

## Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschl. v. 19.11.2024 – 1 B 203/24

### **Amtlicher Leitsatz:**

1. Der Senat kann es dahinstehen lassen, ob die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) vorliegend Anwendung findet. Diese Frage bedarf keiner Entscheidung, da selbst wenn ein Eingriff angenommen würde ein solcher jedenfalls gerechtfertigt wäre. (Rn. 13)

2. § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG steht mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot in Einklang. Insbesondere besteht ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Spielbanken aufgrund des unterschiedlichen Gefährdungspotentials beider Arten von Spielstätten und der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten. (Rn. 25) (Rn. 28)

### **Tenor:**

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 18. Juni 2024 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

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

### **Gründe:**

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

**2** Die Antragstellerin betreibt unter der Anschrift ... in Bremen eine Spielhalle, für die ihr zuletzt eine bis zum 30.06.2023 befristete Erlaubnis erteilt worden war. Mit Schreiben vom 28.02.2023 beantragte sie eine Erlaubnis für die Folgezeit.

**3** Mit Bescheid vom 22.04.2024 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 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 bestehe die Gefahr, dass weitere Spieler spielsüchtig würden und damit schwerwiegende Folgen für die Betroffenen selbst, ihre Familien und die Gemeinschaft einträten.

**4** Gegen diesen Ablehnungsbescheid hat die Antragstellerin am 16.05.2024 Klage erhoben und am 17.05.2024 einstweiligen Rechtsschutz beantragt und unter anderem vorgetragen, die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei nicht ordnungsgemäß begründet worden. Die angebliche Eilbedürftigkeit werde durch die lange nach Ablauf der befristeten vorherigen Erlaubnis erfolgte Bescheidung konterkariert. Die Mindestabstandsregelung verstoße gegen ihre unionsrechtlich geschützte Dienstleistungsfreiheit. Die Wirksamkeit der Regelung sei schon nicht nachgewiesen. Darüber hinaus sei sie inkohärent. Ein spanisches Gericht habe eine vergleichbare Mindestabstandsregelung wegen Bedenken gegen deren Verhältnismäßigkeit und Kohärenz dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt. Zudem sei die Regelung verfassungswidrig. Es handele sich bei kumulativer Betrachtung der gesetzlichen Restriktionen um eine objektive Zulassungsbeschränkung. Sie sei bereits nicht geeignet, da Minderjährige durch Werbung für Online-Glücksspiel oder Spielbanken ohnehin ständig mit Glücksspiel konfrontiert seien. Ferner fehlten Bestandsschutzregelungen sowie Möglichkeiten für Befreiungen in Ausnahmefällen.

**5** Mit Beschluss vom 18.06.2024 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt. 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. Die streitgegenständliche Spielhalle der Antragstellerin unterschreite den Mindestabstand von 500 Metern zur Oberschule am ... . Das Mindestabstandsgebot verstoße nach ständiger Rechtsprechung der Kammer und des Oberverwaltungsgerichts nicht gegen höherrangiges Recht. Dies gelte auch unter Berücksichtigung des Vortrags der Antragstellerin. Die mit dem Mindestabstandsgebot einhergehenden Eingriffe in die verfassungsrechtlich und unionsrechtlich geschützten Rechtspositionen seien auch mit Blick auf die neu vorgebrachten Argumente gerechtfertigt. Das Unionsrecht kenne keine „Nachweispflicht“ des Gesetzgebers hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einer Regulierungsmaßnahme. Auch werde nicht gegen das Kohärenzgebot verstoßen. Zudem sei es nicht verfassungsrechtlich geboten, Bestandsschutzregelungen für bereits bestehende Spielhallen aufzunehmen. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Schließungsverfügung bleibe ebenfalls ohne Erfolg. Die Vollziehungsanordnung genüge den formellen Anforderungen. 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 erfüllt. Die Schließungsverfügung sei ermessensfehlerfrei ergangen. Die Antragsgegnerin habe ihr

Ermessen erkannt und dies fehlerfrei ausgeübt. Es bestehe auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung.

**6** Gegen diesen Beschluss wendet sich die Antragstellerin mit der vorliegenden Beschwerde. Sie trägt unter anderem vor, das Mindestabstandsgebot zu Schulen verstoße gegen die in Art. 56 AEUV geregelte Dienstleistungsfreiheit. Es liege ein grenzüberschreitender Sachverhalt vor. Auf die Anzahl der ausländischen Gäste in der Spielhalle komme es unionsrechtlich nicht an. Offensichtlich falsch liege das Verwaltungsgericht mit seiner Auffassung, das Unionsrecht kenne keine „Nachweispflicht“ des Gesetzgebers hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einer Regulierungsmaßnahme. Vielmehr obliege es den zuständigen nationalen Stellen, dem Gericht darzulegen, warum eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gerechtfertigt sei. Die Gerichte seien verpflichtet, anhand des Vortrags der jeweiligen Mitgliedstaaten eine genaue und objektive Prüfung vorzunehmen. Ein bloßer Verweis auf Prognose- und Beurteilungsspielräume genüge nicht. Diesen Anforderungen genüge die Begründung des Verwaltungsgerichts nicht. Die Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG gehe deutlich über ähnliche Regelungen anderer Bundesländer hinaus. Anders als z.B. in Baden-Württemberg gebe es in Bremen keinerlei Bestandsschutzregelungen. Aus diesem Grund sei es auch verfehlt, wenn das Verwaltungsgericht annehme, die zu den dortigen landesrechtlichen Regelungen ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei übertragbar. Die entsprechende Regelung der Landes Berlin, mit der sich das Bundesverfassungsgericht befasst habe, sehe lediglich ein Abstandsgebot von 200 Metern vor. Die bremische Regelung sei weder geeignet zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels noch erforderlich. Dies erkenne letztlich auch das Verwaltungsgericht, wenn es ausführe, dass der Zweck der Regelung ebenso gut erreicht werde, wenn Spielhallen von außen nicht als solche zu erkennen seien. Außerdem fehle es an einem kohärenten Regelungsregime in Bezug auf die Regulierung des Automatenspiels an anderen Aufstellorten, insbesondere in Spielbanken und Gaststätten. Außerdem sei die Schließungsverfügung materiell rechtswidrig, da sie ermessensfehlerhaft sei. Die sofortige Schließung habe katastrophale wirtschaftliche Folgen für die Antragstellerin bis hin zur sicheren Insolvenz.

**7** 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.

**8 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.

**9 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.

**10 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 Bremen, Beschl. v. 07.08.2024 – 1 B 127/24, juris Rn. 11). 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.

**11 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 Mindestabstandsgebot zu Schulen entgegen.

**12** Die Antragstellerin hat nicht dargelegt, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nicht mit höherrangigem Recht vereinbar wäre. Insbesondere greift ihr Vortrag nicht durch, dass das Mindestabstandsgebot gegen Art. 56 AEUV verstoßen würde. Der Senat hat in seiner in dem angefochtenen Beschluss in Bezug genommenen Entscheidung ausgeführt, dass die Abstandsregelungen von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen den unionsrechtlichen Anforderungen an die staatliche Bekämpfung von Spielsucht im nicht monopolisierten Bereich grundsätzlich gerecht werden (OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 – 1 B 229/23, juris Rn. 15). Weiter hat er darin auf eine Entscheidung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts Bezug genommen, in der im Einzelnen dargelegt wird, dass ein mit der Mindestabstandsregelung nach sächsischem Landesrecht – die einen Mindestabstand von 250 Meter Luftlinie zu allgemeinbildenden Schulen bestimmt – verbundene Eingriff in die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) jedenfalls gerechtfertigt und das unionsrechtliche Kohärenzerfordernis nicht verletzt ist (SächsOVG, Beschl. v. 10.12.2021 – 6 A 614/20, juris Rn. 15 f.). Das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin gibt dem Senat keinen Anlass, von seiner gefestigten Rechtsprechung (vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 27) abzuweichen.

**13 aa)** Der Senat kann es dahinstehen lassen, ob die vorgenannten Grundfreiheiten und das Kohärenzgebot vorliegend Anwendung finden (so auch VGH BW, Urt. v. 02.09.2024 –

6 S 2034/22, juris Rn. 25). Diese Frage bedarf keiner Entscheidung, da – selbst wenn ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit angenommen würde – ein solcher jedenfalls gerechtfertigt wäre (OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 26, 29).

**14** Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin mit ihrem Beschwerdevorbringen nicht das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts dargelegt hat. Die Antragstellerin zitiert für ihre Sichtweise ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (Az.: C-311/19, Urt. v. 03.12.2020) und legt eidesstattliche Versicherungen ihrer Beschäftigten vor, mit denen diese den gelegentlichen Besuch der Spielhalle durch einzelne Personen mit Wohnsitz in Bulgarien, Rumänien und den Niederlanden bestätigen. Daraus ergibt sich jedoch – unabhängig von der Frage, welcher Beweiswert den eidesstattlichen Versicherungen ohne namentliche Bezeichnung dieser Kunden zukommt – noch kein grenzüberschreitender Sachverhalt. Speziell für die Nutzung von Geldspielautomaten ist in der Rechtsprechung des EuGH geklärt, dass bei einem 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 können (vgl. EuGH, Beschl. v. 04.06.2019 - C-665/18, juris (nur LS); Volltext abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A62018CO0665&qid=1731700443377>, dort Rn. 24; s.a. BayVGH, Beschl. v. 21.03.2023 – 23 CS 22.2677, juris Rn. 27). Bei der Antragstellerin handelt es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, die ihre (einzige) Spielhalle in Deutschland betreibt, so dass sich im Übrigen keine Anhaltspunkte für einen grenzüberschreitenden Sachverhalt ergeben.

**15 bb)** Die Rüge, die Antragsgegnerin habe nicht den Nachweis geführt, dass das Mindestabstandsgebot unionsrechtlich verhältnismäßig sei, greift ebenfalls nicht durch.

**16** Die Antragstellerin macht zwar umfangreiche Ausführungen dazu, woraus sie eine Nachweispflicht der Antragsgegnerin ableitet, setzt sich aber mit der tatsächlich von der Antragsgegnerin gegebenen Begründung nicht auseinander, insbesondere nicht mit dem Umstand, dass sich diese für die Verhältnismäßigkeit des Mindestabstandsgebots auf einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse und Untersuchungen stützt. Hierauf hat im Übrigen auch das Verwaltungsgericht in der im Beschluss zitierten Entscheidung verwiesen (s. Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22, juris Rn. 93). So hat die Antragsgegnerin die Auswirkungen der Reduzierung der generellen Zugänglichkeit und hohen Verfügbarkeit von Spielhallen auf die Bekämpfung der Spielsucht unter anderem mit einer Analyse des Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung und dem Ergebnisbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung 2013 begründet. Ihre Annahme, dass die Personengruppe bis zum Alter von 25 Jahren eine besonders gefährdete Personengruppe darstelle, hat sie auf das Jahrbuch Sucht 2021 der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen gestützt. Zuletzt hat sie auf die „Suchtfachliche Stellungnahme zu den im

Bremer Gesetz zur Anpassung spielhallenrechtlicher und glücksspielrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021 vom 21.06.2022 (BremGBI. 285, 295) festgelegten Mindestabständen“ von ... Bezug genommen, die in mehreren Forschungsstudien den suchtpreventiven Mehrwert von Verfügbarkeitsreduktionen bestätigt habe. Vor diesem Hintergrund hätte es zumindest einer dezidierten Auseinandersetzung der Antragstellerin mit den herangezogenen Erkenntnismitteln bedurft, um die pauschale Rüge, die Antragsgegnerin habe ihre Darlegungs- und Beweislast mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme verletzt, zu substantiieren. Dies gilt umso mehr, als die Antragstellerin zutreffend selbst einräumt, der EuGH verlange nicht, dass der Gesetzgeber die Wirksamkeit einer Maßnahme durch die Vorlage von Untersuchungen nachweisen müsse.

**17 cc)** Die von der Antragstellerin in der Sache gegen die Geeignetheit des Mindestabstandsgebots vorgebrachten Einwände greifen ebenfalls nicht durch.

**18** Ziel des Mindestabstandsgebots 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. 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). Mit der Spielsuchtbekämpfung und dem Kinder- und Jugendschutz verfolgt es mithin auch unionsrechtlich als zwingende Gründe des Allgemeinwohls anerkannte Ziele. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Senats erweist sich § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG als geeignet zur Erreichung dieser Ziele (vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 16, 19).

**19** Hiergegen wendet die Antragstellerin ein, das Verwaltungsgericht habe die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur baden-württembergischen Mindestabstandsregelung nicht auf das bremische Recht übertragen dürfen, weil nach dem dortigen Landesrecht der Mindestabstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht von Bestandsspielhallen einzuhalten sei. Zudem sei nicht ersichtlich, dass in einem Luftlinienabstand von 300, 400 oder 500 Metern von der jeweiligen Kinder- und Jugendeinrichtung noch objektiv messbar damit zu rechnen sei, dass eine höhere Zahl an Jugendlichen auf dem Weg von oder zu der jeweiligen Einrichtung an einer dort befindlichen Spielhalle vorbeikäme und dadurch dem „Gewöhnungseffekt“ ausgesetzt sei. Die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegende Regelung des Landes Berlin sehe lediglich ein Abstandsgebot von 200 Metern vor.

**20** Die Ausführungen der Antragstellerin zu der angeblich nicht übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gehen jedoch schon deshalb ins Leere, weil das Verwaltungsgericht sich nicht auf eine Bezugnahme der genannten Rechtsprechung beschränkt, sondern gleichwohl selbst eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der streitgegenständlichen bremischen

Regelung vornimmt (s. VG Bremen, Beschl. v. 07.08.2023 – 5 V 1322/23, juris Rn. 30 ff.). Auch in der Sache ergeben sich aus dem Beschwerdevorbringen keine Anhaltspunkte dafür, dass durch das Mindestabstandsgebot die Erreichung des mit der Regelung verfolgten Ziels nicht zumindest gefördert wird. Es liegt auf der Hand, dass Kinder und Jugendliche auf ihrem täglichen Schulweg seltener mit einer Spielhalle konfrontiert werden, wenn in einem Umkreis der Schule von 500 Metern Luftlinie keine Spielhallen vorhanden sind, als wenn dies nur in einem Umkreis von 200 Metern der Fall wäre. Dass die Nähe einer Spielhalle zu einer Schule – und hiermit verbunden deren Wahrnehmbarkeit im Alltag – keinen Einfluss auf die Gewöhnung der Kinder und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als scheinbar „harmlose“ Freizeitbeschäftigung hätte, hat die Antragstellerin nicht dargelegt.

**21** Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass nicht so sehr die Lage und der Standort, sondern mehr die Erkennbarkeit der Spielhalle für den Jugendschutz relevant sei, setzt sie lediglich ihre eigene Einschätzung an die Stelle der Einschätzung des Gesetzgebers, zeigt aber nicht auf, dass die Einschätzung des Gesetzgebers von seinem Beurteilungsspielraum nicht mehr gedeckt wäre. Entsprechendes gilt hinsichtlich der von der Antragstellerin zitierten Stellungnahme des Städtetags Rheinland-Pfalz, Mindestabstände könnten keinen wesentlichen Beitrag leisten, da ohnehin strenge Betretensregelungen für Spielhallen bestünden. Dass durch das Mindestabstandsgebot zu Schulen ein anderer Zweck verfolgt wird als mit Zugangs- und Identitätskontrollen in Spielhallen, hat der Senat bereits wiederholt dargelegt (vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 17). Eine aufgrund der Nähe einer Spielhalle zu einer Schule bereits eingetretene Gewöhnung an das Automatenpiel wird durch Zugangs- und Identitätskontrollen nicht rückgängig gemacht.

**22 dd)** Die Auffassung, § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG sei zur Erreichung der vorstehend genannten legitimen Ziele erforderlich, zieht die Antragstellerin nicht erfolgreich in Zweifel. Auch insoweit verweist der Senat zunächst auf seine ständige Rechtsprechung (OVG Bremen, Beschl. v. 27.06.2024 – 1 B 37/24, juris Rn. 34 i.V.m. Rn. 14 ff.).

**23** Mit ihrem Argument, das Verwaltungsgericht habe selbst eingeräumt, der Zweck des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG werde ebenso gut dadurch erreicht, dass Spielhallen von außen nicht als solche zu erkennen seien, verkennt sie, dass sich die Kammer in dem zitierten Absatz auf illegale terrestrische Spielangebote bezog. Illegales terrestrisches Glücksspiel ist jedoch nicht mit einer legalen Spielhalle vergleichbar, selbst wenn diese gemäß gesetzlicher Vorgaben auf Außenwerbung, Einsehbarkeit und sonstige äußere Anreize verzichtet, denn illegales Glücksspiel findet üblicherweise gänzlich im Verborgenen statt. Einer legal betriebenen Spielhalle kommt demgegenüber allein durch die Bezeichnung als solche und durch die offen ein- und ausgehende Kundschaft ein anderes Maß an öffentlicher Wahrnehmbarkeit zu.

**24 ee)** Unzutreffend ist der Vorwurf der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht habe in dem im angefochtenen Beschluss zitierten Urteil lediglich knapp die Verhältnismäßigkeit der dort angegriffenen Regelung bejaht und festgestellt, dass diese noch vom Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers gedeckt sei, ohne eine genaue Prüfung des Vortrags der zuständigen Stellen des Mitgliedstaates vorzunehmen. Das Zitat der Antragstellerin gibt die Ausführungen des Verwaltungsgerichts verkürzt und unvollständig wieder. Dieses hat in dem in Bezug genommenen Urteil (betreffend den für Wettvermittlungsstellen geltenden Mindestabstand) für die Rechtfertigung einer Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit auf die umfassende verfassungsrechtliche Prüfung verwiesen, in der es sich detailliert mit den jeweiligen Voraussetzungen auseinandersetzt (VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22, juris Rn. 74 i.V.m. 45 ff.), so dass der Vorwurf einer oberflächlichen Prüfung verfehlt ist. Ungeachtet dessen zeigt die Antragstellerin nicht auf, welche Rechtsfolgen sie aus ihrem Vorwurf ableitet.

**25 ff)** Der Senat geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot vereinbar ist (vgl. nur OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 29). Die hiergegen vorgebrachten Einwände der Antragstellerin greifen nicht durch.

**26** Die Antragstellerin leitet die von ihr angenommene Inkohärenz der Regelungen im Beschwerdeverfahren allein aus der im Land Bremen geltenden Rechtslage und den hiesigen Verhältnissen her. Sie trägt vor, in Bremen fehle es an einem kohärenten Regelungsregime in Bezug auf die Regulierung des Automatenspiels an anderen Aufstellorten, insbesondere in Spielbanken und Gaststätten. Eine Regelung wie in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG, die ein extrem hohes Jugendschutzniveau bezüglich der Sichtbarkeit von Glücksspielangeboten definiere, könne dem Kohärenzgebot nur genügen, wenn zugleich auch für andere Glücksspielformen ein entsprechendes Schutzniveau angestrebt und tatsächlich verwirklicht werde. Dem folgt der Senat nicht.

**27** Das unionsrechtliche Kohärenzgebot fordert, dass der Mitgliedstaat mit der Einschränkung von Glücksspiel das Ziel der Suchtprävention im Anwendungsbereich der Regelung tatsächlich und nicht nur zum Schein verfolgt. Dabei muss nicht zwingend in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik verfolgt werden, da das Kohärenzgebot kein Uniformitätsgebot ist. Es wird auch keine Optimierung der Zielverwirklichung verlangt (BVerwG, Urt. v. 01.06.2011 – 8 C 5.10, juris Rn. 35 m.w.N. sowie Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 17.12, juris Rn. 42). Insbesondere sind unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen grundsätzlich zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt (BVerwG, Beschl. v. 17.11.2023 – 8 B 28.23, juris Rn. 4 m.w.N.). Er darf glücksspielrechtliche Regelungen zur Suchtprävention und zum Spielerschutz nicht durch eine gegenläufige Regulierung anderer Glücksspielbereiche mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkarieren, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (BVerwG, Beschl. v. 28.09.2023 –

8 B 15.23, juris Rn. 6 sowie Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15, juris Rn. 84; OVG Bremen, Beschl. v. 31.01.2024 – 1 LA 307/20, juris Rn. 15). Dass ein solcher Sachverhalt vorliegend gegeben wäre, hat die Antragstellerin nicht dargelegt.

**28** Es ist höchstrichterlich geklärt, dass ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen und Spielbanken in dem unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Arten von Spielstätten und 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 Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 1; OVG MV, Beschl. v. 22.02.2023 – 2 LB 609/20, juris Rn. 48, 49). In Anbetracht der deutlich geringeren Verfügbarkeit der (einzigen) Bremer Spielbank vermag auch die von der Antragstellerin in Bezug genommene Werbung hierfür keinen Verstoß gegen das Kohärenzgebot zu begründen. Hinsichtlich Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, ist zu beachten, dass der Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit von Gaststätten nicht im Aufstellen und Bereithalten von Spielgeräten, sondern in dem entgeltlichen Anbieten von Speisen und Getränken liegt. Das Angebot in Gaststätten ist mit maximal zwei zulässigen Geldspielgeräten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV) gegenüber dem Angebot in Spielhallen deutlich beschränkt. Zudem sind spielende Gäste in Gaststätten – anders als die Antragstellerin meint – in der Regel einer größeren Sozialkontrolle durch Beschäftigte und nicht spielende Gäste ausgesetzt als in Spielhallen.

**29** Soweit die Antragstellerin die von ihr angenommene Inkohärenz der Regelungen mit dem lizenzierten Online-Glücksspiel begründet, greift dies ebenfalls nicht durch. Der Senat hat bereits wiederholt entschieden, dass virtuelle Automatenspiele zwar Spielautomaten in einer Spielhalle nachempfunden seien, es sich jedoch gleichwohl um eine eigene Spielform handele. Es werden nicht nur unterschiedliche Zielgruppen angesprochen, sondern das Spielangebot wird auf unterschiedliche Art und Weise in Anspruch genommen. Beim Onlinespiel und dem stationären Spiel handelt es sich um gesonderte Bereiche, für die eine eigene Gefahreinschätzung getroffen und andere gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden dürfen (ausf. Hierzu OVG Bremen, Beschl. v. 25.06.2024 – 1 B 47/24, juris Rn. 20 f. m.w.N.). Eine Inkohärenz der Regelung folgt auch nicht aus dem Einwand der Antragstellerin, angesichts der omnipräsenten Werbung für Sportwetten – insbesondere in den sozialen Medien – sei die Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG offensichtlich wirkungslos oder widersprüchlich. Denn Kinder und Jugendliche werden mit Werbung für Sportwetten, selbst wenn diese im Internet allgegenwärtig sein sollte, nicht in demselben Umfang konfrontiert, wie mit dem terrestrischen Spiel in Spielhallen auf dem täglichen Schulweg (ähnlich SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2022 – 6 B 62/22, juris Rn. 36).

**30** Der von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Urt. v. 14.06.2017, C-685/15) lässt sich nichts anderes entnehmen. Aus dieser folgt, ebenso wie aus den vom Senat in Bezug genommenen Entscheidungen (s. hierzu OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 31), dass die Wahrung des Kohärenzgebots durch die nationalen Gerichte vorzunehmen ist.

**31** Auch das von der Antragstellerin ergänzend in Bezug genommene Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) vom 23.11.2023 zur Vereinbarkeit von Mindestabstandsregelungen von Spielhallen zu anderen Spielhallen und Bildungseinrichtungen mit Art. 26 AEUV, Art. 49 AEUV und Art. 56 AEUV (Rs. C-719/23) führt zu keinem anderen Ergebnis. Insoweit verweist der Senat auf seine hierzu ergangene Rechtsprechung (OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 28).

**32 gg)** Unklar bleibt, woraus die Antragstellerin herleitet, dass der Senat die Abstandsregelung des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nur deshalb aufrechterhalte, weil diese „doch irgendwie zur Reduzierung der Spielhallenkonzentration“ beitrage und es auf die eigentliche Begründung nicht ankomme. Ebenso handelt es sich bei der Annahme, der Jugendschutz sei ein lediglich vorgeschobenes Argument, um die Anzahl der Spielhallen zu reduzieren, um reine Spekulationen, die jeglicher Grundlage entbehren. Wenn die Antragstellerin die Ausführungen des Senats zu den nach dem neuen Spielhallengesetz verbleibenden 25 Spielhallen in der Stadtgemeinde Bremen zitiert, sei darauf hingewiesen, dass diese Feststellung in einem anderen Zusammenhang getroffen wurde (vgl. u.a OVG Bremen, Beschl. v. 27.06.2024 – 1 B 37/24, juris Rn. 18).

**33 2.** Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg, soweit die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer gegen die Schließungsverfügung (Ziffer 2 des Bescheides vom 22.04.2024) erhobenen Klage begehrt. Die Antragstellerin hat keine Gründe dargelegt, die insoweit zur Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses führen.

**34 a)** Die Antragstellerin hat die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Vollziehungsanordnung den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügt, nicht mit durchgreifenden Argumenten angegriffen.

**35** Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Antragsgegnerin die Erwägungen, die sie zur Anordnung der sofortigen Vollziehung veranlasst haben, vorliegend in einer auf den konkreten Einzelfall abstellenden und für die Antragstellerin nachvollziehbaren Weise dargelegt hat. Insofern fehlt es bereits an einer hinreichenden Auseinandersetzung der Antragstellerin mit den Erwägungen des Verwaltungsgerichts (S. 6 d. Beschlusses). Je mehr das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung nach der Art des Verwaltungsaktes nicht nur in individuell abgrenzbaren Einzelfällen, sondern in typischen Anwendungsfällen zu erwarten ist, umso mehr reicht es aus, in den Formulierungen zur Begründung einer

Vollziehungsanordnung auch nur die typischen Gesichtspunkte zu bezeichnen, die dafür maßgebend sind (Külpmann, in: Finkelburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 748). Dies hat die Antragsgegnerin vorliegend getan, indem sie auf die Gefahren abgestellt hat, die sich aus einem fortdauernden Betrieb der nicht genehmigten Spielhalle der Antragstellerin für potentiell spielsüchtige Personen ergeben. Ferner hat sie dargelegt, dass sie der Spielsuchtprävention und dem Spielerschutz wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels ein hohes Gewicht beimisst. Aus ihrer Begründung geht für die Antragstellerin hinreichend nachvollziehbar hervor, welche besonderen öffentlichen Interessen die Antragsgegnerin dazu bewogen haben, von dem Regelfall des Suspensiveffekts abzuweichen. Zudem geht die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung erkennbar über den Verweis auf die Rechtmäßigkeit der Schließungsverfügung hinaus. Ob die Erwägungen der Behörde inhaltlich zutreffen, ist für die Einhaltung des nur formellen Begründungserfordernisses dagegen unbeachtlich (OVG Bremen, Beschl. v. 25.06.2024 – 1 B 47/24, juris Rn. 23).

**36 b)** Auch die in materiell-rechtlicher Hinsicht gegen die Schließungsverfügung erhobenen Einwände der Antragstellerin greifen nicht durch.

**37** 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.

**38** Aus Beschwerdevorbringen der Antragstellerin ergibt sich nicht, dass sich die angefochtene Verfügung als ermessensfehlerhaft erweisen würde. 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 (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.07.2024 – 1 B 143/24, juris Rn. 35). Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass es sich um die einzige Spielhalle der Antragstellerin handelt.

**39** Sollte die Antragstellerin beanstanden wollen, dass die Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Prüfung, ob sich die sofortige Schließung der Spielhalle ohne Einräumung einer Übergangsfrist als verhältnismäßig erweist, lediglich auf die Rechtmäßigkeit der „Grundverfügung“ (gemeint ist offenbar die Schließungsverfügung), so trifft dies nicht zu. Vielmehr verweist die Antragsgegnerin ausdrücklich auf die mit den neuen Regelungen des Bremischen Spielhallengesetzes verfolgten Ziele sowie die Entscheidung des Gesetzgebers, diese Ziele möglichst schnell zu erreichen. Überdies stellt sie in ihre Abwägung ein, dass die Antragstellerin spätestens seit ihrer Anhörung am 24.08.2023 die Gründe für die Ablehnung ihres Erlaubnisanspruchs für den Standort ... kannte und sich auf die Schließung ihrer Spielhalle vorbereiten konnte.

**40** Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass von einem besonderen Vollziehungsinteresse auszugehen sei. Das besondere Vollziehungsinteresse ergibt sich aus dem besonders hohen Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an einer nunmehr zeitnahen Umsetzung der mittlerweile seit Jahren geltenden spieterschützenden Regelungen gegenüber den nicht besonders schützenswerten wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin. Dem steht nicht entgegen, dass es die Antragsgegnerin bereits seit Mitte 2023 in der Hand gehabt hätte, eine entsprechende Schließungsverfügung zu erlassen. Soweit sie auf die im Zuge der Spielhallenschließung bevorstehenden Beendigungen bestehender Arbeitsverträge mit ihren Beschäftigten verweist, handelt es sich um Interessen Dritter, auf die sie sich nicht berufen kann. Sofern sie auf eine zwingend folgende Insolvenz verweist, hat sie dies allein mit dem erstinstanzlich vorgelegten Schreiben ihres Steuerberaterbüros vom 14.05.2024 nicht dargetan. Abgesehen davon, dass die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren keine aktualisierten Angaben zu ihrer wirtschaftlichen Situation gemacht hat, erklärt sie in dem vorgelegten Schreiben lediglich, „eine Reduzierung der Gehälter [sei] auf Grund von längeren Kündigungsfristen schwer möglich, so dass hieraus keine signifikanten Kostenreduzierungen möglich“ seien. Keine Angaben enthält das Schreiben unter anderem dazu, welche Kündigungsfristen jeweils bestehen und inwiefern die Antragstellerin bereits versucht hat, mit den Vermietern kürzere Laufzeiten zu verhandeln und woraus sich die „nicht reduzierbaren Fixkosten“ zusammensetzen. Im Übrigen hat sie nicht dargelegt, in welche Firmenstruktur sie eingebettet ist.

**41 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.

**42** Hinweis:

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