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle, 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. Die Spielhalle erweist sich materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig.

**aa)** Einem Erlaubnisanspruch steht das neu in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG geregelte Mindestabstandsgebot zu Schulen entgegen. Danach ist eine Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer Schule in öffentlicher oder freier Trägerschaft der Schularten des § 16 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b und c sowie Nr. 2 BremSchulG oder einer Schule für Gesundheitsfachberufe unterschreitet. Die unter der Anschrift A betriebene Spielhalle der Antragstellerin befinden sich nach den unbestrittenen Annahmen des Verwaltungsgerichts in einem Abstand von ... Metern zu der unter der Anschrift B befindlichen C Oberschule, einer nach der einschlägigen Vorschrift zu berücksichtigenden Schule.

**bb)** Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 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. 5 BremSpielhG um eine insgesamt verhältnismäßige und insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbare Regelung handelt.

Es ist höchstrichterlich geklärt, dass Abstandsregelungen von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen grundsätzlich mit höherrangigem Recht im Einklang stehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. juris Rn. 118 ff.; BVerwG, Beschl. v. 01.08.2022 - 8 B 15.22, juris Rn. 5). Sie sind mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG sowie mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar (BVerfG, a.a.O., Rn. 119) und werden auch den unionsrechtlichen Anforderungen an die staatliche Bekämpfung von Spielsucht im nicht monopolisierten Bereich grundsätzlich gerecht (BVerfG, a.a.O., Rn. 124; SächsOVG, Beschl. v.10.12.2021 - 6 A 614/20, juris Rn. 15 f.). Der Senat sieht weder vor dem Hintergrund des Beschwerdevortrags der Antragstellerin noch sonst Gründe, die abweichend davon zur Annahme eines Verstoßes der in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG enthaltenen Abstandsregelung gegen höherrangiges Recht führen könnte.

**(1)** Der Abstand zu Schulen verfolgt einen legitimen Zweck. Er dient dem Schutz Jugendlicher, Heranwachsender und junger Erwachsener. Durch die Einführung eines Mindestabstands von 500 Metern zu Schulen, soll einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als einer unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegen gewirkt werden. Indem Spielhallen aus ihrem alltäglichen Umfeld herausgenommen werden, soll erreicht werden, dass diese in geringerem Maße einen Bestandteil der Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen darstellen (Bürgerschafts-Drs. 20/1465, S. 12). Die möglichst frühzeitige Vorbeugung und Vermeidung der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und der Schutz von Kindern und Jugendlichen stellen ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel dar, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann. Gerade Spielhallen üben einen „Reiz des Verbotenen“ aus, der insbesondere auf Kinder und Jugendliche anziehend wirkt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 133, 136, 152; vgl. auch SächsOVG, Beschl. v.10.12.2021 - 6 A 614/20, juris Rn. 23; zu Wettvermittlungsstellen OVG Rh-Pf., Beschl. v. 12.09.2023 - 6 B 10622/23.OVG, BeckRS 2023, 26039, Rn. 9). Die von der Antragstellerin in Bezug genommene grundsätzliche Legalität des Spielhallenangebots ändert nichts daran, dass das Bemühen um dessen Einhegung und insbesondere des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor dessen Gefahren ein legitimes Ziel des Gesetzgebers darstellt.

**(2)** Das in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG enthaltene Abstandsgebot zu Schulen ist zur Erreichung dieses legitimen Ziels geeignet, da es die Bekämpfung der Spielsucht jedenfalls

fördert. Dem Gesetzgeber kommt hierbei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12, juris Rn. 149). Durch die Vermeidung der Nähe von Spielhallen zu von Kindern und Jugendlichen besonders häufig aufgesuchten Einrichtungen wie insbesondere Schulen kann bei dieser besonders schutzbedürftigen Gruppe ein Gewöhnungseffekt durch ein stets verfügbares Angebot vermieden werden (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 152). Diese Einschätzung zur Wirkung der Abstandsregelung durch die Begrenzung der Verfügbarkeit von Glücksspiel im öffentlichen Raum wird auch durch wissenschaftliche Studien gestützt (siehe BayVGH, Beschl. v. 21.03.2023 - 23 CS 22.2677, juris Rn. 43). Der pauschale Verweis der Antragstellerin darauf, ein Zusammenhang zwischen einem problematischen Spielverhalten im Erwachsenenalter und der Wahrnehmung der entsprechenden Angebote im Kinder- und Jugendalter sei nicht bewiesen, genügt nicht, um anzunehmen, dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden Einschätzungsspielraum vorliegend überschritten hätte.

**(3)** Das Abstandsgebot zu Schulen in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG ist auch erforderlich. Mildere, gleich effektive Mittel sind nicht ersichtlich, zumal dem Gesetzgeber auch hier ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12, juris Rn. 153). 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 Abstandsgebot kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung und zum Schutz vor der Entwicklung einer Spielsucht darstellen können (vgl. BVerfG, a.a.O. 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 spielformübergreifenden 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 dro-

hende Überschuldung begrenzt werden. Die Wirkung ist damit – anders als beim Abstandsgebot von Schulen, das als 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.).

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, Kinder und Jugendliche vor der Verleitung zum Glücksspiel im Erwachsenenalter zu schützen, indem eine Gewöhnung an dessen Verfügbarkeit vermieden wird, trägt sie jedoch ersichtlich nichts bei. Die Antragstellerin hat hiergegen keine substantiellen Einwände vorgebracht. Gleiches gilt hinsichtlich des Zutrittsverbots für Minderjährige. Auch dieses stellt kein gleichermaßen wirksames Mittel wie das Abstandsgebot zu Kinder- und Jugendeinrichtungen dar, da der Werbe- und Gewöhnungseffekt dadurch nicht vermieden wird (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12, juris Rn. 154; vgl. auch OVG Rh-Pf., Beschl. v. 12.09.2023 - 6 B 10622/23.OVG, BeckRS 2023, 26039, Rn. 10).

**(4)** Weiter hat die Antragstellerin nicht hinreichend dargetan, dass das Abstandsgebot zu Schulen entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht angemessen wäre.

Der verfolgte Zweck, die etwaige Entwicklung einer Glücksspielsucht bei Kindern und Jugendlichen in einem möglichst frühen Stadium zu bekämpfen, wiegt als besonders wichtiges Gemeinwohlziel besonders schwer. Dabei durfte der Gesetzgeber davon auszugehen, dass das Abstandsgebot einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung des Ziels der Vorbeugung von Spielsucht bei Kindern und Jugendlichen leisten kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 158; BayVG, Beschl. v. 21.03.2023 - 23 CS 22.2677, juris Rn. 37 und 43). Zwar ist bei der notwendigen Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe andererseits auch die von der Antragstellerin mit der Beschwerde geltend gemachte Gesamtbelastung der Spielhallenbetreiber zu betrachten (vgl. BVerfG, a.a.O., juris Rn. 155 ff.). Anders als die Antragstellerin meint, hat das Verwaltungsgericht diesen Aspekt aber 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. 9 des Beschlusses; vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15, juris Rn. 71



m.w.N.; zum Konzept des „additiven Grundrechtseingriffs“ Peters, in: Müller/Dittrich, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Band 6, 2022, S. 49 ff.). Die Annahme eines solchen Falls hat es indes 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 Abstandsgebot in Anbetracht seines Schutzzwecks unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch als verhältnismäßig angesehen (S. 10 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 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. 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 von Abstandsregelungen zu entnehmen, dass eine Gesamtbelastung, die dazu führt, dass Spielhallenbetreiber nicht nur in Einzelfällen ihren Beruf aufgeben müssen, angesichts des mit 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 Abstandsgebot von Schulen 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 daher nicht erkennbar, dass die verbundenen Belastungen außer Verhältnis zum Nutzen der Regelung stehen würden (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 30.06.2022 - 4 B 1864/21, juris Rn. 67 f.; OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 26.04.2023 - OVG 1 S 10/23, juris Rn. 15 f.; vgl. zu Abstandsgeboten für Wettvermittlungsstellen OVG Rh-Pf., Beschl. v. 12.09.2023 - 6 B 10622/23.OVG, BeckRS 2023, 26039, Rn. 11).

**b)** Weiter ergibt sich kein Anordnungsanspruch daraus, dass die Antragsgegnerin bisher, soweit ersichtlich, nicht über den Erlaubnis Antrag 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 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 – von vornherein 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 aufgrund des Abstandsgebotes in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nicht legal betrieben werden könnte, 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 hinaus geltende 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 (Bürgerschafts-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.

**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