



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 322/25

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation,
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Richterin am Verwaltungsgericht Buns und die Richterin Hoffer am 25. Februar 2025 beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die vorläufige Duldung einer Spielhalle sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen eine Schließungsverfügung.

Sie betreibt in der [REDACTED] in Bremen eine Spielhalle, für die sie zuletzt eine bis zum 16.02.2025 befristete Erlaubnis innehatte. In einem Abstand von unter 500 m Luftlinie zum Standort der Spielhalle befinden sich zwei weitere Spielhallen ([REDACTED] [REDACTED]) und [REDACTED] sowie eine Wettvermittlungsstelle. Diese Standorte liegen auch untereinander in einem Abstand von weniger als 500 m.

Unter dem 28.02.2023 beantragte die Antragstellerin eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für ihre Spielhalle für den Zeitraum ab dem 01.07.2023. Auch die Betreiber:innen der zwei anderen Spielhallen und der Wettvermittlungsstelle beantragten glücksspielrechtliche Betriebserlaubnisse für den entsprechenden Zeitraum.

Die Antragsgegnerin führte am 18.09.2024 ein Losverfahren zwischen der Antragstellerin und den Konkurrent:innen durch. Die [REDACTED] GmbH nahm an dem Losverfahren mit dem Spielcenter 4 teil. Die Erlaubnisanträge für die Spielcenter 1, 2 und 3 [REDACTED] waren mit Bescheiden vom 30.11.2023 abgelehnt wurden, die dagegen gerichtete Klage (5 K 2936/23) nahm die [REDACTED] GmbH am 31.07.2024 zurück. Das Los fiel auf die Wettvermittlungsstelle am Standort [REDACTED]straße [REDACTED]. Der Betreiberin der Wettvermittlungsstelle wurde mit Bescheid vom 04.12.2024 eine bis zum 30.06.2028 befristete Glücksspielerlaubnis erteilt, die die Antragstellerin angefochten hat (5 K 3163/24).

Nach Mitteilung des Ergebnisses des Losverfahrens und Anhörung der Antragstellerin lehnte die Antragsgegnerin den Erlaubnisantrag für deren Spielhalle mit Bescheid vom 04.12.2024 ab (Ziff. 1), forderte die Antragstellerin auf, den Betrieb der Spielhalle umgehend nach Zustellung des Bescheids einzustellen (Ziff. 2) und ordnete die sofortige Vollziehung der Schließung der Spielhalle an (Ziff. 3). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es liege der Versagungsgrund des § 2 Abs. 2 Nr. 4a und 4b BremSpielhG vor, weil die Spielhalle den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu anderen Spielhallen und einer Wettvermittlungsstelle unterschreite. Es habe nur für einen Standort

eine Erlaubnis erteilt werden können. Da verwaltungsseitig zwischen den konkurrierenden Anträgen keine Entscheidung habe getroffen werden können, da die Auswahlkriterien nach § 2a BremSpielhG ausgeschöpft gewesen seien, sei nach § 2a Abs. 6 Nr. 1 BremSpielhG am 18.09.2024 ein Losverfahren zur Auflösung der Konkurrenzsituation durch die nach dem Bremischen Glücksspielgesetz für Wettvermittlungsstellen zuständige Behörde durchgeführt worden. Das Losverfahren sei zugunsten einer Konkurrentin ausgegangen. Die sofortige Schließung der Spielhalle sei verhältnismäßig, die Regelungen zum Abstandsgebot seien klar und jeder Spielhallenbetreiber habe sich auf sie einstellen können. Spätestens mit dem Anhörungsschreiben vom 27.09.2024 seien die Gründe für die Ablehnung bekannt gewesen.

Im Rahmen eines weiteren Eilverfahrens (5 V 3161/24) erklärte die Antragsgegnerin, dass vor Ablauf des 16.02.2025 keine Vollziehung der Schließungsverfügung aus dem Ablehnungsbescheid vom 04.12.2024 erfolge.

Gegen den Ablehnungsbescheid hat die Antragstellerin am 16.12.2024 Klage (5 K 3160/24) erhoben und am 11.02.2025 den vorliegenden Eilantrag gestellt. Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung genüge nicht den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Sie erschöpfe sich in allgemeinen Floskeln und einer Wiedergabe des Gesetzestextes und der Gesetzesbegründung. Für die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen sehe das BremSpielhG ausschließlich und originär die Durchführung eines Losverfahrens nach § 2a Abs. 6 BremSpielhG und keinerlei Sachkriterien vor. § 2a Abs. 2 bis 5 BremSpielhG seien für die Auflösung eines Abstandskonflikts zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen schon ihrem sachlichen Inhalt nach nicht anwendbar. Die Auswahlentscheidung leide bereits an dem Mangel, dass die Antragsgegnerin geglaubt habe, auf Sachkriterien vorrangig zurückgreifen zu können. Abseits dessen habe sie tatsächlich keinerlei Sachkriterien angewendet. Solche ließen sich dem Ablehnungsbescheid nicht entnehmen. Verfassungsrechtlich sei es jedoch geboten, sachliche Auswahlkriterien anzuwenden und auszuschöpfen, bevor sodann als letztes Mittel ein Losverfahren durchgeführt werde. Ein Losverfahren komme als ultima ratio erst dann in Frage, wenn sich mehrere Spielhallen nach Festlegung von sachbezogenen Auswahlkriterien und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall als gleichrangig erwiesen. An den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages orientierte sachbezogene Auswahlkriterien ließen sich finden, wie die Regelungen der § 2a Abs. 2 bis Abs. 5 BremSpielhG zeigten.

Sie beantragt wörtlich,

die aufschiebende Wirkung der unter dem 16.12.2024 parallel erhobenen Hauptsacheklage gegen den für sofort vollziehbar erklärten Bescheid der Antragsgegnerin vom 04.12.2024 wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Die Spielhalle sei materiell-rechtlich nicht erlaubnisfähig, denn dem Anspruch auf Erlaubniserteilung stehe der Versagungsgrund des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. b) BremSpielhG entgegen. Die Spielhalle unterschreite den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu der ausgewählten Wettvermittlungsstelle. Richtig sei, dass die in § 2a Abs. 2 bis 5 BremSpielhG geregelten Auswahlkriterien in der vorliegenden Konstellation nicht anzuwenden seien. Diese fänden nur Anwendung, wenn ausschließlich Spielhallen untereinander den erforderlichen Mindestabstand nicht einhielten. Falsch sei jedoch die Behauptung, für die Auflösung eines Abstandskonflikts zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen habe der Gesetzgeber ausschließlich die Durchführung eines Losverfahrens geregelt. Ein Losverfahren werde nur dann durchgeführt, wenn die Spielhallen bzw. Wettvermittlungsstellen jeweils die Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 BremSpielhG bzw. § 5a BremGlüG erfüllten und keine Standortkombination vorliege, durch die die Standortkapazitäten bestmöglich ausgeschöpft würden. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben seien, werde ein Losverfahren durchgeführt. Dieses Verfahren verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

In einem anderen, dieselbe Auswahlkonstellation betreffenden Eilverfahren hat das Gericht die Antragsgegnerin aufgefordert, den Abstand zwischen der Spielhalle am Standort [REDACTED] (Spielcenter 4) zur Schule [REDACTED] aufgrund einer Messung vom Eingang der Spielhalle zum Haupteingang der Schule (erneut) zu ermitteln und das Ergebnis dem Gericht mitzuteilen. Die Antragsgegnerin hat in dem dortigen Verfahren mit Schriftsatz vom 30.01.2024 mitgeteilt, dass die Abstände der Spielhallen [REDACTED] zum Mittelpunkt des Haupteingangs der genannten Schule für das Spielcenter 1 498,20 Meter, für das Spielcenter 2 500,00 Meter, für das Spielcenter 3 502,16 Meter und für das Spielcenter 4 499,04 Meter betrügen. Erhebliche Auswirkungen auf das durchgeführte Losverfahren ergäben sich hieraus nicht. Zu beachten sei insoweit, dass der Losentscheid zugunsten der beteiligten Wettvermittlungsstelle ausgegangen sei. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass zwei der vier Spielcenter der Spielhallen [REDACTED], nämlich die Spielcenter 2 und 3, den Mindestabstand zur Schule von 500 Metern auch nach der vom

Gericht für richtig erachteten Messmethode von „Tür zu Tür“ einhielten. Diese Messmethode von Anfang an zugrunde gelegt, sei davon auszugehen, dass eines dieser beiden Spielcenter von der Betreiberin priorisiert worden wäre und am Losverfahren teilgenommen hätte. Die Anzahl der am Losverfahren beteiligten Glücksspielstätten wäre also dieselbe gewesen; folglich auch die jeweils bestehende Gewinnchance. Im Übrigen sei sie der Auffassung, dass ihre Abstandsmessung, bei der sie hinsichtlich der Schule auf den Schulmittelpunkt als Bezugspunkt abgestellt habe, zutreffend sei.

Das Gericht hat diesen Schriftverkehr in das hiesige Verfahren eingeführt. Die Antragstellerin trägt dazu vor, aus der Beteiligung der Spielhalle [REDACTED] (Spielcenter 4) am Auswahlverfahren ergäben sich erhebliche Auswirkungen auf das durchgeführte Losverfahren. Hätte die [REDACTED] GmbH mit dem Spielcenter 4 gewonnen, wäre diese Erlaubnis rechtswidrig gewesen und hätte jederzeit nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden können oder wäre in einem erwartbaren Drittanfechtungsklageverfahren aufgehoben worden. Schon aus diesem Grund erweise sich das Auswahlverfahren als rechtswidrig, denn es dürften nur solche Standorte einbezogen werden, die grundsätzlich genehmigungsfähig seien. Es komme nicht darauf an, ob die Beteiligten eine – wie die Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 30.01.2025 ausführe – identische „Gewinnchance“ gehabt hätten.

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.

Das Begehren der Antragstellerin ist gemäß §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO dahin auszulegen, dass sie zusätzlich zu ihrem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage im Wege der einstweiligen Anordnung die Verpflichtung der Antragsgegnerin begehrt, den Weiterbetrieb ihrer Spielhalle bis zur Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache vorläufig zu dulden.

Gemäß §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO darf das Gericht über das Antragsbegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden. Es hat vielmehr das tatsächliche Rechtsschutzbegehren zu ermitteln. Maßgebend für den Umfang des Antragsbegehrens ist das dem gesamten Vorbringen zu entnehmende wirkliche Rechtsschutzziel. Insoweit sind die für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Grundsätze (§§ 133, 157 BGB) anzuwenden. Wesentlich ist der geäußerte Wille der

Antragstellerin, wie er sich aus der prozessualen Erklärung und sonstigen Umständen ergibt; der Wortlaut der Erklärung tritt hinter deren Sinn und Zweck zurück. Neben dem Antrag und der Antragsbegründung ist auch die Interessenlage der Antragstellerin zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Beteiligtenvortrag oder sonstigen für das Gericht und die Antragsgegnerin erkennbaren Umständen ergibt. Ist die Antragstellerin bei der Fassung der Anträge anwaltlich vertreten worden, kommt der Antragsformulierung allerdings gesteigerte Bedeutung für die Ermittlung des tatsächlich Gewollten zu. Selbst dann darf die Auslegung jedoch vom Antragswortlaut abweichen, wenn die Antragsbegründung, die beigefügten Bescheide oder sonstigen Umstände eindeutig erkennen lassen, dass das wirkliche Rechtsschutzziel von der Antragsfassung abweicht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.01.2012 – 9 B 56.11 –, juris Rn. 7 f.; BVerfG, Beschl. v. 23.10.2007 – 2 BvR 542/07).

Der Antragschrift lässt sich hinreichend deutlich entnehmen, dass es der Antragstellerin darum geht, ihre Spielhalle einstweilen weiterbetreiben zu können. Dieses Rechtsschutzziel kann die Antragstellerin mit einem ausschließlichen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die Schließungsverfügung nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht erreichen. Selbst wenn das Gericht insoweit die aufschiebende Wirkung wiederherstellen würde, würde dies nicht dazu führen, dass die Antragstellerin ihre Spielhalle weiterbetreiben darf, denn für den Betrieb der Spielhalle bedarf sie einer Erlaubnis, die ihr letztmalig bis zum 16.02.2025 erteilt worden war. Ohne Erlaubnis ist der weitere Betrieb der Spielhalle illegal und die Antragstellerin würde sich – unabhängig von der Schließungsanordnung – bei Nichteinstellung des Betriebs strafbar machen (§ 284 Abs. 1 StGB).

Für die von der Antragstellerin beehrte Erweiterung ihres Rechtskreises bedarf es daher einer vorläufigen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

2.

Der so verstandene Antrag bleibt indes ohne Erfolg.

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.

Die Antragstellerin hat nicht glaubhaft gemacht, dass ihr ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Spielhallenerlaubnis, der gegebenenfalls durch eine vorläufige Gestattung des Betriebs oder jedenfalls eine Verpflichtung der Antragsgegnerin zu dessen vorläufiger Duldung gesichert werden könnte, zusteht. Einem Erlaubnisanspruch steht das Mindestabstandsgebot zu Spielhallen und Wettvermittlungsstellen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a) und b) BremSpielhG entgegen. Danach ist eine Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder einer Wettvermittlungsstelle im Sinne des § 3 Abs. 6 GlüStV unterschreitet. Die Spielhalle unterschreitet diesen Mindestabstand zu der im Losverfahren erfolgreichen Wettvermittlungsstelle in der [REDACTED]straße [REDACTED].

a.

Die grundsätzliche gesetzgeberische Entscheidung, dass zwei Glücksspielstätten untereinander einen Mindestabstand zu wahren haben, verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Dies hat die Kammer für den Mindestabstand von 250 m zwischen zwei Spielhallen bereits entschieden (grundlegend VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 48 ff.) und für einen Mindestabstand von 500 m ebenfalls bestätigt (VG Bremen, Beschl. v. 27.05.2024 – 5 V 1055/24 –, juris Rn. 16 ff.; nachfolgend OVG Bremen, Beschl. v. 26.11.2024 – 1 B 176/24 –, juris Rn. 14 ff.). Für den Mindestabstand zwischen Wettvermittlungsstellen und Spielhallen ergibt sich nichts anderes. Die Kammer geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass beide Spielformen ähnlich gefährlich sind (vgl. grundlegend VG Bremen, Urt. v. 10.11.2022 – 5 K 388/22 –, juris Rn. 66). Der spielformübergreifende Mindestabstand ist aus Gründen dieser vergleichbaren Gefährlichkeit und wegen des Korrespondenzspielverhaltens (vgl. etwa ebd., Rn. 62 m.w.N.) gerechtfertigt. Es liegt im Rahmen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative, anzunehmen, dass beide Glücksspielangebote einander so ähnlich sind, dass die Wahrnehmung einer Wettvermittlungsstelle für den Spieler einer Spielhalle (und umgekehrt) aktive Spielanreize bietet (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 12.11.2024 – 5 V 2083/24 –, juris Rn. 19 ff.). Auf diese Rechtsprechung wird verwiesen. Die Antragstellerin hat keine Gründe vorgetragen, die zu einer abweichenden Bewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a) und b) BremSpielhG führen würden.

b.

Die Antragsgegnerin war grundsätzlich berechtigt, ein Auswahlverfahren durchzuführen (aa.). Das von ihr konkret durchgeführte Auswahlverfahren wurde nicht ordnungsgemäß durchgeführt (bb.). Das verletzt die Antragstellerin jedoch nicht in ihren Rechten (cc.).

aa.

Das Auswahlverfahren zwischen konkurrierenden Spielhallen und Wettvermittlungsstellen richtet sich nach § 2a Abs. 6 BremSpielhG. Nach § 2a Abs. 6 Nr. 1 BremSpielhG findet, wenn in Bezug auf untereinander einzuhaltende Abstandsvorschriften konkurrierende Anträge auf die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle und einer Wettvermittlungsstelle vorliegen, die Auswahl zur Auflösung der Konkurrenzsituation per Losentscheid durch die nach dem Bremischen Glücksspielgesetz für Wettvermittlungsstellen zuständige Behörde statt, wenn – wie hier – im Hinblick auf die Einhaltung des Mindestabstands lediglich für einen Standort eine Erlaubnis für eine Spielhalle oder Wettvermittlungsstelle erteilt werden kann. Können hinsichtlich der Einhaltung des Mindestabstands an mindestens zwei oder mehr Standorten Erlaubnisse für Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen erteilt werden, ist die Auswahl gemäß § 2a Abs. 6 Nr. 2 Satz 1 BremSpielhG zwischen den Standorten so zu treffen, dass die Standortkapazität im Hinblick auf den Mindestabstand ausgeschöpft wird. Wird die Standortkapazität in mehreren Kombinationen von Standorten erreicht, so findet die Auswahl zur Auflösung der Konkurrenzsituation per Losentscheid durch die nach dem Bremischen Glücksspielgesetz für Wettvermittlungsstellen zuständige Behörde statt (Satz 2).

Danach gilt auch in einer Konkurrenzsituation zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen die sog. Gebietsformel. Kann hingegen lediglich für einen einzigen Glücksspielstandort eine Erlaubnis erteilt werden, ist ein Losverfahren durchzuführen.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber zur Auflösung der genannten Konkurrenzsituationen ein Losverfahren vorgesehen hat. Der Gesetzgeber ist nicht gezwungen, eine Auswahl vorrangig anhand von sachlichen Auswahlkriterien (etwa Zuverlässigkeit, Vertrauensschutz, Lage oder Qualität des Betriebes) zu treffen. Ein solches Losverfahren verstößt nicht 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. Es hat für eine Auswahl zwischen zwei Spielhallen ausgeführt, dass bereits dann, wenn beide Spielhallen („nur“) die grundsätzlichen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllen, davon ausgegangen werden kann, dass diese auf einer Stufe stehen und ein Losverfahren normiert werden darf. Der Gesetzgeber ist insbesondere nicht gezwungen, als vorrangige Auswahlkriterien die Anzahl der Spielgeräte, Priorität oder Anciennität zu normieren (VG Bremen, Beschl. v. 27.05.2024 – 5 V 1055/24 –, juris Rn. 25 unter Hinweis auf: BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 53 ff.). Dies gilt umso mehr bei unterschiedlichen

Glücksspielformen, da ein Vergleich anhand von sachlichen Kriterien mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden ist, sodass in diesem Fall erst Recht eine Auswahl nach Sachkriterien nicht zwingend geboten ist (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 12.11.2024 – 5 V 2083/24 –, juris Rn. 30 f.).

bb.

Die Antragsgegnerin hat eine nicht erlaubnisfähige Spielhalle in das Auswahlverfahren einbezogen.

Die in das Auswahlverfahren einbezogene Spielhalle [REDACTED] (Spielcenter 4) unterschreitet den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu der Schule [REDACTED] [REDACTED] und ist damit gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG nicht erlaubnisfähig. Die Kammer hat mit Beschluss vom 12.11.2024 ausgeführt, dass mangels gesetzlicher Festlegung einer Messmethodik – d.h. Vorgaben zur Bestimmung der Bezugspunkte „Schule“ und „Spielhalle“ im Spielhallengesetz – diese durch Auslegung zu bestimmen ist (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 20.06.2018 – 11 ME 136/18 –, juris Rn. 28 ff.; SächsOVG, Beschl. v. 21.11.2017 – 3 B 296/17 –, juris Rn. 8 ff. und Beschl. v. 05.10.2017 – 3 B 175/17 –, juris Rn. 17 zum jeweiligen Landesrecht). Diese Auslegung ergibt die Erforderlichkeit einer Messung vom Eingang der Glücksspielstätte zum Haupteingang der Schule (ausführlich VG Bremen, Beschl. v. 12.11.2024 – 5 V 2083/24 –, juris Rn. 46 - 52).

Die Antragsgegnerin hat auf gerichtliche Aufforderung, den Abstand zwischen der Spielhalle am Standort [REDACTED] (Spielcenter 4) zur Schule [REDACTED] [REDACTED] nach dieser Messmethode neu zu ermitteln, den Abstand zwischen dem Spielcenter 4 und der Schule mit 499,04 Metern angegeben. Damit ist die Spielhalle nicht erlaubnisfähig.

cc.

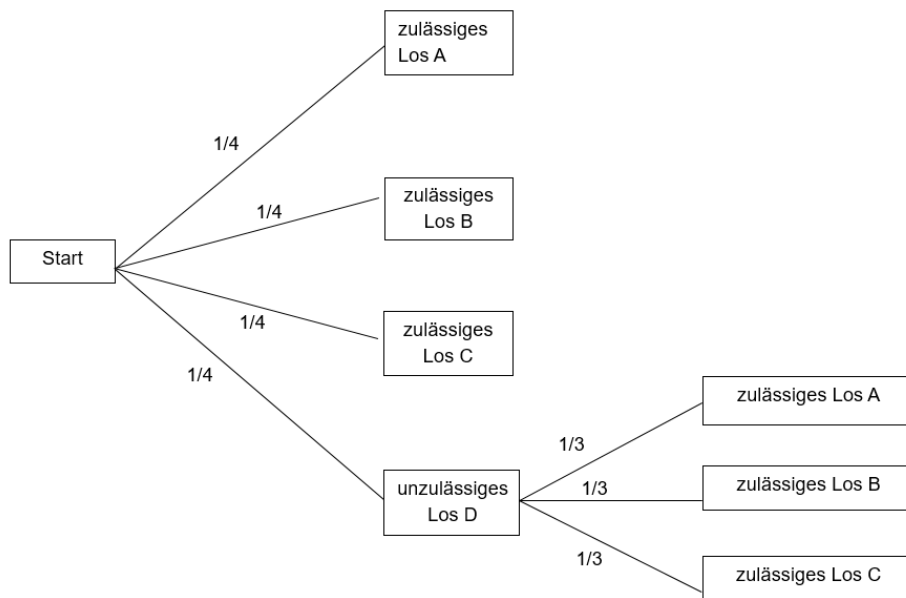
Die Beteiligung der Spielhalle am Standort [REDACTED] (Spielcenter 4) verletzt die Antragstellerin jedoch nicht in ihren Rechten. Zwar lag die Wahrscheinlichkeit für die Antragstellerin, bei dem durchgeführten Losverfahren zwischen den drei Spielhallen und der Wettvermittlungsstelle gezogen zu werden, zunächst bei 25%, wohingegen sie ohne Einbeziehung des Spielcenters 4 bei 33,33% gelegen hätte. Allein darauf abzustellen, ließe jedoch außer Betracht, dass die Loschancen der Antragstellerin und der beiden anderen, rechtlich zulässig am Losverfahren beteiligten Glücksspielstätten im Verhältnis zueinander gleichgeblieben sind (1) und sich die Gesamtwahrscheinlichkeit für die Antragstellerin, als Ergebnis des Losverfahrens eine Genehmigung zu erhalten, nicht verringert hat (2).

(1) Bei einem Losverfahren tritt an die Stelle qualitativer Auswahlkriterien der (inhalts- und wertneutrale) Zufall als das eigentliche Auswahlkriterium, wobei das Losverfahren nur den prozeduralen Rahmen darstellt (Delcuvé, NZBau 2021, 649, beck-online). Ziel des Losverfahrens ist die Herbeiführung eines unbeeinflussten Zufallsergebnisses, wobei sich die Chance oder Wahrscheinlichkeit gelost bzw. ausgewählt zu werden, mathematisch bestimmen lässt. Da im Losverfahren alle Bewerber:innen gleichrangig sind, ist es so auszugestalten, dass es die Chancengleichheit wahrt. Die Chancengleichheit wird jedoch durch die Teilnahme einer unzulässigen Bewerbung, die kein Losglück hat, nicht beeinträchtigt. Zwar verringert sich die abstrakte Loschance der rechtmäßigerweise am Losverfahren teilnehmenden Bewerber:innen durch die Teilnahme der zu Unrecht einbezogenen Bewerbung prozentual, dies gilt jedoch für alle rechtmäßigen Bewerbungen gleichermaßen. Im Verhältnis untereinander haben die rechtmäßigen Bewerbungen den gleichen Nachteil erfahren bzw. aus der Perspektive der rechtmäßigen Bewerbung, auf die das Los gefallen ist, hat diese gegenüber den anderen rechtmäßigen Bewerber:innen keinen Vorteil durch die Teilnahme der unrechtmäßigen Bewerbung erlangt. Die relativen Chancen bzw. die Loschancen der rechtlich zulässigen Bewerbungen untereinander sind für jede dieser Bewerbungen gleich. Entsprechend würden in einem neuen Losverfahren ohne die unrechtmäßige Bewerbung die Chancen aller rechtmäßigen Bewerbungen um den gleichen Faktor steigen, sodass sie im Verhältnis zueinander wieder die gleichen Chancen hätten.

Die Verringerung der abstrakten Loschance verletzt die Antragstellerin daher nicht in ihren Rechten. Denn geschützt ist das Recht auf einen chancengleichen Zugang zu einer begrenzten Kapazität und nicht die Teilnahme an einem Losverfahren als solches. Das Recht auf chancengleichen Zugang ist aber gewährleistet, wenn sich die Loschancen aller rechtmäßigen Bewerbungen gleichermaßen verringern (vgl. auch VG Berlin, Urt. v. 04.06.2024 – 39 K 646/23 –, juris Rn. 34 ff.; a.A.: OVG NRW, Beschl. v. 19.08.2024 – 19 B 695/24 –, juris Rn. 17 f.).

(2) Dass sich die Chancen der Antragstellerin, aus dem Losverfahren als „Gewinnerin“ hervorzugehen, d.h. eine Genehmigung zu erhalten – darum geht es letztlich –, im Ergebnis nicht verschlechtert haben, zeigt sich schließlich auch daran, dass das Losverfahren bei Ziehung einer rechtlich unzulässigen Bewerbung zwingend zu wiederholen ist. Denn eine rechtlich unzulässige Bewerbung kann nicht zu einer Glücksspielerlaubnis führen mit der Folge, dass die Konkurrenzsituation fortbesteht. Die rechnerische Wahrscheinlichkeit für eine unzulässige Bewerbung, als „Gewinnerin“ aus dem Verfahren hervorzugehen, ist damit gleich Null. Sind damit von vornherein mehrere

Losverfahren möglich, kommt es auf die Gesamtwahrscheinlichkeit an, mit der die Antragstellerin aufgrund des Auswahlverfahrens eine Genehmigung erhalten kann. Diese errechnet sich aus der Summe der Wahrscheinlichkeiten aller Pfade/Wege, die zu einem „Gewinn“ der Antragstellerin führen können. Dazu sind zunächst die einzelnen Wahrscheinlichkeiten eines Pfades zu multiplizieren. Mehr als zwei günstige Pfade gibt es vorliegend nicht, da die Antragstellerin entweder in einem ersten Losverfahren oder nach Ausscheiden der unzulässigen Bewerbung, sollte das Los im ersten Losverfahren auf diese fallen, in einem zweiten Losverfahren gezogen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit für die Antragstellerin auf der ersten Stufe (erste Durchführung des Losverfahrens) gezogen zu werden, beträgt bei vier Losen $\frac{1}{4}$. Die Wahrscheinlichkeit für die Antragstellerin auf der zweiten Stufe (zweite Durchführung des Losverfahrens) gezogen zu werden, beträgt $\frac{1}{4} \times \frac{1}{3}$, die Gesamtwahrscheinlichkeit beträgt $\frac{1}{4} + \frac{1}{4} \times \frac{1}{3} = \frac{4}{12}$ bzw. $\frac{1}{3}$.



Damit ist ein Fehler im Losverfahren nicht bereits dann beachtlich, wenn eine Spielhalle am Losverfahren teilgenommen hat, die nicht hätte teilnehmen dürfen, sondern maßgeblich ist, ob sich die Chance der Antragstellerin, eine Genehmigung zu erhalten, verschlechtert hat (a.A. wohl für ein Losverfahren betreffend einen Schulplatz OVG NRW, Beschl. v. 19.08.2024 – 19 B 695/24 –, juris Rn. 17; vgl. zur Durchführung eines Losverfahrens auch OVG Bln-Bdg, Beschl. v. 23.11.2020 – OVG 3 S 100/20 –, juris Rn. 4; OVG Bremen, Beschl. v. 21.09.2021 – 1 B 348/21 –, juris Rn. 24).

3.

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

a.

Die Vollziehungsanordnung genügt den formellen Anforderungen. Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist bei einer behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung das besondere Vollzugsinteresse schriftlich zu begründen. Das bedeutet, dass die Behörde die Erwägungen, die aus ihrer Sicht die sofortige Vollziehung geboten erscheinen lassen, in einer für den Betroffenen nachvollziehbaren Weise darzulegen hat. Erforderlich ist eine auf den konkreten Einzelfall abstellende Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses. Nicht ausreichend sind demgegenüber formelhafte Begründungen. Je mehr das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung nach der Art des Verwaltungsaktes nicht nur in individuell abgrenzbaren Einzelfällen, sondern in typischen Anwendungsfällen zu erwarten ist, umso mehr reicht es jedoch aus, in den Formulierungen zur Begründung einer Vollziehungsanordnung auch nur die typischen Gesichtspunkte zu bezeichnen, die dafür maßgebend sind (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 17.06.2024 – 1 B 60/24 –, juris Rn. 22 m.w.N.). Diesen Anforderungen hat die Antragsgegnerin mit der Begründung der Vollziehungsanordnung in der angegriffenen Verfügung hinreichend Rechnung getragen. Sie hat auf die, wenn auch abstrakte Gefahr hingewiesen, die mit dem Betrieb von zwei Glücksspielstätten in geringem Abstand zueinander verbunden sind. Diese hat sie mit den Gewinnerzielungsinteressen der Antragstellerin abgewogen. Die Antragsgegnerin musste nicht darlegen, dass gerade durch die Spielhalle der Antragstellerin weitere Spieler spielsüchtig werden. Aus der Begründung geht für die Antragstellerin hinreichend nachvollziehbar hervor, welche besonderen öffentlichen Interessen die Antragsgegnerin dazu bewogen haben, von dem Regelfall des Suspensiveffekts abzuweichen.

b.

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

rechtmäßigen Verwaltungsaktes eines besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung.

aa.

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

Die Verfügung ist formell und 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 und dem Erlass der Schließungsverfügung lagen hier jedoch bereits mehr als 2 Monate. In dieser Zeit hätte die Antragstellerin die erforderlichen Maßnahmen zur Schließung ihrer Spielhalle bereits einleiten können. Schließlich hat die Antragsgegnerin auch im Anhörungsschreiben darauf hingewiesen, die Schließung der Spielhalle anordnen zu wollen. 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, kommt die Einräumung einer Schließungsfrist hier nicht in Betracht.

bb.

Schließlich besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Verfügung. Der mit dem Mindestabstandsgebot verfolgte Zweck – der Jugend- und präventive Spielerschutz – überwiegt die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin deutlich.

4.

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.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

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

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

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

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Buns

Hoffer