

Tenor

Der Bescheid der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa vom 07.02.2020 (Az.: ...) wird hinsichtlich Ziffer 4 aufgehoben, soweit die festgesetzte Gebühr einen Betrag von 2.216,50 Euro übersteigt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin zu 7/8 und die Beklagte zu 1/8.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1. Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle.
2. Sie betreibt u.a. zwei Spielhallen in der ... Straße (nachfolgend: G-Str.) in Bremen mit jeweils zwölf Geldspielgewinnern. Für die Spielhalle in der G-Str. ... erhielt sie im Jahr 2004 eine unbefristete Spielhallenerlaubnis. Für die Spielhalle in der G-Str. 34 wurde ihr unter dem 26.10.2011 im Wege der Rechtsnachfolge eine ebenfalls unbefristete Spielhallenerlaubnis erteilt.
3. Aufgrund der Novellierung des Bremischen Spielhallengesetzes (nachfolgend: Brem-SpielhG) im Jahre 2012, nach der eine vor dem 01.07.2012 erteilte Erlaubnis mit Ablauf des 30.06.2017 kraft Gesetzes erlosch und für den Weiterbetrieb eine neue Erlaubnis zu beantragen war, beantragte die Klägerin Ende März 2016 für den Weiterbetrieb ihrer beiden Spielhallen in der G-Str. eine Erlaubnis nach § 2 BremSpielhG. Unter dem 08.08.2016 wurde ihr eine Erlaubnis für die Spielhalle in der G-... befristet bis zum 30.06.2022 erteilt. Mit Bescheid vom selben Tag wurde ihr auch für die Spielhalle in der G-Str. 34 eine Erlaubnis erteilt, die allerdings nur bis zum 31.12.2019 befristet war. Die Beklagte sah das Vorliegen eines begründeten atypischen Einzelfalls gemäß § 11 Abs. 4 BremSpielhG für gegeben an. Sie begründete dies damit, dass das Vertrauen der Klägerin in den Fortbestand der ursprünglichen Erlaubnis der Spielhalle unter Abwägung mit den öffentlichen Interessen und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages als besonders schutzwürdig anzusehen sei, weswegen der Nutzung der Räumlichkeiten für die

Dauer von weiteren zwei Jahren und sechs Monaten zugestimmt werde. Unter dem 11.09.2019 beantragte die Klägerin eine weitere Erlaubnis für ihre Spielhalle in der G-Str. 34.

4. Anfang Dezember 2019 hörte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa die Klägerin zur beabsichtigten Ablehnung ihres Antrages an. Die Erlaubnis könne nicht erteilt werden, denn der nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG gebotene Mindestabstand von 250 Metern werde u.a. zu ihrer Spielhalle in der G-Str. ...unterschritten.

5. Mit Bescheid vom 07.02.2020 lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis für die G-Str. 34 ab (Ziffer 1), forderte sie auf, den Betrieb der Spielhalle ab Bestandskraft des Bescheides einzustellen (Ziffer 2), drohte für den Fall, dass sie der Aufforderung in Ziffer 2 nicht innerhalb eines Monats nach der Unanfechtbarkeit des Bescheides nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 500,00 Euro an (Ziffer 3) und setzte eine Gebühr in Höhe von 6.649,50 Euro fest (Ziffer 4). Die Erlaubnis sei nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG abzulehnen, da die Spielhalle den Mindestabstand von 250 Metern zu der ebenfalls von der Klägerin betriebenen Spielhalle in der G-Str. ...unterschreite. Für die Spielhalle in der G-Str. ...habe sie eine bis zum 30.06.2022 geltende Erlaubnis erhalten. Weitere Betreiber mit Standorten in der Nähe hätten Ablehnungen für den Weiterbetrieb ihrer Spielhallen erhalten, die Klageverfahren seien noch nicht entschieden. Durch die Erlaubniserteilung vom 08.08.2016 für die Spielhalle in der G-Str... bleibe aber festzustellen, dass für den Standort in der G-Str. 34 keine Erlaubnis erteilt werden könne. Die in Ziffer 2 verfügte Schließung der Spielhalle sei Folge der Bestandskraft von Ziffer 1 des Bescheides. Ein Weiterbetrieb der Spielhalle sei mit der Rechtsordnung nicht vereinbar. Die Androhung des Zwangsgeldes sei das mildeste Mittel zur Durchsetzung der Betriebsuntersagung und auch der Höhe nach angemessen. Die Gebührenfestsetzung orientiere sich am Verwaltungsaufwand und am wirtschaftlichen Wert der Erlaubnis. Der wirtschaftliche Wert ergebe sich aus der Anzahl der Geldspielgeräte. Insofern sei der Höchstbetrag der Rahmengebühr von 8.866,00 Euro durch die Anzahl der gesetzlich maximal zulässigen Geldspielgeräte von zwölf zu teilen, der so ermittelte Quotient von 738,83 Euro sei mit der Anzahl der Geldspielgeräte in der jeweiligen Spielhalle zu multiplizieren. Dieser Betrag sei um ein Viertel zu reduzieren, weil die Genehmigung aus anderen Gründen als der Unzuständigkeit abgelehnt worden sei.

6. Hiergegen hat die Klägerin am 14.02.2020 Klage erhoben. § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG sei unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Weiterentwicklung des Rechts verfassungswidrig. Durch die Neuregulierung des Glücksspielwesens mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 sei nunmehr der Betrieb von Glücksspielen im Internet erlaubt. Online-Casinospiele und virtuelle Automatenspiele seien für Spielinteressierte in beliebiger Menge verfügbar. Die Zahl der Anbieter und die Menge des Angebots sei nicht beschränkt. Gleichwohl werde an dem Mindestabstandsgebot für terrestrische Spielhallen festgehalten. Daraus folge eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen Spielhallen und insbesondere virtuellen Automatenspielen. Unter Berücksichtigung der insofern maßgeblichen Nachfrageperspektive handele es sich bei Online-Casinospielen bzw. virtuellen Automatenspielen und Spielhallen, in welchen

identische Spiele gespielt würden, um wesentlich Gleiches i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG. Vor diesem Hintergrund bedürfte es einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung in Gestalt eines sachlichen Grundes für diese Ungleichbehandlung, welcher aber nicht vorliege. Da der Glücksspielstaatsvertrag davon ausgehe, dass zur Erreichung eines ausreichenden Schutzniveaus und zur Erreichung der in § 1 GlüStV 2021 aufgezählten gleichrangigen Ziele eine mengenmäßige Beschränkung, insbesondere des virtuellen Automatenspiels, trotz seiner „besonderen Suchtgefahren“ nicht angezeigt sei, könne für das gleiche Spiel in terrestrischen Spielhallen nichts Abweichendes gelten. Die Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG sei vor diesem Hintergrund auch inkohärent.

7. Die Klägerin beantragt,

8. die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 07.02.2020 zu verpflichten, ihr eine befristete Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der ... Straße 34 in ...Bremen zu erteilen.

9. Die Beklagte beantragt,

10. die Klage abzuweisen.

11. Sie trägt vor, es bestünden keine Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG. Es sei bereits zweifelhaft, ob Spielhallen und virtuelles Automatenpiel „wesentlich gleich“ i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG seien, da es sich bei diesen Bereichen des Glücksspiels um eigenständige Spielformen handele. Das Online-Glücksspiel und das terrestrische Glücksspiel sprächen unterschiedliche Zielgruppen an und würden auf unterschiedliche Weise in Anspruch genommen. Aber selbst unter Zugrundelegung, dass es sich beim virtuellen Automatenpiel und Spielhallen um „wesentlich Gleiches“ handele, sei die Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Zutreffend sei zwar, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen nach den Erläuterungen des Glücksspielstaatsvertrages ein erhöhtes Gefährdungspotenzial mit sich bringe. Die Ursache hierfür liege u.a. in der zeitlich unbeschränkten Verfügbarkeit, der Bequemlichkeit der Wahrnehmung des Angebotes und dem höheren Abstraktionsgrad der Teilnahme. Die Ungleichbehandlung sei aber trotz des erhöhten Gefährdungspotenzials des Online-Glücksspiels verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Online-Glücksspiel und das terrestrische Spiel könnten aufgrund der Unterschiede in der Form der Wahrnehmung nicht durch die gleichen Maßnahmen reguliert werden. Das Online-Glücksspiel werde durch eine Reihe anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht, die in ihrer Wirkung teilweise mit dem Abstandsgebot und dem Verbundverbot vergleichbar seien, beschränkt. § 22a und § 6a Abs. 1 GlüStV 2021 enthielten dazu unterschiedliche Regelungen (Abgabe einer Erklärung nach Beendigung des vorangegangenen Spiels, durchschnittliche Spieldauer von mindestens fünf Minuten, Einsatz von höchstens einem Euro, stündliche Spielpausen von mindestens fünf Minuten, Einrichtung eines anbieterbezogenen Spielkontos). Eine Ungleichbehandlung liege vor diesem Hintergrund nicht vor. Die Regelung verstoße auch nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Das Abstandsgebot verfolge das Ziel der Spielsuchtbekämpfung, worin ein

zwingender Grund des Allgemeininteresses liege. Dieses Ziel werde nicht durch die Aufhebung des Glücksspielverbotes im Internet konterkariert. Zwar bestehe im Bereich des Online-Glücksspiels eine erhöhte Suchtgefahr, jedoch erfolge, wie bereits dargelegt, keine unregelte Öffnung dieser Glücksspielform. Durch die Öffnung solle nicht zum Spiel ermuntert, sondern vielmehr der bestehende Schwarzmarkt bekämpft werden.

12. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

13. Die zulässige Klage hat lediglich in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Im Übrigen ist sie unbegründet. Die Ablehnung der beantragten Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle in der G.-Str. ist rechtmäßig (I.). Der angegriffene Bescheid erweist sich auch in Bezug auf seine Ziffern 2 und 3 als rechtmäßig (II.), während die Kostenfestsetzung in Ziffer 4 teilweise aufzuheben war (III.).

14 I. Die Ablehnung der beantragten Spielhallenerlaubnis ist rechtmäßig, denn die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb ihrer Spielhalle in der G-Str. 34. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BremSpielhG bedarf derjenige, der ein Spielhallengewerbe ausüben will, der Erlaubnis. Liegen keine der in § 2 Abs. 2 BremSpielhG genannten Versagungsgründe vor, besteht ein Anspruch auf Erlaubniserteilung. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer (anderen) Spielhalle unterschreitet. Dieser Versagungsgrund liegt im Hinblick auf die ebenfalls von der Klägerin in der G-Str. ...betriebene Spielhalle vor. Diese liegt in 8,70 Metern Entfernung, sodass die Spielhalle in der G-Str. 34 den Mindestabstand von 250 Metern zu der Spielhalle in der G-Str ...unterschreitet. Ob darüber hinaus der Mindestabstand auch zu anderen Spielhallen unterschritten wird, ist daher unerheblich. Nach Aussage der Beklagten in der mündlichen Verhandlung werden die anderen, früher in der Nähe befindlichen Spielhallen, nicht mehr betrieben.

15 1. Die Einwände der Klägerin gegen die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des Mindestabstandsgebotes verfangen nicht.

16. Die Kammer hat in vergangenen Entscheidungen unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht (vgl. Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. – juris Rn. 132 ff.) bereits mehrfach entschieden, dass das Abstandsgebot materiell mit dem Grundgesetz vereinbar ist (vgl. dazu nur: VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 48, Urt. v. 03.12.2020 – 5 K 226/19 –, juris Rn. 26). Daran wird auch nach Öffnung des Online- Glücksspielmarktes durch den am 01.07.2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag 2021 (vgl. BremGBI. 2021, S. 308, 309) festgehalten. Entgegen der Ansicht der Klägerin liegt keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Betreiber von terrestrischen Spielhallen, welche dem

Mindestabstandsgebot unterworfen sind, im Vergleich mit Veranstaltern bzw. Vermittlern von Online-Glücksspielen, die keiner Beschränkung hinsichtlich der Anzahl der Anbieter und der Menge des Angebots unterliegen, vor (so auch VG Karlsruhe, Beschl. v. 30.07.2021 – 14 K 1992/21 –, juris Rn. 46).

17. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Daraus folgt das Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Gesetzgeber aber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1874/13 u.a. –, juris Rn. 171). Es kann offenbleiben, ob es sich bei Veranstaltern bzw. Vermittlern von Online-Glücksspielen und Betreibern von terrestrischen Spielhallen um wesentlich Gleiches i.S.d. Art 3 Abs. 1 GG handelt. Denn jedenfalls liegt ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung vor.

18. Es liegt auf der Hand, dass das Online-Glücksspiel und das terrestrische Glücksspiel nicht durch dieselben Maßnahmen reguliert werden können. Die Zulassung virtueller Glücksspiele muss naturgemäß einem anderen Konzept zum Schutz der Spieler vor Spielsucht genügen als dies für terrestrische spielhallenbezogene Angebote gilt (vgl. HambOVG, Beschl. v. 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 –, juris Rn. 48). Das stationäre Automatenspiel in Spielhallen einerseits und das virtuelle Glücksspiel im Internet andererseits stellen trotz ähnlicher Spielmechanismen und Spielregeln eigenständige Spielformen dar. Der jeweilige Zugang zum Spiel, der Ort des Spiels und die Form der Gewinnausschüttung unterscheiden sich wesentlich voneinander (vgl. VG Karlsruhe, Beschl. v. 30.07.2021 – 14 K 1992/21 –, juris Rn. 46). Maßnahmen, welche für terrestrische Spielhallen zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht ergriffen werden, wie insbesondere das Abstandsgebot, können aufgrund der Unterschiede in der Form der Wahrnehmung des Glücksspielangebots nicht auf den Online-Glücksspielsektor übertragen werden (vgl. Mitteilung des Senats vom 16.06.2020, Bürgerschafts-Drs. 20/448, S. 39). Sie sind kein geeignetes Mittel zur Begrenzung des Online-Glücksspiels. Demgemäß muss die Regulierung der beiden Glücksspielsektoren auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Im GlüStV 2021 finden sich daher zahlreiche bereichsspezifische Regelungen, welche den Online-Glücksspielsektor regulieren (siehe unter 2.).

19 2. Die Öffnung des Online-Glücksspielmarktes führt auch nicht zu einem Verstoß gegen das Kohärenzgebot (vgl. VGH BW, Beschl. v. 15.11.2021 – 6 S 2339/21 –, juris Rn. 23 ff.; VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris Rn. 23). Die Kammer hat bereits in mehreren Entscheidungen festgehalten, dass durch die (beabsichtigte) Zulassung des Online-Glücksspielmarktes keine Verletzung des Kohärenzgebotes zu befürchten sei. Da auch im Online-Glücksspielsektor eine Vielzahl an spieterschützenden Maßnahmen geplant sei, die das Pendant zu spieterschützenden Maßnahmen im terrestrischen Geldspielgerätesektor darstellen sollen, sei aktuell nicht ersichtlich, dass die Liberalisierung des Glücksspiels im Internet die mit dem Abstandsgebot verfolgten Ziele konterkarriere. Da das Kohärenzgebot kein

Uniformitätsgebot sei, müsse – und könne – nicht jeder Glücksspielsektor mit den gleichen Maßnahmen reguliert werden. Die Maßnahmen, die für terrestrische Spielhallen zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht ergriffen würden und insbesondere im Mindestabstandsgebot und im Verbundverbot Ausdruck fänden, könnten aufgrund der Unterschiede in der Form der Wahrnehmung des Glücksspielangebotes nicht eins-zu-eins auf den Online-Glücksspielsektor übertragen werden (vgl. u.a. VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 31 und Urt. v. 23.07.2020 – 5 K 683/19 –, juris Rn. 31, 35). Auch nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 ist eine andere Beurteilung nicht geboten. Die Öffnung des Online-Glücksspiels soll gerade nicht zur Teilnahme an diesen Glücksspielen ermuntern, sondern eine staatliche Regulierung und Kontrolle ermöglichen, denn trotz des damals bestehenden weitgehenden Internetverbotes hatte sich ein Schwarzmarkt gebildet. Nach den Motiven des Gesetzgebers soll die Zulassung von legalen Online-Glücksspielangeboten durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienen. Sie verfolgt den legitimen Zweck, eine geeignete Alternative zum illegalen Online-Glücksspiel anzubieten und dadurch den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (vgl. Mitteilung des Senats vom 16.06.2020, Bürgerschafts-Drs. 20/448, S. 3 ff.). Dem Erfordernis der Kohärenz zu dem für Spielhallen geltenden Abstandsgebot wird durch verschiedene bereichsspezifische Begrenzungen der Spielabläufe im Online-Spiel ausreichend Rechnung getragen (siehe §§ 6a ff., 22a GlüStV 2021). Da ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit gilt, dessen Einhaltung mit der Limitdatei überwacht wird (vgl. § 6c GlüStV 2021), wird trotz Ausweitung des legalen Angebots im Internet die Spielmöglichkeit für den einzelnen Spieler eingeschränkt. Die Regelungen zum anbieterbezogenen Spielkonto (§ 6a GlüStV 2021), die Aktivitätsdatei zur Vermeidung parallelen Spiels (§ 6h Abs. 3 GlüStV 2021), eine stündliche Spielpause von fünf Minuten (§ 22a Abs. 9 i.V.m. § 6h Abs. 7 GlüStV 2021) und die Verpflichtung zur Auswertung des Spielerverhaltens zum Zweck der Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i Abs. 1 GlüStV 2021) dienen ebenfalls dem Spielerschutz und der Suchtprävention. Insbesondere durch das Verbot parallelen Spiels wird zudem die Verfügbarkeit des Glücksspiels im Internet für den einzelnen Spieler eingeschränkt (vgl. VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris Rn. 24; siehe § 22a Abs. 10 GlüStV 2021). Auch die Regelung des § 22a Abs. 7 GlüStV 2021, wonach der Einsatz für ein Spiel einen Euro nicht übersteigen darf, dient dem Spielerschutz. Entsprechendes gilt für die in § 6h Abs. 4 GlüStV 2021 enthaltene Regelung, welche die Beendigung der Aktivschaltung sowie eine Wartefrist zwischen einem Anbieterwechsel vorsieht. Dadurch entsteht eine Wartefrist, bevor bei einem weiteren Anbieter an einem Glücksspiel teilgenommen werden kann. Diese Wartefrist soll, ähnlich wie es die in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG normierte Abstandsregelung bewirkt, zu einer Spielpause führen, in welcher sich der Spieler seines Spielverhaltens bewusst werden kann (vgl. Mitteilung des Senats vom 16.06.2020, Bürgerschafts-Drs. 20/448, S. 89). Insgesamt ist daher nicht ersichtlich, dass die im GlüStV 2021 vorgenommene Öffnung des Online-Glücksspielmarktes die Wirksamkeit des Mindestabstandsgebotes konterkariert. Vielmehr belegen die im GlüStV 2021 enthaltenen Regelungen, dass tatsächlich das Ziel verfolgt wird, dem Spielerschutz im stärkeren Maße zur Geltung zu verhelfen.

20 II. Die Schließungsanordnung und die Zwangsgeldandrohung in den Ziffern 2 und 3 des Bescheides vom 07.02.2020 sind ebenfalls rechtmäßig, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

21 1. Die Schließungsverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO. Danach kann die Fortsetzung des Betriebes von der zuständigen Behörde verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Erlaubnis erforderlich ist, ohne diese Zulassung betrieben wird. § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO räumt der Behörde ein Ermessen ein, ob sie bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen eingreift (Entschließungsermessen) und – wenn sie sich für ein Einschreiten entscheidet – wie sie einschreitet (Auswahlermessen). Sowohl beim Entschließungs- als auch beim Auswahlermessen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Behörde hat daher ggf. über eine zu gewährende Übergangsfrist zu entscheiden (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, 86. EL Februar 2021, § 15 Rn. 25; siehe auch OVG NRW, Beschl. v. 18.07.2018 – 4 B 179/18 –, juris Rn. 52). In Fällen der materiellen Rechtswidrigkeit, d.h. wenn eine Erlaubniserteilung wegen Fehlens einer Genehmigungsvoraussetzung ausgeschlossen ist, grundsätzlich von einem intendierten Entschließungsermessen auszugehen (Winkler, in: Ennuschat /Wank/Winkler, 9. Aufl. 2020, GewO § 15 Rn. 25; OVG SL, Urt. v. 27.04.2016 – 1 A 3/15 –, juris Rn. 93).

22. Im vorliegenden Fall ist sowohl das Entschließungsermessen, als auch das Auswahlermessen intendiert. In Bezug auf das Entschließungsermessen folgt dies aus der materiellen Rechtswidrigkeit. Im Hinblick auf das eingeräumte Auswahlermessen unterscheidet sich der vorliegende Sachverhalt von den bislang durch die Kammer entschiedenen Verfahren, in denen ein Ermessensausfall angenommen wurde (siehe dazu u.a. VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 54 - 58). In den dortigen Fällen hat die Kammer maßgeblich darauf abgestellt, dass die formelle und materielle Rechtswidrigkeit daraus resultierten, dass aufgrund einer Gesetzesänderung vor mehreren Jahren unbefristet erteilte spielhallenrechtliche Erlaubnisse erloschen und der Erteilung neuer Spielhallenerlaubnisse ein durch die Novellierung des BremSpielhG eingeführter Versagungsgrund entgegenstand. In all diesen Fällen war zudem erstmalig eine Auswahlentscheidung zu treffen und/oder über das Vorliegen von Härtefallgründen zu entscheiden. Vorliegend war der Klägerin nach dem gesetzlich angeordneten Erlöschen ihrer Spielhallenerlaubnis zum 30.06.2017 mit Bescheid vom 08.08.2016 bereits aus Härtefallgründen eine Übergangsfrist für den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle in der G-Str. 34 von zwei Jahren und sechs Monaten bis zum 31.12.2019 eingeräumt worden. Sie hatte damit hinreichend Zeit, sich auf die Schließung ihrer Spielhalle in der G-Str. 34 aufgrund der Abstandsregelung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG einzustellen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht unangemessen, die Schließung der Spielhalle ab Bestandskraft der Verfügung anzuordnen. Denn es entspricht der grundlegenden Entscheidung des Gesetzgebers, die mit den Neuregelungen verfolgten Ziele möglichst schnell zu verwirklichen, was für eine kurz bemessene Frist zur Einstellung des Spielhallenbetriebes sprechen dürfte (vgl. VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn 58). Es ist auch nicht zu beanstanden, dass sich die Behörde zur Begründung der Ziffer 2 des angegriffenen Bescheides auf die Nennung der Rechtsgrundlage sowie die Angabe deren Inhalts beschränkt hat und folglich keine Erwägungen zu einer Übergangszeit

zur Schließung des Betriebes angestellt hat. Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, weshalb der Klägerin eine über die Bestandskraft des Bescheides vom 07.02.2020 hinausgehende weitere Übergangsfrist zur Schließung ihres Betriebes in der G-Str. 34 hätte eingeräumt bzw. entsprechende Erwägungen von der Behörde dazu hätten angestellt werden müssen.

23 2. Auch die Androhung des Zwangsgeldes ist rechtlich nicht zu beanstanden. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 11 Abs. 1, 13 Abs. 1 Nr. 1, 14, 17 BremVwVG. Das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 500,00 Euro liegt im unteren Bereich des durch § 14 Abs. 2 Satz 1 BremVwVG eingeräumten Rahmens (5,00 Euro bis 50.000,00 Euro). Auch die Anforderungen aus § 17 BremVwVG zur Androhung des Zwangsmittels sind gewahrt.

24 **III.** Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr in Ziffer 4 des Bescheides vom 07.02.2020 ist hingegen teilweise rechtswidrig und verletzt die Klägerin insoweit in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

25. Die Gebührenfestsetzung findet ihre Rechtsgrundlage in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. § 1 der Kostenverordnung der Verwaltung Wirtschaft und Häfen vom 04.09.2002 (nachfolgend: WuHKostV) sowie Ziffer 151.01 der Anlage zu dieser Kostenverordnung (nachfolgend: Kostenverzeichnis WuH). Gemäß § 1 Satz 1 WuHKostV werden von den Behörden der Wirtschafts- und Häfenverwaltung Kosten nach dem als Anlage beigefügten Kostenverzeichnis erhoben. Nach Ziffer 151.01 des Kostenverzeichnisses WuH können für die Erlaubnis zum Betrieb eines Spielhallengewerbes Gebühren von 477,00 Euro bis 8.866,00 Euro festgesetzt werden.

26 Die Beklagte hat sich bei der Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr maßgeblich an der Anzahl der möglichen Geldspielgeräte orientiert. Nach § 3 Abs. 2 SpielV dürfen pro Spielhalle maximal zwölf Geldspielgeräte aufgestellt werden. Bei zwölf Geräten geht sie von dem Höchstbetrag der Rahmengebühr der Ziffer 151.01 Kostenverzeichnis WuH von 8.866,00 Euro aus. Für ein einzelnes Geldspielgerät errechnet sie daraus einen Quotienten/Gebührenwert von 738,83 Euro, den sie sodann wieder mit der Zahl der im konkreten Fall zulässigen Geräte multipliziert. Die im konkreten Fall so ermittelte Gebühr von 8.866,00 Euro hat die Beklagte unter Verweis auf § 9 Abs. 2 BremGebBeitrG um ein Viertel reduziert, weil der Antrag abgelehnt wurde.

27 Das Vorgehen der Beklagten zur Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr verstößt nicht grundsätzlich gegen die Bemessungsgrundsätze des § 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG (ausführlich: VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 96 ff.). Insbesondere begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, dass die Beklagte bei der Festsetzung der Verwaltungsgebühr maßgeblich auf den wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung abgestellt hat, obwohl der Erlaubnisantrag der Klägerin abgelehnt wurde. Die spätere Ablehnung des Antrages steht der Berücksichtigung des Wertes der Amtshandlung für den Antragsteller nicht entgegen; maßgeblich ist – ungeachtet des konkreten Erfolgs – allein die potentiell durch die

Amtshandlung erwirkbare Rechtsposition (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 16.06.2020 – 11 LC 138/19 –, juris Rn. 56; VG Arnsberg, Gerichtsbescheid v. 17.04.2007 – 11 K 3493/06 –, juris Rn. 16 ff. sowie VG Minden, Urt. v. 16.10.2019 – 3 K 1933/18 –, juris Rn. 71 jeweils zu einer Spielhallenerlaubnis; HmbOVG, Urt. v. 09.12.2009 – 5 Bf 269/04 –, juris Rn. 55; a.A. VG Braunschweig, Urt. v. 07.02.2020 – 1 A 1/17 –, juris Rn. 47 mit Verweis auf das Fehlen eines wirtschaftlichen Wertes oder eines persönlichen Nutzens bei „negativen Amtshandlungen“).

28. Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr erweist sich indes im konkreten Fall als ermessensfehlerhaft, soweit sie einen Betrag von einem Viertel der für die Spielhalle ermittelten Ausgangsgebühr übersteigt. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BremGebBeitrG ermäßigt sich die (für den Fall der Genehmigungserteilung) vorgesehene Gebühr zwingend um ein Viertel, wenn ein Antrag aus anderen Gründen als wegen Unzuständigkeit der Behörde abgelehnt wird. Die Gebühr kann in diesen Fällen weiter auf bis zu einem Viertel der vorgesehenen Gebühr ermäßigt werden, § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BremGebBeitrG. Diese Möglichkeit ist angesichts der Formulierung („kann“) in das Ermessen der Behörde gestellt.

29. Zwar hat die Beklagte die anhand der Anzahl der zulässigen Spielgeräte ermittelte Verwaltungsgebühr um ein Viertel ermäßigt und damit § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BremGebBeitrG angewandt. Es liegt jedoch ein Ermessensausfall hinsichtlich der Entscheidung vor, die Gebühr nach Halbsatz 2 um bis zu weitere 50 Prozent zu reduzieren. Die Beklagte hat weder dadurch, dass sie in dem angegriffenen Bescheid ausführte, dass die Gebühr „um ein Viertel zu reduzieren ist“, noch durch den dortigen Bezug auf § 9 Abs. 2 BremGebBeitrG und die Wiedergabe von dessen Satz 1 Halbsatz 1 zum Ausdruck gebracht, dass sie ihr Ermessen für eine weitere Reduzierung erkannt hat (VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 103 m.w.N.). Das eingeräumte Ermessen war nicht auf Null reduziert. Dies ergibt sich schon daraus, dass selbst bei Gebührentatbeständen, die allein das Kostendeckungsprinzip berücksichtigen, bei Antragsablehnung eine Reduzierung um ein Viertel zwingend zu erfolgen hat und eine weitere Reduzierung nach Ermessen möglich ist. Stellt die Gebührenfestsetzung, wie vorliegend, maßgeblich auf den wirtschaftlichen Wert für den Gebührenschuldner ab, ist die Ermessensentscheidung eher zugunsten des Antragstellers offen, weil er im Ergebnis den wirtschaftlichen Vorteil nicht realisieren können. Eine Heilung dieses Ermessensfehlers scheidet aus. Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen nach § 114 Satz 2 VwGO kann in Fällen eines Ermessensausfalles regelmäßig nicht stattfinden, da dies nicht zu einer „Ergänzung“ der Ermessenserwägungen, sondern zu einer erstmaligen Ausübung des Ermessens führen würde (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.10.2007 – 1 C 10/07 –, juris Rn. 30).

30. Die Gebührenfestsetzung war daher aufzuheben, soweit sie den sich aus § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BremGebBeitrG ergebenden Mindestbetrag von 25 % der Regelgebühr übersteigt (¼ von 8.866,00 Euro = 2.216,50 Euro).

31 **IV.** Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO. Dabei bemisst das Gericht die teilweise Aufhebung der Ziffer 4 des Bescheides vom 07.02.2020 mit 1/8 der Kosten. Denn der begehrten Aufhebung Ziffern 2, 3 und 4 des Bescheides vom 07.02.2020 kommt im Verhältnis zur begehrten Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nur eine untergeordnete Bedeutung zu; das Anfechtungsbegehren ist mit 1/4 zu bemessen. Da die Klägerin nur im Hinblick auf die Ziffer 4 teilweise obsiegt, war der für das Anfechtungsbegehren zu berücksichtigende Kostenanteil zu halbieren.

32. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.