

Verwaltungsgericht Bremen, Beschl. v. 27.05.2024 – 5 V 1055/24

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 eine Spielhalle am Standort L. Str.105 in Bremen, zuletzt aufgrund einer bis zum 30.06.2022 befristeten Erlaubnis. Für die Folgezeit beantragte sie unter dem 30.03.2022 erneut eine Erlaubnis, welche die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 16.06.2023 ablehnte. Zur Begründung führte die Antragsgegnerin aus, die Spielhalle unterschreite den Mindestabstand von (damals) 250 Metern zu einer anderen Spielhalle (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) i.V.m § 11 Abs. 2 BremSpielhG). Die Abstandskollision sei durch ein Losverfahren zugunsten der Konkurrentin aufgelöst worden. Die Antragsgegnerin forderte die Antragstellerin auf, den Betrieb der Spielhalle spätestens einen Monat nach Bestandskraft des Bescheids einzustellen. Die Antragstellerin erhob gegen den Ablehnungsbescheid am 22.06.2023 Klage, die noch beim Gericht anhängig ist (Az. 5 K 1324/23).

3 Mit Schreiben vom 27.02.2023 beantragte die Antragstellerin auch für die Zeit ab dem 01.07.2023 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle.

4 Unter dem 02.10.2023 forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin und die Konkurrentin auf, die für das weitere Auswahlverfahren erforderlichen Erklärungen nach § 2a Abs. 4 BremSpielhG abzugeben. Die Antragstellerin verzichtete auf die Aufstellung sämtlicher genannter Geräte bzw. Gegenstände. Die Konkurrentin erklärte daraufhin unter dem 06.11.2023, sie verweise auf die am 19.09.2022 abgegebene Verzichtserklärung, welche im Rahmen des damaligen Auswahlverfahrens abgegeben worden sei. Dieser Verzicht sei zeitlich nicht befristet, sodass ein „doppelter Verzicht“ keinen Mehrwert habe. Daraufhin lud die Antragsgegnerin die Antragstellerin und die Konkurrentin zu einer Losziehung ein. In der Einladung nahm sie Bezug auf den Antrag vom 27.02.2023. Am 06.03.2024 führte die Antragsgegnerin zwischen den

konkurrierenden Spielhallen ein Losverfahren durch. Das Los fiel auf die konkurrierende Spielhalle in der L. Str. 95. Die Antragsgegnerin erteilte der Konkurrentin am 22.04.2024 eine bis zum 30.06.2028 befristete Erlaubnis.

5 Nach Anhörung der Antragstellerin lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation den Antrag vom 27.02.2023 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 Schließung der Spielhalle ordnete sie die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, es liege der Versagungsgrund des § 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG vor, weil die Spielhalle den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle 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.

6 Dagegen hat die Antragstellerin am 06.05.2024 Klage – im Hilfsantrag auch als Drittanfechtungsklage gegen den Erlaubnisbescheid der Konkurrentin – erhoben und den vorliegenden Eilantrag gestellt. Es hätte schon kein Losverfahren durchgeführt werden dürfen, da ihr bei einer Auswahl nach sachbezogenen Kriterien der Vorrang gegenüber der in Abstandskonkurrenz stehenden Spielhalle hätte eingeräumt werden müssen. Unabhängig davon bestehe für die Durchführung eines Losverfahrens keine gesetzliche Grundlage. Es sei außerdem intransparent durchgeführt worden, da insbesondere der Zeitraum der möglichen Erlaubniserteilung nicht klar gewesen sei. Die Mindestabstandsregelung verstoße gegen die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit und ihre verfassungsrechtlich geschützte Berufsfreiheit. Die Ausdünnung des legalen Glücksspielangebots führe zu einer Abwanderung von Spielinteressierten zu illegalem Glücksspiel, insbesondere in Form stetig zunehmender sogenannter „Fun Games“, oder zu Spielbanken. Auch durch das Vergnügungssteuerrecht würde das Aufstellen unzulässiger Spielgeräte (nämlich solcher ohne manipulationssicherer Zählwerke) steuerrechtlich gegenüber dem Aufstellen zulässiger Spielgeräte begünstigt. Ein spanisches Gericht habe eine vergleichbare Mindestabstandsregelung wegen Bedenken gegen deren Verhältnismäßigkeit und Kohärenz dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt (Az. C-719/23). Für einen Sofortvollzug fehle im Übrigen angesichts der drohenden Nachteile für die Spielhallenbetreiber das besondere Vollzugsinteresse.

7 Die Antragstellerin beantragt,

8 1. die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Einstellungsverfügung zu Ziff. 2 im Bescheid der Antragsgegnerin sowie gegen die Androhung des Zwangsgeldes zu Ziff. 3 wiederherzustellen,

9 2. sowie sinngemäß, die Antragsgegnerin im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zu verpflichten, den Weiterbetrieb der Spielhalle zu dulden.

10 Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen. Eine Erlaubniserteilung scheidet wegen des Versagungsgrundes in § 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG aus. Dieser sei auch verfassungsgemäß. Das Losverfahren sei nicht zu beanstanden. Nach Ausschöpfung der gesetzlichen Auswahlkriterien sei ein Losverfahren zulässig gewesen. Hierfür habe es keiner expliziten Rechtsgrundlage bedurft, zumal die sachbezogenen Auswahlkriterien gerade gesetzlich geregelt seien. Eine Umverteilung der Erlöse aus dem Glücksspiel zugunsten der öffentlichen Spielbanken sei weder bezweckt noch gebe es hierfür hinreichende Belege. Die Besonderheiten von Spielbanken rechtfertigten auch eine im Vergleich zu Spielhallen unterschiedliche Behandlung.

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

II.

1.

12 Der Antrag ist unzulässig, soweit die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage hinsichtlich der Ziffer 3 des angefochtenen Bescheids begehrt. Die Klage gegen die Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 5.000 Euro hat gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung, da diese weder kraft Gesetzes noch aufgrund einer behördlichen Vollziehungsanordnung entfallen ist. Der Antragstellerin fehlt es insoweit an einem Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag. Im Übrigen ist der Antrag zulässig.

2.

13 Der Antrag auf vorläufige Duldung des Spielhallenbetriebs bleibt ohne Erfolg.

14 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.

15 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 anderen Spielhallen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 lit. a) BremSpielhG entgegen. Danach ist eine Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet. Dies ist hier der Fall.

a.

16 Das Mindestabstandsgebot verstößt für sich genommen nicht gegen höherrangiges Recht. Dies hat die Kammer zur bisherigen Gesetzeslage, wonach ein Mindestabstand von 250m zwischen zwei Spielhallen eingehalten werden musste, bereits mehrfach entschieden (ausführlich etwa: VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 48 ff. m.w.N.). Auch strengere Abstandsvorschriften von 500 Metern waren bereits Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 – juris; BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 –, juris Rn. 34 ff., wenn auch zur Berliner „Soll-Vorschrift“). Bedenken gegen die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht hat die Kammer nicht.

17 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 von der Antragstellerin vorgebrachten Argumente gerechtfertigt.

18 Zunächst ergibt sich für das hiesige Verfahren nichts Wesentliches aus dem Vorlageverfahren C-719/23 vor dem EuGH. Die dort streitgegenständliche spanische Glücksspielregulierung unterscheidet sich erheblich von der bremischen Rechtslage. Aus der Vorlagefrage des Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ergibt sich außerdem, dass dieses Gericht davon ausgeht, dass die dortigen Mindestabstandsregelungen deshalb gegen Unionsrecht verstoßen könnten, weil bereits die übrige Glücksspielregulierung (Zutrittsverbot für Minderjährige, Werbeverbot etc.) ebenso wirksam für den Jugend- und Spielerschutz sei wie Mindestabstandsvorschriften. Von dieser Prämisse, dass die Schulabstandsregelungen das vom Gesetzgeber avisierte Schutzniveau nicht erhöhen, geht die Kammer im Einklang mit der obergerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung indes gerade nicht aus.

19 Der erwünschte Kanalisierungseffekt wird durch die Reduzierung des legalen Spielangebots aufgrund der verschiedenen Verschärfungen des Bremischen Spielhallengesetzes nicht aufgehoben (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 14.11.2023 – 1 B 229/23 –, juris Rn. 24). Es ist zwar denkbar, aber kann angesichts widerstreitender Meinungen in der Suchtwissenschaft keineswegs als sicher angesehen werden, dass Spielinteressierte – statt weitere Wege zu einer legalen

Spielhalle in Kauf zu nehmen – sich dem illegalen Glücksspiel zuwenden. Der Gesetzgeber verlässt in einer solchen Situation den ihm eingeräumten Einschätzungsspielraum nicht, wenn er – gestützt auf Prognosen und Forschungsbefunde – annimmt, dass die Verfügbarkeitsreduzierung bei legalem Glücksspiel dazu beiträgt, dass weniger Personen spielsüchtig werden.

20 Auch die von der Antragstellerin gerügte staatliche „Förderung“ des Betriebs von illegalen Spielautomaten ist nicht ersichtlich. Der Betrieb nicht zugelassener Spielgeräte, insbesondere sogenannter „Fun Games“, ist nach § 6a Abs. 1 Satz 1 SpielV verboten und wird somit nicht staatlich gebilligt oder gar gefördert. Auch das Bremische Vergnügungssteuerrecht setzt keinen „Anreiz“ für den Betrieb solcher Geräte. Es stellt lediglich sicher, dass (auch) auf deren Betrieb die Vergnügungssteuer anfällt, auch wenn es (mangels manipulationssicheren Zählwerks) an der sonst üblichen und nachvollziehbaren Bemessungsgrundlage (nämlich dem nachprüfaren Einspielergebnis) fehlt. Die Pauschalbesteuerung soll dafür sorgen, dass die legalen und illegalen Geräte, jeweils abhängig von ihrem Aufstellort, grundsätzlich gleich besteuert werden. Dass der Gesetzgeber hier u.U. nicht in seine Erwägungen einbezogen hat, dass illegale Geldspielgeräte (innerhalb oder außerhalb von Spielhallen) womöglich höhere Umsätze erzielen als legale, bedingt noch keine „Förderung“ illegalen Glücksspiels, welche die Regulierung des legalen Sektors als inkohärent erscheinen lassen würde.

21 Eine Inkohärenz oder ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz ergibt sich auch nicht vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Regulierung von Spielhallen und Spielbanken; ein Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits besteht nicht. Es ist jedoch in der Rechtsprechung geklärt, dass eine dahingehende Ungleichbehandlung von Spielhallen und Spielbanken gerechtfertigt ist. Ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung liegt im unterschiedlichen Gefährdungspotential beider Typen von Spielstätten (Verankerung im Alltag bei Spielhallen gegenüber Abstand vom Alltag bei Spielbanken) und insbesondere in der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 174; jünger auch BVerwG, Beschl. v. 17.11.2023 – 8 B 28.23 –, juris Rn. 11). Diese höchstrichterliche Rechtsprechung wird auch durch den Vorlagebeschluss des Obergerichts der Autonomen Gemeinschaft Valencia zur Kohärenz der spanischen Glücksspielregulierung nicht durchgreifend in Frage gestellt.

b.

22 Auch das von der Antragsgegnerin durchgeführte Auswahlverfahren begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Das Auswahlverfahren zwischen zwei konkurrierenden Spielhallen richtet sich nach § 2a BremSpielhG und unterliegt einem gestuften Verfahren. Danach ist zunächst bei mehreren Standortkombinationen diejenige auszuwählen, welche die Standortkapazität bestmöglich ausschöpft (§ 2a Abs. 3 Satz 1 BremSpielhG). Kann auf diese Weise keine Entscheidung getroffen werden, können die konkurrierenden Betreiber sich zu bestimmten Betriebseinschränkungen bereit erklären (§ 2a Abs. 4 und 5 BremSpielhG). Sollten beide Betreiber

entsprechende Erklärungen abgeben, ist ein weiteres Verfahren nicht ausdrücklich geregelt. Eine Losentscheidung ist ausdrücklich nur für die Konkurrenz zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen vorgesehen (§ 2 Abs. 4 lit. b) BremSpielhG, § 2a Abs. 6 BremSpielhG, § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1a BremGlüG, § 5b Abs. 2 BremGlüG).

aa.

23 Die Antragsgegnerin durfte ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht ein Losverfahren durchführen. Eine Auswahl nach den Kriterien des § 2a Abs. 4 und 5 BremSpielhG war nicht möglich. Die Antragstellerin hatte eine vollumfassende Verzichtserklärung abgegeben. Auch der Erklärung der Konkurrentin, sie verweise auf eine bereits abgegebene und nicht zeitlich befristete Verzichtserklärung und eine „doppelte“ Verzichtserklärung sei nicht erforderlich, lässt sich mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, dass die Konkurrentin auf die Aufstellung der genannten Geräte bzw. Gegenstände zur Verbesserung ihrer Auswahlchancen (weiterhin) verzichtet.

24 Zunächst steht die Durchführung eines Losverfahrens ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung nicht im Konflikt mit dem Vorbehalt des Gesetzes. Dieser verlangt, dass für Grundrechtseingriffe eine gesetzliche Grundlage besteht und grundsätzlich alle wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst entschieden werden. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen. Bei Auswahlentscheidungen muss der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu eröffnen oder zu versagen ist, und er muss ein rechtsstaatliches Verfahren bereitstellen, in dem hierüber zu entscheiden ist. Es ist mit Bezug auf Standortkonkurrenzen zwischen Spielhallen jedoch höchstrichterlich geklärt, dass selbst das vollständige Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für das Auswahlverfahren unschädlich ist, soweit sich die Auswahlkriterien mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn kein Auswahlverfahren normiert sei, jedoch Härtefallausnahmen; hieraus lasse sich der Wille des Gesetzgebers entnehmen, besonders hart betroffene Spielhallenbetreiber zu bevorzugen (BVerfG, Beschl. v. 07.3.2017 – 1 BvR 1314/12 –, juris Rn. 182 ff. m.w.N.; vgl. ebenso StGH BW, Urt. v. 17.06.2014 – 15/13 –, juris Rn. 358 oder SächsOVG, Beschl. v. 22.12.2017 – 3 B 320/17 –, juris Rn. 11 ff.). Diese Vorgaben hat das von der Antragstellerin zitierte Niedersächsische Obergericht im Wesentlichen ebenfalls zugrunde gelegt (NdsOVG, Beschl. v. 04.09.2017 – 11 ME 330/17 –, juris Rn. 9 ff.). Es hat jedoch mit Blick auf die damalige Rechtslage in Niedersachsen festgestellt, dass dort nicht nur Regelungen zum Auswahlverfahren fehlen, sondern auch sonstige Regelungen (etwa zur Härtefallbefreiung), aus welchen sich Auswahlkriterien herleiten ließen. Auch mittels Auslegung ließen sich daher keine Auswahlkriterien entwickeln. So liegt der Fall hier indes nicht. In Bremen gibt es eine Rechtsgrundlage für die Durchführung eines gestuften Auswahlverfahrens, mit der der Landesgesetzgeber die wesentlichen Kriterien der Auswahl selbst gesetzlich definiert hat.

25 Auch verstößt die Durchführung eines Losverfahrens (statt der Auswahl anhand von ausschließlich sachbezogenen Kriterien) nicht per se gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit entschieden, dass ein gesetzlich vorgeschriebenes Losverfahren zwischen zwei konkurrierenden Spielhallen nicht zu beanstanden ist. Der Gesetzgeber darf schon dann, wenn zwei Spielhallen („nur“) die grundsätzlichen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllen, davon ausgehen, dass diese auf einer Stufe stehen und ein Losverfahren wählen. Er ist insbesondere nicht gezwungen, als vorrangige Auswahlkriterien die Anzahl der Spielgeräte, Priorität oder Anciennität zu normieren (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 –, juris Rn. 53 ff.).

26 Hieran gemessen ist das von der Antragsgegnerin nach Ausschöpfung aller gesetzlichen Kriterien angewandte Losverfahren nicht zu beanstanden (ebenso, wenn auch als obiter dictum: SächsOVG, Beschl. v. 22.12.2017 – 3 B 320/17 –, juris Rn. 15). Aus den bestehenden gesetzlichen Regelungen lässt sich durch Auslegung herleiten, dass im Falle der Ausschöpfung der gesetzlichen Auswahlkriterien ein Losverfahren durchgeführt werden muss. Durch das gesetzliche Auswahlverfahren ist zunächst sichergestellt, dass nur solche Spielhallen miteinander konkurrieren, die für sich genommen jeweils die Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 BremSpielhG erfüllen; dies ergibt sich aus der Formulierung von § 2a Abs. 1 BremSpielhG und dem Sinn und Zweck des Auswahlverfahrens. Sodann hat der Gesetzgeber geregelt, dass im Zweifel eine Standortkombination zu wählen ist, welche die Standortkapazitäten bestmöglich ausschöpft. Auf der nächsten Stufe ist geregelt, dass sachbezogene, spieterschützende und ausdrücklich über die gesetzlichen Erlaubnisvoraussetzungen hinausgehende Selbstverpflichtungen der konkurrierenden Betreiber für die Auswahl maßgeblich sein sollen. Dadurch, dass der Gesetzgeber auf weitere sachliche Auswahlkriterien ausdrücklich verzichtet hat, lässt sich im Umkehrschluss entnehmen, dass nach Ausschöpfung der gesetzlichen Auswahlkriterien grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die konkurrierenden Spielhallen „auf einer Stufe“ stehen. In diesem Fall ist die Durchführung eines Losverfahrens sachgerecht.

bb.

27 Auch die konkrete Durchführung des Losverfahrens begegnet keinen Bedenken. Die gerügten Transparenzmängel lagen nicht vor. Die Antragsgegnerin hat insbesondere in der Einladung zur Losziehung ausdrücklich auf den Antrag der Antragstellerin vom 27.02.2023 Bezug genommen. Andere unbeschiedene Anträge lagen nicht vor. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin musste die Antragsgegnerin beim Losverfahren auch noch nicht bekanntgeben, für wie viele Jahre eine Erlaubnis erteilt werden soll. Sie kann die Ermessensentscheidung über die Befristung der zu erteilenden Erlaubnis auch erst nach dem Auswahlverfahren treffen. Unabhängig davon bleibt es unklar, unter welchem Gesichtspunkt die Unkenntnis über die Länge der beabsichtigten Erlaubnis das Verfahren beeinflusst haben soll. Auch im regulären Verwaltungsverfahren – ohne Auswahl – beantragen die Betreiberinnen eine Erlaubnis, ohne vorher eine Mitteilung zu erhalten, für welchen Zeitraum diese ihr voraussichtlich erteilt werden wird.

3.

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

a.

29 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.

b.

30 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.

aa.

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

32 Die Verfügung ist materiell rechtmäßig. Diese stützt sich auf § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO, wobei der Tatbestand hier angesichts der Ablehnung des Erlaubnisanspruchs 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 allenfalls nach einem Auswahlverfahren möglich sein würde. Bei der Durchführung eines Losverfahrens kann es zwar durchaus geboten sein, dass der Betreiberin der unterlegenen Spielhalle, die bis dahin legal bzw. geduldet betrieben wurde, Gelegenheit gegeben wird, ihre Geschäfte abzuwickeln. Zwischen dem Unterliegen im Losverfahren – bei dem der Geschäftsführer der Antragstellerin anwesend war – und dem Erlass der Schließungsverfügung lag hier jedoch bereits über ein Monat. In dieser Zeit hätte die Antragstellerin die erforderlichen Maßnahmen zur Schließung ihrer Spielhalle bereits einleiten können. Es ist jedenfalls in diesem Fall nicht geboten, dass die Behörde darüber hinaus im Ablehnungsbescheid eine zusätzliche, formelle Schließungsfrist einräumt; insbesondere bedarf es keiner Frist, die an die Bestandskraft des Bescheids anknüpft. Da die Antragstellerin auch unter keinem Gesichtspunkt über einen Duldungsanspruch verfügt (siehe bereits oben), kommt die Einräumung einer Schließungsfrist hier nicht in Betracht.

33 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass die Antragsgegnerin der Antragstellerin im Bescheid vom 16.06.2023 eine Schließungsfrist von einem Monat ab Bestandskraft eingeräumt hat und diese aufgrund der dagegen gerichteten und noch anhängigen Klage noch nicht eingetreten ist. Bei der Einstellungsverfügung im Bescheid vom 22.04.2024 handelt es sich um eine neue Sachentscheidung, die zur vollständigen inhaltlichen Überholung der Einstellungsverfügung in dem Bescheid vom 16.06.2023 geführt hat. Das gilt auch hinsichtlich der damit verbundenen Verkürzung der Schließungs-/Erfüllungsfrist. Zwar geht die Kammer davon aus, dass in der Einräumung einer Schließungsfrist eine damit verbundene vorübergehende Duldung zu sehen ist (vgl. VG Bremen, Urt. v. 29.02.2024 – 5 K 2150/22 –, juris Rn. 42). Eine Duldung kann sich auch aus der Entscheidung ergeben, bei Ausübung des in § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO eröffneten Ermessens auf eine entsprechende Untersagungsverfügung und ggf. deren Vollstreckung zu verzichten (VGH BW, Beschl. v. 10.02.2022 – 6 S 3680/21 –, juris Rn. 13). Allerdings lässt sich der Einräumung einer Schließungsfrist von spätestens einen Monat nach Bestandskraft des Bescheids vorliegend nicht ein eindeutiger Erklärungswert dahingehend entnehmen, dass die Antragsgegnerin auf ein Einschreiten gegen den Spielhallenbetrieb auch unabhängig von dem Ausgang des zum Entscheidungszeitpunkt noch offenen Erlaubnisverfahrens hinsichtlich des Erlaubnisanspruchs für den Zeitraum ab dem 01.07.2023 verzichten wollte. Mit dem Bescheid vom 16.06.2023 wollte die Antragsgegnerin ersichtlich nur über den Antrag vom 30.03.2022 und nur über den Zeitraum vom 01.07.2022 bis 30.06.2023 entscheiden. Das ergibt sich aus den von ihr herangezogenen Rechtsgrundlagen für die Ablehnung des Antrags und die Bezugnahme nur auf diesen Antrag. Durch die Stellung des Erlaubnisanspruchs für den Zeitraum

ab dem 01.07.2023 war ein neuer Verfahrensgegenstand entstanden, der einen anderen Zeitraum betraf und über den die Antragsgegnerin nunmehr nach anderen Rechtsgrundlagen entschieden hat. Dafür, dass die Antragsgegnerin den Spielhallenbetrieb auch über eine Ablehnung dieser Anträge hinaus weiter dulden und sich durch die Einräumung einer Schließungsfrist in dem Bescheid vom 16.06.2023 entsprechend dahingehend binden wollte, liegen keine Anhaltspunkte vor. Vielmehr musste die Antragstellerin damit rechnen, dass die Antragsgegnerin mit der (endgültigen) Versagung der Erlaubnis die bisherige Duldung beendet und weitergehende Maßnahmen gegenüber dem illegalen Spielhallenbetrieb ergreift. Von diesem Verständnis geht im Übrigen auch offenbar die Antragstellerin aus, denn den vorliegenden Eilantrag hat sie gerade nicht damit begründet, dass die Einstellungsverfügung im Widerspruch zur wirksamen und fortbestehenden Duldung aus dem Bescheid vom 16.06.2023 stünde.

bb.

34 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.

III.

35 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.