



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 5 K 2030/17

*Urteil niedergelegt in unvollständiger Fassung
auf der Geschäftsstelle am 26.11.2018
gez. Krause
Justizobersekretärin als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des [REDACTED]

Klägers,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte [REDACTED]

Gz.: [REDACTED] -

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen,
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:

Frau [REDACTED]

[REDACTED] -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richter Prof. Sperlich, Richter Horst und Richter Till sowie die ehrenamtlichen Richter Wundersee und Ambrosi aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. November 2018 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

gez. Prof. Sperlich

gez. Horst

gez. Till

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Befristung ihm erteilter Spielhallenerlaubnisse und für die Erlaubniserteilung festgesetzte Verwaltungsgebühren.

Der Kläger betrieb seit 1995 eine Spielhalle in der Westerstraße 98-104 und seit 2009 eine weitere Spielhalle in der Westerstraße 106. Vor dem Hintergrund des Erlöschens der bisherigen Spielhallenerlaubnisse mit Ablauf des 30. Juni 2017 gemäß § 11 Abs. 3 des Bremischen Spielhallengesetzes (BremSpielhG) beantragte der Kläger am 28. Juni 2016 die Erteilung neuer Erlaubnisse für den Betrieb seiner Spielhallen.

Im Rahmen der Anhörung wies das Stadtamt darauf hin, dass der Abstand zwischen den beiden Spielhallen unter 250 m liege und damit der Betrieb beider Standorte unzulässig sei. Eine Befreiung vom Abstandsgebot könne nur erreicht werden, wenn eine Standortbetriebsdauer von mindestens 20 Jahren bestehe, der Betrieb in den letzten 10 Jahren von einem Inhaber geführt worden sei und das zuständige Finanzamt seine steuerliche Zuverlässigkeit bestätige. Der Prozessbevollmächtigte des Klägers machte demgegenüber geltend, dass bereits der zeitliche Ablauf der unbefristet erteilten Genehmigungen als verfassungswidrig angesehen werde. Eine Regelung, die einen Wegfall einer bestandskräftigen Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen vorsehe, verletze die Grundrechte des Klägers aus Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG. Höchst vorsorglich werde für beide Spielhallen eine Genehmigung nach § 2 BremSpielhG beantragt, wobei die Beklagte dem Kläger weder einen Verstoß gegen das Abstandsflächengebot noch gegen das Mehrfachkonzessionsverbot entgegenhalten könne. Auch diese beiden Regelungen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 5 BremSpielhG seien als verfassungswidrig einzustufen. Sollte nach Ansicht der Behörde wegen der Nichteinhaltung des Mindestabstandes und des Verbots der Mehrfachkonzession von der Erteilung der Erlaubnis für beide Spielhallen abgesehen werden, würde der Antrag auf

die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle in der Westerstraße 98-104 beschränkt.

Mit Bescheiden vom 28. Juni 2017 erteilte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen unter Bezugnahme auf beigefügte Grundrisszeichnungen jeweils eine Spielhallenerlaubnis für eine Halle 1 und eine Halle 2 in der Westerstraße 98-104. Die Erlaubnisse wurden bis zum 30. Juni 2022 befristet und mit zahlreichen Auflagen zur Beaufsichtigung und Betriebsführung versehen. Für die Erlaubnis der Spielhalle 1 wurde eine Gebühr in Höhe von 7.388 € und für die Spielhalle 2 eine Gebühr von 8.127 € festgesetzt. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BremSpielhG bedürfe der Erlaubnis, wer ein Spielhallengewerbe ausüben wolle. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG werde die Erlaubnis für eine Dauer von bis zu fünf Jahren erteilt. Da keine Versagungsgründe bekannt geworden seien, sei dem Antrag des Klägers auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle im Gebäude Westerstraße 98-104 stattzugeben. In Bezug auf das Mindestabstandsgebot sei festzustellen, dass vom Kläger die Bedingungen des § 11 Abs. 3a BremSpielhG erfüllt würden. Die Gebührenfestsetzung beruhe auf § 4 BremGebBeitrG in Verbindung mit Ziffer 150.11 des Kostenverzeichnisses der Kostenverordnung für die Verwaltung Wirtschaft und Häfen. Danach sei für die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle eine Gebühr von 477 € bis 8.866 € zu erheben. In Anbetracht dessen, dass dem Kläger mit der Erlaubnis die Aufstellung von zehn Geräten in Halle 1 und elf Geräten in Halle 2 gestattet werde, des damit verbundenen wirtschaftlichen Wertes der Genehmigung, des Verwaltungsaufwandes und der Bedeutung der Amtshandlung seien die Gebühren in der festgesetzten Höhe angemessen. Die Bescheide wurden dem Kläger am 5. Juli 2017 zugestellt.

Der Kläger hat am 26. Juli 2017 Klage erhoben.

Er wendet sich mit seiner Klage gegen die Befristung der ihm erteilten Spielhallenerlaubnisse. Die Befristung sei isoliert anfechtbar, weil es sich um eine selbständig abtrennbare Nebenbestimmung handele. Die Anfechtungsklage sei auch begründet. § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG sei schon nach seinem Anwendungsbereich nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar. Sinn und Zweck dieser Regelung sei es, im Falle der Neuerteilung der Erlaubnis eine zeitliche Begrenzung vorzunehmen, um dafür Sorge zu tragen, dass Neuerwerber eine angemessene Zeitspanne unter Beweis stellen müssten, dass sie die erforderliche Zuverlässigkeit besäßen. Die Auslegung ergebe sich aus dem Zusammenhang mit Absatz 2 der Vorschrift. Der Kläger sei hingegen seit 22 Jahren Inhaber einer Konzession. In dieser Zeit sei es zu keinerlei Zwischenfällen gekommen. Die zeitliche Beschränkung der Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle sei

vor dem Hintergrund der Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gemäß Art. 14 Abs. 1 GG rechtswidrig. In der Befristung der Erlaubnisse liege zudem ein Verstoß gegen Art. 12 GG, weil sie zu einer Erstickung der wirtschaftlichen Tätigkeit führe. Die Betreiber von Spielhallen hätten im Hinblick auf künftige Investitionen keine Planungssicherheit. Allein eine Investition in die Spielgeräte sei nur schwer möglich, wenn der Betrieb nicht über 5 Jahre hinaus sichergestellt sei. Auch notwendige Modernisierungsmaßnahmen könnten aufgrund der Befristung nicht vorgenommen werden. Die Befristung auf eine Dauer von 5 Jahre sei auch nicht geeignet, das öffentliche Spielangebot einzudämmen. Heutzutage würde ein Großteil des Glückspiels über das Internet betrieben. Die Nachteile für die Spielhallenbetreiber seien demgegenüber gravierend. Bei Spielhallen seien im Durchschnitt Mietzeiten von 15 Jahren vereinbart. Ein vorzeitiges Kündigungsrecht wegen Gesetzesänderungen sei in den Mietverträgen zumeist nicht vorgesehen. Vielen Spielhallenbetreibern würde durch die umfangreichen Verpflichtungen aus den Mietverträgen die Insolvenz drohen. Die Beklagte habe keine ordnungsgemäße Interessenabwägung vorgenommen. Die Bescheide seien daher als ermessensfehlerhaft einzustufen. Zwar sehe der Wortlaut der Vorschrift grundsätzlich eine Beschränkung der Betriebserlaubnis auf 5 Jahre vor. Die Beklagte sei jedoch gehalten, bei der Erteilung Ermessensgesichtspunkte einfließen zu lassen, wenn eine sachgerechte Bewertung nur unter Einbeziehung der Umstände des Einzelfalles möglich sei. Hier habe die Beklagte nicht berücksichtigt, dass der Kläger die Spielhallen über 22 Jahre beanstandungsfrei betrieben habe. Auch die erhobenen Gebühren seien rechtswidrig. Sie bewegten sich an der oberen Grenze des Gebührenrahmens und berücksichtigten damit nicht hinreichend die Umstände des Einzelfalles. Es handele sich nicht um eine Neuerteilung, sondern um die Erlaubnis für ein Bestandsgewerbe. Nur aufgrund einer Gesetzesänderung sei überhaupt die erneute Erteilung notwendig geworden. Die Gebührenhöhe sei daher allenfalls im unteren Drittel des Rahmens zu veranschlagen.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

1. die Befristung in Ziffer 2 und die Gebührenfestsetzung in Ziffer 4 des Bescheides vom 26. Juni 2017 betreffend die Spielhalle 1 auf dem Grundstück Westerstr. 98 bis 104 aufzuheben,
2. die Befristung in Ziffer 2 und die Gebührenfestsetzung in Ziffer 4 des Bescheides vom 26. Juni 2017 betreffend die Spielhalle 2 auf dem Grundstück Westerstr. 98 bis 104 aufzuheben, und
3. hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung der Bescheide vom 28. Juni 2017 zu verpflichten, dem Kläger die beantragten Spielhallenerlaubnisse mit einer in verfassungskonformer Auslegung angemessen ermittelten Frist zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie hält die erhobenen Anfechtungsklagen bezogen auf die Befristung bereits für unzulässig. Bei der Beschränkung der Erlaubnis handele es sich nicht um eine separat anfechtbare Befristung, sondern um eine Inhaltsbestimmung. Das ergebe sich aus dem Tenor der Bescheide, wonach die Auflagen separat aufgeführt seien, und zum anderen aus dem Sinnzusammenhang. Denn eine Erlaubnis könne bereits von Gesetzes wegen nur befristet erteilt werden. Im Übrigen sei die Klage auch unbegründet. Die Befristung der Spielhallenerlaubnisse ergebe sich aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV iVm § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG. Eine unbefristete Erteilung sei daher nicht möglich. Die Befristung sei auch rechtlich nicht zu beanstanden. Sie diene der Umsetzung der Ziele des § 1 GlüStV, insbesondere der Bekämpfung der Spielsucht durch eine Verknappung des Spielangebots. Die Befristung auf maximal 5 Jahre orientiere sich an der ausreichend bemessenen Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 1 und 2 GlüStV. Die Übergangsfristen trügen dem Interesse der Betreiber Rechnung, eine Amortisierung der getätigten Investitionen zu erreichen. Auch ein Ermessensfehlergebrauch liege nicht vor. Die Beklagte habe offensichtlich Ermessen ausgeübt. Falls der Kläger eine längere Frist wünsche, müsse er die Klage gegebenenfalls umstellen. Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Übergangsvorschriften verweist die Beklagte auf die hierzu ergangene Rechtsprechung des BVerfG. Die festgesetzten Gebühren seien ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Gebühr orientiere sich gem. § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG nicht nur am Verwaltungsaufwand, sondern auch an der wirtschaftlichen Bedeutung und somit vor allem an der Anzahl der aufgestellten Spielgeräte.

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

Entscheidungsgründe

Die Klage hat insgesamt keinen Erfolg. Die Anfechtungsklage gegen die in Ziffer 2 der Bescheide vorgenommene Befristung ist bereits unzulässig (I.). Soweit der Kläger bezogen auf die Befristung hilfsweise eine Verpflichtungsklage auf Erteilung von Spielhallenerlaubnissen mit einer in verfassungskonformer Auslegung angemessen ermittelten Frist erhoben hat, ist diese unbegründet (II.). Auch die gegen Ziffer 4 der

Bescheide erhobene Anfechtungsklage ist abzuweisen, weil die Verwaltungsgebühren auch in der festgesetzten Höhe rechtmäßig sind (III.).

I. Die Anfechtungsklage gegen die in Ziffer 2 der Bescheide erfolgten Befristungen ist unzulässig.

Der Rechtsschutz gegen belastende Nebenbestimmung stellt eines der umstrittenen Probleme des Verwaltungsprozessrechts dar. Nach mittlerweile gefestigter Rechtsprechung des BVerwG ist gegen belastende Nebenbestimmungen jeder Art im Sinne des § 36 Abs. 2 VwVfG die Anfechtungsklage gegeben (BVerwGE 112, 221 (224)). Das gilt von jeher praktisch unbestritten für Auflagen (vgl. BVerwGE 85, 24 (26); 55, 135 (137)), die als selbständige Verwaltungsakte mit einem begünstigenden Verwaltungsakt lediglich verbunden sind. Ob Nebenbestimmungen darüber hinaus isoliert angefochten werden können, hängt nach dem BVerwG davon ab, ob der begünstigende Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. Das ist eine Frage der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit des Anfechtungsbegehrens, sofern eine isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vornherein ausscheidet (BVerwGE 81, 185 (186)). Die Zulässigkeit der isolierten Anfechtungsklage bezieht sich nur auf die Frage der prozessualen Teilbarkeit, d. h. ob der Verwaltungsakt im logischen Sinne teilbar ist. Zu verneinen ist die logische Teilbarkeit und damit die isolierte Anfechtbarkeit insbesondere bei Inhaltsbestimmungen und modifizierenden Auflagen. Der Kläger darf aber auch dann eine Verpflichtungsklage erheben, wenn ihm dies eine Erweiterung seines Rechtskreises bringt (vgl. BVerwGE 112, 263 (265); außerdem m.w.N. Wysk, VwGO, 2. Aufl., § 42 Rn. 31 ff.).

Eine isolierte Aufhebbarkeit der Befristung scheidet hier aus, weil die Befristung auf einen Zeitraum von 5 Jahren konstitutiver Bestandteil der erteilten Erlaubnis ist. Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV sind die Erlaubnisse für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle zu befristen. In Umsetzung dieser Vorgabe schreibt § 2 Abs. 1 BremSpielhG vor, dass die Erlaubnis für ein Spielhallengewerbe für eine Dauer von bis zu fünf Jahren erteilt werden kann. Anders als nach altem Recht (vgl. § 33i Abs. 1 Satz 2 GewO) kann die Erlaubnis nicht nur mit einer Befristung erteilt werden, sondern sie ist zwingend mit einer Befristung zu versehen. Eine über die Dauer von 5 Jahren hinausgehende Erteilung einer Spielhallenerlaubnis ist nach dem Bremischen Spielhallengesetz nicht vorgesehen. Soweit der Kläger mit seiner Anfechtungsklage die unbefristete Erlaubnis begehrt, berührt dies unmittelbar die von Gesetzes wegen zwingend vorgeschriebene inhaltliche Ausgestaltung der Erlaubnis. Eine über die gesetzliche Höchstdauer hinausgehende Erteilung einer Spielhallenerlaubnis stellt eine Erweiterung des Rechtskreises dar, die der

Kläger nur mit der Verpflichtungsklage erreichen kann (ebenso OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2017 – 4 Bf 160/14, juris, Rn. 68 für den Fall einer Befristung der Erlaubnis für die Vermittlung von Lotterien; ferner BVerwG, Urt. v. 14.11.2007 – 6 C 1.07, juris, Rn. 17 zur zeitlichen Erwerbsbeschränkung nach dem Waffenrecht; zu einer Befristung im Ermessenswege nach § 33i GewO siehe OVG NRW, Urt. v. 16.04.2018 – 4 A 589/17, juris, Rn. 24 ff.)

II. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen, deren Geltungsdauer über den im Gesetz vorgesehenen Fünfjahreszeitraum hinausreicht.

Rechtsgrundlage für die Befristung der dem Kläger erteilten Spielhallenerlaubnisse bis zum 30. Juni 2022 ist § 2 Abs. 1 S. 2 BremSpielhG. Danach wird die Erlaubnis für eine Dauer von bis zu 5 Jahren erteilt. Dieser maximale Zeitraum ist dem Kläger auch von der Beklagten gewährt worden. Darüber hinausgehende Ansprüche kann der Kläger nicht geltend machen. Sie lassen sich weder aus einer verfassungskonformen Auslegung des Gesetzes herleiten noch ergeben sie sich aus der vom Kläger geltend gemachten Verfassungswidrigkeit der Norm. § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG kann nur dahingehend ausgelegt werden, dass eine Spielhallenerlaubnis nur für einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren erteilt werden kann. Diese durch das Gesetz vorgenommene Befristung von Spielhallenerlaubnissen ist auch von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Auch die vom Kläger geforderte Interessenabwägung kann hier zu keinem anderen Ergebnis führen.

1. Die Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG führt zu dem Ergebnis, dass Erlaubnisse zum Betrieb von Spielhallen nur für eine Dauer von bis zu 5 Jahren erteilt werden und auch im Falle des Klägers nicht von der im Gesetz vorgeschriebenen Höchstdauer abgewichen werden kann.

a) Der Wortlaut der Vorschrift ist eindeutig. Danach wird die Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle für eine Dauer von bis zu 5 Jahren erteilt. Die Möglichkeit über diese Höchstdauer hinauszugehen, ist nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht vorgesehen.

b) Auch die Gesetzesbegründung unterstreicht, dass jede Spielhallenerlaubnis auf höchstens 5 Jahre zu befristen ist und darüber hinausgehende Differenzierungen, etwa nach der Zeitdauer zuvor erteilter Erlaubnisse, nicht in Betracht kommen. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass die zukünftige Befristung von Spielhallenerlaubnissen auf § 24 Abs. 2 GlüStV beruhe. Danach seien die Erlaubnisse zu befristen. Der Zeitraum von fünf Jahren erfolge in Anlehnung an § 29 Abs. 4 GlüStV. Mit

dem Zeitraum werde auf die Spielhallenbetreiber Rücksicht genommen. Unter Zugrundelegung der in der AfA-Tabelle für die verwendbaren Anlagegüter unter Ziffer 7.5.1 ausgewiesene Nutzungsdauer für Geldspielgeräte seien die Geräte nach ca. 4 Jahren amortisiert (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Mitteilung des Senats vom 3. April 2012, Drs. 18/329). In § 29 Abs. 4 GlüStV ist ebenfalls eine Frist von fünf Jahren für die Geltungsdauer von Spielhallenerlaubnissen vorgesehen, die vor dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags erteilt worden sind (zur Verfassungsmäßigkeit des § 29 Abs. 4 GlückStV vgl. ausführlich BVerwG, Urt. 05.04.2017 – 8 C 16/16, juris Rn. 25 ff.). Auch die Erwägungen zum Abschreibungszeitraum lassen erkennen, dass der Landesgesetzgeber hier von einer angemessenen Frist für die Dauer von Spielhallenerlaubnissen auch unter dem Gesichtspunkt der Investitionen ausgegangen ist und insoweit nicht zwischen Neuinbetriebnahmen und Fortführung von Spielhallen zu unterscheiden beabsichtigte.

c) Auch die vom Kläger angeführte Interpretation, dass die Befristung auf einen Fünfjahreszeitraum mit Blick auf § 2 Abs. 2 BremSpielhG nur für diejenigen zutreffend sein könne, die ihre Zuverlässigkeit beim Betrieb von Spielhallen erst noch nachweisen müssten, findet in der systematischen Auslegung keine Stütze. Die Befristung auf einen maximalen Zeitraum von 5 Jahren findet nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG auch in den Fällen statt, in denen bereits zuvor über erhebliche Zeiträume Spielhallen betrieben worden sind. Eine Differenzierung aus Gründen des Bestandsschutzes findet ausschließlich nach § 11 Abs. 3a BremSpielhG statt. Für betroffene Betriebe mit einer Standortbetriebsdauer von mindestens 20 Jahren, die vom gleichen Inhaber in den letzten zehn Jahren geführt worden sind und deren Inhaber sich als steuerlich zuverlässig erwiesen haben, gilt weder das Mindestabstandsgebot noch das Mehrfachkonzessionsverbot. Vor diesem Hintergrund ist es auch möglich gewesen, dass der Kläger eine Erlaubnis für zwei Spielhallen in einem Gebäude erhalten hat, weil für diese Räumlichkeiten bereits seit 1995 eine Erlaubnis bestand und der Kläger Inhaber der Spielhallen war. Diese Voraussetzungen bestanden für die Spielhalle in der Westerstraße 106, für die zunächst auch ein Antrag gestellt, später jedoch wieder fallen gelassen worden ist, hingegen nicht. Die vom Kläger geltend gemachte besondere Konstellation einer langen Betriebsdauer ist daher vom Landesgesetzgeber in § 11 Abs. 3a BremSpielhG berücksichtigt worden. Sie führt allerdings nur zu den in der Vorschrift ausdrücklich geregelten Ausnahmen. Darüber hinausgehende Besserstellungen aus Gründen Besitzstandswahrung sind im Gesetz nicht vorgesehen und lassen sich insbesondere in Hinblick auf die Dauer der Erlaubniserteilung auch nicht im Wege einer systematischen Auslegung herleiten. Im Gegenteil spricht die ausdrückliche Regelung

des § 11 Abs. 3a BremSpielhG dafür, dass darüber hinausgehende Ausnahmen nicht beabsichtigt gewesen sind.

d) Auch nach dem Sinn und Zweck des § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG ist keine Auslegung geboten, wonach im Falle einer langen Betriebsdauer von mindestens 20 Jahren eine Erlaubnis über einen Zeitraum von 5 Jahren hinaus erteilt werden könnte. Die Grenze jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Vorschrift. § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG gibt die Höchstdauer von 5 Jahren eindeutig und ohne weitere Differenzierung vor. Sie ist auch vor dem Hintergrund der regelmäßigen Veränderungen im Glückspielrecht und unter Berücksichtigung der Befristung der Geltungsdauer des Glückspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 nicht zu beanstanden. Der Sinn und Zweck der Regelung besteht gerade darin, einerseits nach einem Zeitraum von 5 Jahren eine erneute umfassende Überprüfung der Zuverlässigkeit des Betreibers und der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über den Spielerschutz zu ermöglichen, andererseits aber auch das Interesse der Betreiber an einer Amortisierung der getätigten Investitionen angemessen zu berücksichtigen.

2. § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG ist in der vorgenommenen Auslegung, dass Spielhallenerlaubnisse nur befristet für eine Dauer von bis zu 5 Jahren erteilt werden können, verfassungsgemäß. Daher bedarf es entgegen der Auffassung des Klägers auch keiner verfassungskonformen Interpretation.

§ 21 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG stellt eine landesgesetzliche Konkretisierung der Regelung des § 24 Abs. 2 Satz 2 GlückStV dar, wonach die Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle zu befristen ist. Die Landesgesetzgeber haben die bundesrechtliche Vorgabe einer Befristung in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Während unter anderen Niedersachsen, Hamburg und Hessen eine Höchstdauer der Befristung von 15 Jahren vorgesehen haben, knüpfen Nordrhein-Westfalen und Bayern an die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 an (vgl. u.a. VG Regensburg, Urt. v. 15.10.2018 – RN 5 K 17.1140, juris Rn. 27 ff.). Thüringen und Bremen haben eine Dauer von maximal 5 Jahren für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis vorgesehen. Die gesetzliche Befristung einer Spielhallenerlaubnis auf eine maximale Dauer von 5 Jahren ist verfassungsrechtlich auch mit Blick auf solche Spielhallenbetreiber, die wie der Kläger seit über 20 Jahren beanstandungsfrei eine Spielhalle betrieben haben, nicht zu beanstanden.

a) In der Rechtsprechung des BVerfG ist geklärt, dass die Regelung der §§ 24 ff. GlüStV zum Betrieb von Spielhallen, insbesondere das Verbot des Verbundes mehrerer

Spielhallen an einem Standort, die Abstandsgebote, die Reduzierung der Gerätehöchstzahl je Spielhalle, die Aufsichtspflicht und die Übergangsregelung im Glücksspielstaatsvertrag und in den Gesetzen der Länder mit dem Grundgesetz vereinbar sind (vgl. BVerfGE 145, 20 ff., ausdrücklich für die Länder Berlin, Bayern und das Saarland). Die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht stellt ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen dar (vgl. BVerfGE 115, 276 (304 ff.)). Die Eingriffe in die Berufsfreiheit sind auch gerechtfertigt. Insbesondere dienen die Regelungen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel. Verbundverbot und Abstandsgebot sind überdies konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet. Die Regelungen sind zudem angemessen und hinreichend bestimmt (vgl. BVerfGE 145, 20 (132, 163)). Auch die Übergangsregelungen begegnen insoweit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfGE, a.a.O., Rn. 176). Da das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG nicht weitergehend geschützt ist als das Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG, ist auch mit dem Erfordernis der spielhallenrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb von Spielhallen eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung getroffen worden (BVerfGE, a.a.O., Rn. 169). Mit dem durch die Übergangsregelung bewirkten Eingriff in den Bestand des aufgrund der unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis legalen Spielhallenbetriebs stellt der Gesetzgeber lediglich Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Nutzung des Eigentums auf (BayVerfGH, Entscheidung vom 28.6.2013 – Vf. 10-VII-12 u. a., juris Rn. 115). Denn aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung kann nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste Befugnis nach ihrem Entstehen für alle Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben müsse. Das BVerfG hat wiederholt entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten kann, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand eines erworbenen Rechts verdienen (vgl. BVerfGE 105, 17 (44)).

Auch die im Bremischen Spielhallengesetz getroffenen Ausführungsbestimmungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hinsichtlich des Abstandsgebotes und Verbundverbotes orientieren sie sich an den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages und entsprechen weitestgehend den Regelungen anderer Bundesländer. Sie stellen sich ebenfalls als verhältnismäßige Einschränkungen der Grundrechte der Spielhallenbetreiber dar (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 02.09.2011 – 5 V 514/11, juris). Das gilt insbesondere auch in Hinblick auf solche Spielhallenbetreiber, die – wie der Kläger – einen Betrieb mit einer Standortbetriebsdauer von mindestens 20 Jahren führen und die weiteren Voraussetzungen des § 11 Abs. 3a BremSpielhG erfüllen, weil gerade diese von der Einhaltung des Abstandsgebotes und des Verbundverbotes befreit werden sollen.

b) Soweit der Kläger sich vorliegend insbesondere gegen die in § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG vorgesehene Befristung der Spielhallenerlaubnisse wendet, teilt die Kammer seine verfassungsrechtlichen Bedenken nicht.

Dass Spielhallenerlaubnisse nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlückStV zu befristen sind, ist durch das BVerfG in seiner grundlegenden Entscheidung zu den landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen nicht beanstandet worden (vgl. BVerfGE 145, 20 ff.). Auch die in Bremen vorgenommene Befristung auf einen Zeitraum von maximal 5 Jahren stellt eine verhältnismäßige Konkretisierung der Schranken des Grundrechts auf Berufsfreiheit des Klägers dar.

Sinn und Zweck der gesetzlichen Pflicht zur Befristung ist es, die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Glückspielangeboten sicherzustellen. Die Befristung der Erlaubnis verschafft der Genehmigungsbehörde bei Anträgen auf Verlängerung der Betriebserlaubnis eine umfassende Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit unter Berücksichtigung der Entwicklung des betroffenen Betriebs, seines Umfelds sowie neuerer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der nach dem Glücksspielstaatsvertrag geltenden Regelungen. Die gesetzlich zwingende Befristung ist geeignet, den Gesetzeszweck zu fördern (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 15.10.2018 – RN 5 K 17.1134, juris Rn. 29).

Der Gesetzgeber durfte eine Befristung auf 5 Jahre angesichts des ihm zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraums auch als erforderliche Regelung ansehen. Der Zeitraum von 5 Jahren ist nach der Gesetzesbegründung in Anlehnung an § 29 Abs. 4 GlückStV erfolgt (vgl. Bremische Bürgerschaft, a.a.O.). Danach ist auch für die nach alter Rechtslage erteilten Spielhallenerlaubnisse eine Übergangsdauer von 5 Jahren vorgesehen worden. Auch andere Bundesländer haben eine Höchstdauer von 5 Jahren oder mit Blick auf die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages einen noch geringeren Zeitraum für die Befristung vorgesehen. Dass mehrere Bundesländer demgegenüber eine Höchstdauer von 15 Jahren für die Befristung von Spielhallenerlaubnis in ihren landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen festgelegt haben, vermag die Erforderlichkeit der Regelung nicht in Frage zu stellen. Die Bundesländer konnten hier unter Berücksichtigung des ihnen zustehenden gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums die Regelungen treffen, die ihnen in Anbetracht der gesetzgeberischen Zielsetzung regelmäßiger Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeiten geboten erschienen. Eine Höchstdauer von 5 Jahren bietet den Genehmigungsbehörden zudem die Möglichkeit, die Entwicklung im Glückspielbereich in

überschaubaren Zeiträumen zu berücksichtigen und so auf Änderungen der Sach- und Rechtslage ohne Widerruf der Erlaubnis reagieren zu können (vgl. BayVGh, Urt. v. 11.10.2016 – 10 BV 15.590, juris Rn. 32). Die Befristung auf 5 Jahre stellt sicher, dass auch etwaige Nachfolgeregelungen zum Glücksspielstaatsvertrag in gleicher Weise wie auch bei der vorliegenden Erteilung erfolgt, auch künftig präventiv überprüft werden können. Dies würde durch eine längere Fristdauer verhindert (vgl. VG München, Urt. v. 13.10.2015 – M 16 K 14.4009, juris Rn. 16).

Die Befristung auf eine Höchstdauer von 5 Jahren ist auch im Hinblick auf das bestehende Risiko des Betreibers, nach Ablauf der Genehmigung unter Umständen keine Folgegenehmigung mehr zu erhalten, als angemessen anzusehen. Hierbei hat der Gesetzgeber auf die Interessen der Spielhallenbetreiber insoweit Rücksicht genommen, als bei der Bestimmung des Zeitraums die Abschreibungszeiträume für Spielgeräte nach der AfA-Tabelle für die verwendbaren Anlagegüter zugrunde gelegt hat. Nach der unter Ziffer 7.5.1 der AfA-Tabelle ausgewiesenen Nutzungsdauer für Geldspielgeräte haben sich diese nach durchschnittlich 4 Jahren amortisiert. § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG geht mit einer Höchstdauer von 5 Jahren über den Abschreibungszeitraum hinaus. Insofern wird dem Kläger auch für seine Investitionsentscheidungen eine hinreichende Planungssicherheit gewährt.

Mit der Befristung der Spielhallenerlaubnisse auf eine Höchstdauer von 5 Jahren werden die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten insgesamt in geeigneter Weise sichergestellt und für den Betreiber einer Spielhalle gleichzeitig eine angemessene Regelung für weitere Vermögensdispositionen geschaffen. Selbst eine Befristung auf vier Jahre bis zum Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags am 30. Juni 2012 wäre verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BayVGh, Beschl. v. 26.03.2014 – 22 ZB 14.221, juris Rn. 20; VG München, Urt. v. 13.10.2015 – M 16 K 144009, juris Rn. 14 ff.; VG Augsburg, Urt. v. 13.06.2018 – Au 8 K 17.1679, juris Rn. 84)

3. Soweit der Kläger darüber hinausgehend geltend macht, dass keine hinreichende Interessenabwägung zu seinen Gunsten stattgefunden habe, kann auch diesem Einwand nicht gefolgt werden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSpielhG wird die Erlaubnis für eine Dauer von bis zu 5 Jahren erteilt. Der der Beklagten nach dieser Vorschrift zustehende Ermessenspielraum bei der Bestimmung der Höchstdauer einer Spielhallenerlaubnis ist bereits zugunsten des Klägers bis zur maximalen Obergrenze von 5 Jahren ausgeschöpft worden. Eine darüber hinausgehende Betriebsdauer konnte dem Kläger wegen des insoweit eindeutigen Wortlautes der Vorschrift auch im Ermessenswege nicht eingeräumt

werden. Weder die bisherige Betriebsdauer von über 22 Jahren noch die zu tätigenen Investitionen können im Rahmen des § 2 Abs. 1 Satz BremSpielhG dazu führen, dass die gesetzliche Höchstdauer von 5 Jahren überschritten werden darf. Aufgrund der Ausschöpfung der vorgesehenen maximalen Dauer sind Ermessensfehler zulasten des Klägers nicht ersichtlich.

III. Schließlich bleibt auch die erhobene Anfechtungsklage gegen die unter Ziffer 4 der Bescheide festgesetzten Verwaltungsgebühren ohne Erfolg. Die Höhe der festgesetzten Verwaltungsgebühren ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Rechtsgrundlage für die Gebührenfestsetzung ist § 1 der Kostenverordnung der Verwaltung Wirtschaft und Häfen vom 4. September 2002 in der hier zum Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes maßgeblichen Fassung (zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. Oktober 2016, Brem.GBl. S. 759) in Verbindung mit Ziffer 150.11 sowie 151.01 der Anlage zur Kostenverordnung (Kostenverzeichnis Wirtschaft und Häfen). Danach können für die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle Gebühren von 477 € bis 8.866 € festgesetzt werden. Die in den angefochtenen Bescheiden erfolgte Gebührenfestsetzung hält sich in dem Rahmen, den die maßgeblichen Gebührensätze des geltenden Kostenverzeichnisses vorgeben. Die Beklagte hat sich bei der Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr im Übrigen maßgeblich an der Anzahl der von der Erlaubnis umfassten Spielgeräte orientiert. Nach § 3 Abs. 2 der Spielverordnung dürfen pro Spielhalle maximal 12 Spielgeräte aufgestellt werden. Bei 12 Spielgeräten geht die Beklagte offenbar von der Höchstgebühr von 8.866 € aus. Pro Spielgerät ergibt sich damit ein Gebührenwert von 738,80 €. Dementsprechend hat die Beklagte für die Spielhalle 1 des Klägers mit 10 Spielgeräten eine Gebühr von 7.388 € und für die Spielhalle 2 des Klägers mit 11 Spielgeräten eine Gebühr von 8.127 € festgesetzt. Gegen diese Vorgehensweise bei der Ermittlung der Höhe der Gebühren ist von Rechts wegen nichts zu erinnern. Insoweit hält die Kammer an ihrer Rechtsprechung zur Ermittlung der Gebühr für die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen fest (vgl. VG Bremen, Ur. v. 21.12.2005 – 5 K 105/04).

Die festgesetzten Gebühren sind sowohl mit dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip als auch mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar. Das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip bezieht sich grundsätzlich auf das Verhältnis zwischen dem Wert der Amtshandlung für den Empfänger der Leistung und der Höhe der Gebühr und fordert diesbezüglich ein angemessenes Verhältnis. Insofern verlangt § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG, dass Gebühren für die Vornahme von Amtshandlungen so bemessen sein müssen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der

Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Das Äquivalenzprinzip ist erst dann verletzt, wenn die festgesetzte Gebühr in einem groben Missverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung, also dem Wert für den Empfänger, steht (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.04.2003 – 6 C 4.02, juris). Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gebühren hingegen so bemessen sein, dass der Aufwand, der bei den an der Amtshandlung beteiligten Stellen regelmäßig anfällt, durch die Gebühren gedeckt wird. Danach ist für das Maß des Verwaltungsaufwandes insbesondere der erforderliche Zeitaufwand für die einzelne Amtshandlung maßgebend. Ein allgemeines Verbot der Kostenüberdeckung lässt sich aber weder aus dem einfachgesetzlich normierten Kostendeckungsprinzip, noch aus dem verfassungsrechtlichen Verständnis einer Gebühr ableiten. Das Verbot der Kostenüberdeckung ist der Gebühr nicht immanent und kein Prinzip von Verfassungsrang (OVG Niedersachsen, Urt. v. 27.09.2017 – 12 LC 275/07, juris Rn. 24 m.w.N.). Gebühren für staatliche Leistungen dürfen nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden. Die Verknüpfung zwischen den Kosten und der Gebührenhöhe muss sachgerecht sein. Der Gesetzgeber ist allerdings nicht gehindert, neben der Kostendeckung weitere Ziele zu verfolgen und bei den Gebührenmaßstäben auch den Wert der staatlichen Leistung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 20, 257 (270); 50, 217 (230 ff.)).

Die Erlaubnis vermittelt bereits insoweit einen erheblichen Wert, als ohne diese eine Spielhalle nach der Neuregelung des Glücksspielrechts durch den Glücksspielstaatsvertrag nicht mehr betrieben werden darf. Dabei liegt es auf der Hand, dass der wirtschaftliche Wert u.a. von der Größe der Spielhalle und insbesondere der Anzahl der dort aufgestellten Spielautomaten beeinflusst wird. Zudem verschafft die Spielhallenerlaubnis nach derzeit geltendem Recht wegen des in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG normierten Mindestabstandsgebots von 250 Metern zwischen zwei Spielhallen einen erheblichen wirtschaftlichen Wert, an den die Bemessung der Gebühr nach § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG ausdrücklich anzuknüpfen hat. Es besteht grundsätzlich innerhalb der näheren Umgebung einer Spielhalle eine monopolartige Wettbewerbsstellung, weil andere Unternehmer Spielhallen dort grundsätzlich nicht betreiben dürfen. Soweit andere Betreiber, denen die Bestandsschutzregelung des § 11 Abs. 3a Nr. 2 BremSpielhG nicht zugutegekommen ist, ihre Spielhallen schließen mussten, ist für die Verbliebenen mit einer Zunahme des Umsatzes zu rechnen. Bezogen auf den Wert der Amtshandlung handelt es sich deshalb gerade in Hinblick auf die Bestandsschutzregelungen und das im Übrigen geltende Abstandsgebot um einen Wertzuwachs, den die neu erteilten Spielhallenerlaubnisse dem Kläger vermitteln. Ein

grobes, mit dem Äquivalenzprinzip nicht mehr zu vereinbarendes Missverhältnis liegt auch vor dem Hintergrund der durch die Spielhallen erzielten durchschnittlichen Umsätze und Nettogewinne nicht vor. Aufgrund einer Vielzahl von entschiedenen Fällen gehen auch andere Gerichte davon aus, dass mit Spielhallen regelmäßig jährliche Gewinne erzielt werden, die mindestens im höheren fünfstelligen Bereich liegen. Nicht überzeugend ist daher auch der Einwand, Spielhallenbetreiber würden aufgrund der Gebühr von einer Antragstellung abgehalten (vgl. etwa VG Oldenburg, Ur. v. 20.03.2018 – 7 A 23/17, juris Rn. 34). Dass ist in Anbetracht der Laufzeit der Genehmigung und der Höhe der jeweiligen Gebühren, die einen geringen prozentualen Anteil der insgesamt zu erwirtschaftenden Gewinne nicht überschreitet, nicht der Fall.

Auch die konkrete Bemessung der Gebühren erweist sich nicht als ermessensfehlerhaft. Für die Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen ist nach 150.11 und 151.01 der Anlage zur Kostenverordnung eine Rahmengebühr von 477 € bis 8866 € vorgesehen. Es erscheint vor diesem Hintergrund nicht sachwidrig, für eine Spielhallenerlaubnis, die eine nach der Spielverordnung maximale Zahl an Spielautomaten umfasst, auch die maximale Gebühr nach dem vorgegebenen Rahmen festzusetzen, und für eine geringere Anzahl von Spielgeräten entsprechende Abschläge in der Gebühr vorzunehmen. Schließlich bestimmt sich der Wert der Amtshandlung bei der Genehmigung einer Spielhalle vor allem nach der Anzahl der von der Genehmigung umfassten Spielautomaten.

Die festgesetzten Gebühren stehen entgegen der Auffassung des Klägers auch nicht außer Verhältnis zu dem Aufwand der Beklagten bei der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen. Dabei stellt es insbesondere keine gravierende Erleichterung dar, dass der Kläger über 22 Jahre bereits Inhaber einer Erlaubnis gewesen ist. Die vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zu prüfenden gesetzlichen Voraussetzungen des Bremischen Spielhallengesetzes sind auch im Falle des Klägers erstmalig zu prüfen. Zudem weist die Beklagte zu Recht darauf hin, dass auch bei älteren Spielhallen neue Stellpläne, Grundrisse und Raumzuschnitte geprüft und bewertet werden müssen. Es wurden andere Behörde einbezogen und das Sozialkonzept einer neuen Prüfung zu unterzogen. Schließlich ist gerade für die Bestandsschutzgewährung nach § 11 Abs. 3a BremSpielhG, wie sie im Falle des Klägers erfolgt ist, eine gesonderte Prüfung der Standortbetriebsdauer, der steuerlichen Zuverlässigkeit und der über 10 Jahr währenden Inhaberschaft vorzunehmen, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordert. Eine geringere Gebühr als in den Fällen erstmaliger Erteilung ist daher im Falle des Klägers auch unter Berücksichtigung des mit der Erlaubniserteilung verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht geboten.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Der Antrag ist beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einzureichen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Der Antrag muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten gestellt werden.

Prof. Sperlich

Horst

Till