

Verwaltungsgericht Bremen, Beschl. v. 18.06.2024 – 5 V 1161/24

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

1 Die Antragstellerin begehrt die vorläufige Duldung ihrer Spielhalle bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen eine Einstellungsverfügung.

2 Die Antragstellerin betreibt seit vielen Jahren eine Spielhalle am Standort in B., zuletzt aufgrund einer bis zum 30.06.2023 befristeten Erlaubnis. Mit Schreiben vom 28.02.2023 beantragte die Antragstellerin eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle ab dem 01.07.2023.

3 Nach Anhörung der Antragstellerin lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation den Antrag mit Bescheid vom 22.04.2024 ab (Ziff. 1), forderte die Antragstellerin auf, den Betrieb der Spielhalle umgehend einzustellen (Ziff. 2) und drohte ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000 Euro an, sollte sie dieser Aufforderung nicht nachkommen (Ziff. 3). Hinsichtlich der Ziffer 2 ordnete sie die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, es liege der Versagungsgrund des § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG vor, weil die Spielhalle den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu einer der dort genannten Schulen unterschreite. Eine sofortige Schließung der Spielhalle sei verhältnismäßig. Eine besondere Dringlichkeit sei gegeben, weil bei einem auch nur vorläufigen Weiterbetrieb der Spielhalle die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele – insbesondere Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht – nicht verwirklicht würden. Es könnten weitere Spieler spielsüchtig werden. Diese Gemeinwohlbelange hätten ein höheres Gewicht als die privaten Interessen der Betreiber; im Falle einer späteren Stattgabe im Hauptsacheverfahren entstünden diesen vorrangig finanzielle Einbußen, die grundsätzlich nachträglich kompensiert werden könnten.

4 Dagegen hat die Antragstellerin am 16.05.2024 Klage erhoben und am 17.05.2024 den vorliegenden Eilantrag gestellt. Sie trägt vor, die Begründung des Sofortvollzugs genüge nicht den gesetzlichen Anforderungen; so könne eine Schließung ihrer (einzigen) Spielhalle gerade nicht

nachträglich finanziell kompensiert werden. Eine über den Gesetzeszweck hinausgehende Begründung der besonderen Dringlichkeit gelinge der Antragsgegnerin nicht. Die vorgebrachte Eilbedürftigkeit werde durch die erst nun erfolgte Bescheidung, lange nach Ablauf der Befristung der vorherigen Erlaubnis, konterkariert. Die Mindestabstandsregelung verstoße gegen ihre unionsrechtlich geschützte Dienstleistungsfreiheit. Die Wirksamkeit der Regelung sei schon nicht nachgewiesen. Darüber hinaus sei die Mindestabstandsvorschrift inkohärent. Dies folge einerseits aus den erheblichen Unterschieden der gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern, andererseits aus der drohenden Abwanderung in illegale Glücksspielangebote oder das Online-Glücksspiel, die weniger sozialer Kontrolle unterlägen und auch für Minderjährige jederzeit erreichbar seien. Ein spanisches Gericht habe eine vergleichbare Mindestabstandsregelung wegen Bedenken gegen deren Verhältnismäßigkeit und Kohärenz dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt (Az. C719/23). Die Regelung sei auch verfassungswidrig; es handle sich bei kumulativer Betrachtung der gesetzlichen Restriktionen um eine objektive Zulassungsbeschränkung.

5 Dieser Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Er sei bereits ungeeignet, da Minderjährige durch Werbung für Online-Glücksspiel oder Spielbanken ohnehin ständig mit Glücksspiel konfrontiert seien. Spielhallen seien im Übrigen nicht von außen einsehbar und dürften von Minderjährigen nicht betreten werden. Es fehlten auch jegliche Bestandsschutzregelungen sowie Möglichkeiten einer Befreiung in Ausnahmefällen. Überdies gelte gleichheitswidrig der Mindestabstand zu Schulen nicht für Spielbanken, obwohl diese keinen zusätzlichen Jugend- oder Spielerschutz böten. Die sofort vollziehbare Schließungsverfügung sei schließlich auch ermessensfehlerhaft ergangen, weil ihr dadurch die Möglichkeit genommen werde, effektiven Rechtsschutz zu erlangen.

6 Die Antragstellerin beantragt,

1. die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid vom 22.04.2024 wiederherzustellen,

2. die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zu verpflichten, den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle bis zur rechtskräftigen Entscheidung über ihren Antrag zur Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis zu dulden.

7 Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen. Eine Erlaubniserteilung scheidet wegen des Versagungsgrundes in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG offensichtlich aus. Dieser stehe auch im Einklang mit höherrangigem Recht. Der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit sei schon nicht eröffnet. Jedenfalls aber liege ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot nicht vor, zumal das Online-Glücksspiel ebenfalls einer strengen Regulierung unterworfen sei. Es sei auch nicht davon auszugehen, dass das Mindestabstandsgebot zu einer deutlichen Zunahme des

illegalen Glücksspiels führen werde. Der Kanalisierungseffekt könne weiterhin erreicht werden, weil trotz der Verschärfung der Mindestabstände rund 30 Standorte in der Stadtgemeinde B. verbleiben würden. Die Antragstellerin habe im Übrigen lange genug Zeit gehabt, sich auf die eine Schließung einzustellen, da die letzten Erlaubnisse ohnehin nur befristet erteilt worden seien.

8 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang und die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

9 1. Der Antrag auf vorläufige Duldung des Spielhallenbetriebs bleibt ohne Erfolg.

10 Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO setzt der Erlass einer einstweiligen Anordnung voraus, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund, also die besondere Eilbedürftigkeit, glaubhaft macht.

11 Ein Anspruch der Antragstellerin auf Erteilung der begehrten Erlaubnis, der gegebenenfalls durch eine vorläufige Gestattung des Betriebs oder jedenfalls eine Verpflichtung der Antragsgegnerin zu dessen vorläufiger Duldung gesichert werden könnte, besteht nicht. Denn der streitgegenständliche Spielhallenbetrieb erweist sich materiell-rechtlich als nicht erlaubnisfähig. Einem Erlaubnisanspruch steht das Mindestabstandsgebot zu Schulen in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG 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 streitgegenständliche Spielhalle der Antragstellerin befindet sich in einem Abstand von unter 500 Metern zur Oberschule .

12 Das streitgegenständliche Mindestabstandsgebot verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Insoweit wird auf die Rechtsprechung der Kammer (etwa VG Bremen, Beschluss vom 07.08.2023 – 5 V 1322/23 –, juris), die das Oberverwaltungsgericht nach einer eingehenden und nicht nur summarischen Prüfung vollumfänglich bestätigt hat (OVG Bremen, Beschluss vom 14.11.2023 – 1 B 229/23 –, juris), Bezug genommen. An dieser Einschätzung ändert auch der Vortrag der Antragstellerin nichts. Die mit dem Mindestabstandsgebot einhergehenden Eingriffe in die verfassungsrechtlich und – sollte man die Eröffnung deren Anwendungsbereichs annehmen – unionsrechtlich geschützten Rechtspositionen sind auch mit Blick auf die neu vorgebrachten Argumente gerechtfertigt.

13 Zunächst kennt das Unionsrecht keine „Nachweispflicht“ des Gesetzgebers hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einer Regulierungsmaßnahme (vgl. bereits VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 –, juris Rn. 90 m.w.N.). Auch steht das Kohärenzgebot föderal unterschiedlichen Mindestabstandsregelungen nicht entgegen (BVerwG, Beschluss vom 17.11.2023 – 8 B 28.23 –, juris Rn. 6 m.w.N.). Das Kohärenzgebot ist auch nicht dadurch verletzt, dass aufgrund der Einschränkungen für terrestrisches Glücksspiel Spielinteressierte nun – womöglich – vermehrt auf Online-Glücksspiel oder illegales Glücksspiel ausweichen. Dies stellt gerade den hier streitgegenständlichen Mindestabstand zu Schulen nicht als widersprüchlich dar. Dieser hat zum Hauptzweck, Spielsucht bei Minderjährigen in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung von Kindern und Jugendlichen an das Angebot von Spielhallen als einer unbedenklichen Freizeitbeschäftigung entgegenzuwirken. Es ist nicht ersichtlich, dass illegale terrestrische Spielangebote ähnlich wie legal betriebene Spielhallen für Kinder und Jugendliche im Alltag erkennbar sind, sind diese doch darauf angewiesen, nicht als solche aufzufallen, um behördlichem Einschreiten zu entgehen. Auch für das Online-Glücksspiel gilt nichts anderes: Spieler, die Online-Angebote nutzen, sind nicht im gleichen Maße Teil der täglichen Lebenswelt von Jugendlichen. Insbesondere fehlt der mögliche Eindruck bei Minderjährigen, der Aufenthalt in Spielhallen, welche (trotz der diesbezüglichen Einschränkungen) eine gewisse Aufenthaltsqualität bieten, könnte ein „normaler“, ungefährlicher Zeitvertreib sein. Überdies können die Erziehungsberechtigten – etwa, indem sie selbst nicht in Gegenwart ihrer Kinder an Online-Glücksspiel teilnehmen – anders als bei Spielhallen in der Nähe von Schulen – selbst kontrollieren, ob ihre Kinder mit Glücksspiel konfrontiert werden.

14 Das Vorhandensein von Glücksspielwerbung in der Öffentlichkeit stellt auch die Geeignetheit der Regelung nicht in Frage. Bei der bloßen Werbung für Glücksspiel oder bei entsprechend zugänglichem Angebot im Internet tritt der „Normalisierungseffekt“ bezogen darauf, dass Glücksspiel einen „harmlosen“ Betrieb darstellt, nicht im selben Maße auf (so auch SächsOVG, Beschluss vom 17.10.2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 36). Die direkte Konfrontation mit dem Glücksspiel setzt insoweit stets eine bewusste Entscheidung voraus, etwa eine entsprechende Internetseite aufzurufen. Eine Begegnung mit anderen Spielenden findet nicht statt. Im Übrigen verfolgt der Gesetzgeber (etwa mit den Vorgaben für Werbung in § 5 GlüStV 2021) auch in Bezug auf Online-Glücksspiel eine Strategie, die jedenfalls übermäßige Werbeeffekte verhindern soll.

15 Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, aus verfassungsrechtlichen Gründen hätte es Bestandsschutzregelungen für bereits bestehende Spielhallen geben müssen, kann auch dem nicht gefolgt werden (vgl. VG Bremen, Beschluss vom 07.08.2023 – 5 V 1322/23 –, juris Rn. 42 ff.). Soweit die Antragstellerin weiter vorträgt, die gesetzliche Regelung sei wegen des Fehlens einer Sonderregelung für besondere (geographische)

16 Ausnahmekonstellationen nicht verhältnismäßig, kann sie sich darauf nicht berufen. Eine solche Ausnahmekonstellation, die etwa bei Wettvermittlungsstellen eine Ausnahme nach § 5a Abs. 2a BremGlüG begründen könnte, liegt bei der Antragstellerin ersichtlich nicht vor (vgl. bereits VG Bremen, Beschluss vom 07.08.2023 – 5 V 1322/23 –, juris Rn. 48).

17 Eine Inkohärenz oder ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz ergibt sich schließlich auch nicht vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Regulierung von Spielhallen und Spielbanken, wie die Kammer unter Berufung auf die höchstrichterliche Rechtsprechung bereits entschieden hat (VG Bremen, Beschluss vom 07.08.2023 – 5 V 1322/23 –, juris Rn. 49 m.w.N.). Die höchstrichterliche Rechtsprechung wird auch durch den Vorlagebeschluss des Obergerichts der Autonomen Gemeinschaft Valencia zur Kohärenz der spanischen Glücksspielregulierung nicht durchgreifend in Frage gestellt.

18 2. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Schließungsverfügung bleibt ebenfalls ohne Erfolg.

19 a. Die Vollziehungsanordnung genügt den formellen Anforderungen. Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist bei einer behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung das besondere Vollzugsinteresse schriftlich zu begründen. Das bedeutet, dass die Behörde die Erwägungen, die aus ihrer Sicht die sofortige Vollziehung geboten erscheinen lassen, in einer für den Betroffenen nachvollziehbaren Weise darzulegen hat. Erforderlich ist eine auf den konkreten Einzelfall abstellende Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses. Nicht ausreichend sind demgegenüber formelhafte Begründungen. Diesen gesetzlichen Anforderungen hat die Antragsgegnerin mit der Begründung der Vollziehungsanordnung in der angegriffenen Verfügung hinreichend Rechnung getragen. Sie hat auf die – wenn auch notwendigerweise abstrakte – Gefahr hingewiesen, dass die mit dem Mindestabstandsgebot bezweckten Spieler- und Jugendschutzbelange unterlaufen würden, würde die streitgegenständliche Spielhalle weiter betrieben und diese mit den Gewinnerzielungsinteressen der Antragstellerin abgewogen.

20 ...

b. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht der Hauptsache in den Fällen des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen, wobei es eine eigene Abwägungsentscheidung trifft. Hierbei ist das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsaktes gegen das Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs abzuwägen. Maßgebliches Kriterium bei der vorzunehmenden Interessenabwägung sind zunächst die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt grundsätzlich das private Aussetzungsinteresse das gegenläufige öffentliche Vollziehungsinteresse. Stellt sich der Verwaltungsakt als offensichtlich rechtmäßig dar, bedarf es in

den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung durch die Behörde angeordnet wurde, auch bei Vorliegen eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes eines besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung.

21 aa. Die danach vorzunehmende Interessenabwägung fällt zu Gunsten der Antragsgegnerin aus, weil sich die Schließungsverfügung als rechtmäßig erweist.

22 Die Verfügung ist materiell rechtmäßig. Diese stützt sich auf § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO, wobei der Tatbestand hier angesichts der Ablehnung des Erlaubnisantrags ohne Weiteres erfüllt ist. Die Schließungsverfügung ist auch ermessensfehlerfrei. Die Antragsgegnerin hat erkannt, dass ihr hinsichtlich der Art des Einschreitens gegen den formell illegalen Betrieb grundsätzlich ein Auswahlermessen zusteht. Dabei ist grundsätzlich das Interesse an einem zeitnahen Einschreiten und an einer noch vorübergehenden Duldung des Spielhallenbetriebs gegeneinander abzuwägen (vgl. etwa VG Bremen, Urt. v. 03.12.2020 – 5 K 159/20 –, juris Rn. 27). Die verfügte umgehende Schließung der Spielhalle ist insoweit ermessensfehlerfrei. Die Antragstellerin verfügte zuletzt lediglich über eine befristete Erlaubnis und konnte seit Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung wissen, dass ein weiterer Betrieb nach Ablauf der Befristung rechtlich nicht möglich sein würde; das Verfahren liegt somit auch anders als der von der Antragstellerin angeführte Fall vor dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, in dem der Fortbestand einer Spielhalle nicht schlechterdings rechtswidrig war, sondern von einer einzelfallbezogenen Auswahlentscheidung der Behörde abhing (OVG NRW, Beschluss vom 18.07.2018 – 4 B 179/18 – juris, Rn. 38 ff.). Da die Antragstellerin auch unter keinem Gesichtspunkt über einen Duldungsanspruch verfügt (siehe bereits oben), kommt die Einräumung einer Schließungsfrist hier nicht in Betracht.

23 bb. Schließlich besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung. Der mit dem Mindestabstandsgebot verfolgte Zweck – der Jugend- und präventive Spielerschutz – überwiegt die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin deutlich. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Betrieb einer Spielhalle ohne Erlaubnis schon nach der gesetzlichen Konzeption unter Strafandrohung verboten ist, sodass der (zusätzliche) Eingriff durch den Erlass einer Schließungsverfügung nicht schwerwiegend ist.

III.

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