



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 460/26

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht Kaysers und die Richterin am Verwaltungsgericht Hoffer am 12. Mai 2026 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage (5 K 459/26) wird im Hinblick auf Ziffer 3 des Bescheids des Ordnungsamtes vom 21.01.2026 wiederhergestellt.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller zu 3/4 und die Antragsgegnerin zu 1/4.

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller wendet sich im Wege des Eilverfahrens gegen den Widerruf seiner Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten.

Mit Bescheid vom 22.02.2024 wurde dem Antragsteller eine Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit erteilt. Er stellt Spielautomaten in einer von ihm betriebenen Gaststätte [REDACTED] auf.

Mit Schreiben vom 27.10.2025 hörte die Antragsgegnerin ihn zu einem beabsichtigten Widerruf der Aufstellerlaubnis an. Sie führte u.a. aus, bei einer Kontrolle am 05.03.2025 sei festgestellt worden, dass in den Spielgeräten mithilfe einer in den Geräten steckenden Freischaltkarte ein Abgleich mit dem Spielersperrsystem „OASIS“ umgangen worden sei. Bei einer Kontrolle am 24.07.2025 sei der Betrieb eines Spielgerätes ohne Zulassung festgestellt worden. Das OASIS-Terminal und das dafür genutzte Tablet seien nicht betriebsbereit gewesen. Es sei erneut der OASIS-Abgleich umgangen worden. Zudem seien mindestens seit Januar 2025 keinerlei Sperrdateiabgleiche erfolgt.

Der Antragsteller nahm am 24.11.2025 Stellung. Die Kontrolle am 05.03.2025 habe außerhalb der Öffnungszeiten stattgefunden. Es hätten sich keine Spielwilligen, [REDACTED]

[REDACTED] in der Gaststätte befunden. Außerhalb der Öffnungszeiten stecke die Freischaltkarte in den Geräten, damit diese nicht verloren gehe. Bei Öffnung würden die Karten entnommen und die Geräte nur nach Bedarf freigeschaltet. Zum Zeitpunkt der Kontrolle am 24.07.2025 sei ein Spielen nicht möglich gewesen, da an jenem Tag ein Kontrollsystem installiert worden sei. Das bisher für den OASIS-Abgleich verwendete Tablet habe betriebsbereit zur Verfügung gestanden. Ein Bespielen sei wegen des laufenden Installationsvorgangs aber nicht gewünscht gewesen. Die Annahme, es seien keine OASIS-Abfragen erfolgt, sei nicht belegt und werde bestritten. Zwar sei ein Gerät ohne Zulassung betrieben worden; hierbei handele es sich jedoch um ein Versehen. Er habe nunmehr Vorkehrungen dafür getroffen, dass künftige Zulassungsabläufe beachtet würden.

Mit Bescheid vom 21.01.2026 widerrief das Ordnungsamt die dem Antragsteller erteilte Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (Ziffer 1). Sie untersagte ihm, Spielgeräte aufzustellen und forderte ihn auf, sämtliche von ihm aufgestellten

Spielgeräte aus dem jeweiligen Aufstellort zu entfernen (Ziffer 2). Für den Fall, dass er nicht bis drei Tage nach Bekanntgabe der Verfügung die Aufstellung von Spielgeräten unterlässt, wurde ihm die Ersatzvornahme in Form der Entfernung der Spielgeräte angedroht (Ziffer 3). Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1, 2 und 3 wurde angeordnet (Ziffer 4). Zur Begründung wurde ausgeführt, der Widerruf erfolge aufgrund der Unzuverlässigkeit des Antragstellers. Er habe über einen längeren Zeitraum verschiedene glücksspielrechtliche Verstöße begangen. In Zukunft seien aufgrund seines bisherigen Verhaltens insbesondere Verstöße gegen die Pflicht zum Sperrdateiabgleich zu erwarten. Der Widerruf liege im öffentlichen Interesse, da andernfalls die Ziele des Jugend- und Spielerschutzes gefährdet würden. Er sei auch geeignet, erforderlich und angemessen. Ziffer 2 des Bescheids beruhe auf § 15 Abs. 2 GewO, Ziffer 3 auf §§ 12, 15 BremVwVG. Zur Anordnung der sofortigen Vollziehung wurde zusammenfassend ausgeführt, das dringende öffentliche Interesse an der alsbaldigen Wirkung des Bescheids überwiege das private wirtschaftliche Interesse des Antragstellers. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung ergebe sich aus den besonderen Gefahren, die durch die Aufstellertätigkeit für die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und die öffentliche Sicherheit entstünden. Es bestehe die Gefahr, dass in Zukunft zur Einnahmenmaximierung weitere Verstöße, insbesondere gegen spielerischützende Vorschriften, sowie Straftaten begangen würden.

Der Antragsteller hat am 20.02.2026 Klage (5 K 459/26) erhoben und den vorliegenden Eilantrag gestellt. Er trägt zusammenfassend vor, der Widerrufsbescheid leide an einem Zustellungsmangel. Der Bescheid sei entgegen § 7 VwZG an ihn persönlich zugestellt worden. Eine Heilung durch den tatsächlichen Zugang bei seinem Prozessbevollmächtigten sei mangels eines entsprechenden Zustellungswillens nicht eingetreten. Eine Anhörung sei nur im Hinblick auf den Erlaubniswiderruf erfolgt, nicht jedoch in Bezug auf die weiteren verfügten Maßnahmen. Seine Stellungnahme zu dem Anhörungsschreiben werde in dem Bescheid zwar wiedergegeben, jedoch nicht im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt. Es liege somit ein Ermessensdefizit, wenn nicht gar ein Ermessensausfall vor.

Er beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid vom 21.01.2026 wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen und verweist zur Begründung auf den streitgegenständlichen Bescheid.

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

II.

Der Eilantrag ist als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO statthaft.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers handelt es sich bei der streitgegenständlichen Verfügung vom 21.01.2026 um einen wirksamen Bescheid. Zwar fehlte es zunächst an einer wirksamen Zustellung, denn der Bescheid ist entgegen § 7 Abs. 1 Satz 2 VwZG an den Antragsteller persönlich und nicht an dessen Prozessbevollmächtigten, der im behördlichen Verfahren eine Vollmacht des Antragstellers vorgelegt hatte, zugestellt worden. Der Zustellungsmangel ist jedoch nach § 8 VwZG geheilt worden.

Lässt sich die formgerechte Zustellung eines Dokuments nicht nachweisen oder ist es unter Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften zugegangen, gilt es nach § 8 Abs. 1 VwZG als in dem Zeitpunkt zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten – hier dem Prozessbevollmächtigten des Antragstellers – tatsächlich zugegangen ist. Der tatsächliche Zugang i.S.v. § 8 Abs. 1 VwZG setzt voraus, dass der Empfangsberechtigte das Schriftstück „in die Hand bekommen“ hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.09.2024 – 6 A 3/22 – juris Rn. 23 m.w.N.). Das war hier spätestens im Zeitpunkt der Einreichung von Klage und Eilantrag durch den Prozessbevollmächtigten des Antragstellers am 20.02.2026 der Fall (so auch SächsOVG, Urt. v. 03.05.2019 – 7 C 26/17.F –, juris Rn. 16; VG München, Beschl. v. 27.08.2019 – M 8 S 18.2849 –, juris Rn. 69). Klage und Eilantrag war auch eine Kopie des streitgegenständlichen Bescheids beigefügt.

Eine Heilung scheidet nicht wegen eines fehlenden Zustellungswillens der Antragsgegnerin aus (zu diesem Erfordernis vgl. Sander/Smollich, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 8 VwZG Rn. 2 m.w.N.). Vielmehr hat sie ihren Zustellungswillen zum Ausdruck gebracht, indem sie den Bescheid mit Postzustellungsurkunde an den Antragsteller persönlich versandt hat. Einer Aktualisierung des Zustellungswillens im Zeitpunkt der tatsächlichen Kenntnisnahme durch den Empfangsberechtigten bedarf es für die Heilung nicht (vgl. VG München, Urt. v. 24.06.2019 – M 32 K 18.31450 –, juris Rn. 25). Dass die Antragsgegnerin fälschlich davon ausgegangen ist, richtiger Zustelladressat sei der Antragsteller persönlich, und daher an diesen zustellen wollte, ist für die Heilung nach § 8 VwZG unschädlich. Könnte diese nur eintreten, wenn der Zustellungswille sich von Anfang an auf den richtigen

Zustellungsempfänger bezieht, wäre eine Heilung von unwirksamen Zustellungen wegen Verstoßes gegen § 7 Abs. 1 Satz 2 VwZG durch tatsächlichen Zugang beim korrekten Zustellungsadressaten von vornherein ausgeschlossen. Denn Verstößen gegen diese Vorschrift ist immanent, dass das zuzustellende Dokument an die falsche Person versandt wird, jedoch – wie in anderen Fällen des § 8 VwZG auch – die Behörde den Willen hat, eine gegenüber dem Bescheidadressaten wirksame Zustellung vorzunehmen. Hätte der Gesetzgeber beabsichtigt, dass bei Verstößen gegen § 7 Abs. 1 Satz 2 VwZG keine Heilung möglich sein soll, so hätte er diese Vorschrift ausdrücklich vom Anwendungsbereich des § 8 VwZG ausgenommen.

Nichts anderes ergibt sich hier aus dem zweiten Halbsatz des § 8 Abs. 1 VwZG, wonach eine Heilung im Fall der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG erst in dem Zeitpunkt eintritt, in dem der Empfänger das Empfangsbekenntnis zurückgesendet hat. Auf die Zurücksendung eines Empfangsbekenntnisses käme es nur an, wenn die Zustellung eines elektronischen Dokuments nach § 5 Abs. 5 VwZG versucht worden wäre (vgl. VG Frankfurt, Beschl. v. 05.05.2015 – 9 L 1021/15.F –, juris Rn. 8). Das war hier jedoch nicht der Fall. Es ist auch nicht ersichtlich, warum § 5 Abs. 5 VwZG hier einschlägig sein sollte. Sofern man auf die vorzunehmende Zustellung an den Prozessbevollmächtigten abstellt, richtet sich die fakultative elektronische Zustellung an Rechtsanwälte nach § 5 Abs. 4 VwZG und nicht nach § 5 Abs. 5 VwZG. Zudem ist nur dann nach § 5 Abs. 5 Satz 2 VwZG zuzustellen, wenn das Verfahren aufgrund einer Rechtsvorschrift auf Verlangen des Adressaten elektronisch abgewickelt wird. Dafür ist hier nichts ersichtlich.

Der Antrag ist auch im Übrigen zulässig, jedoch überwiegend unbegründet.

1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung entspricht den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.

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 hier hinreichend Rechnung getragen. Sie hat ausgeführt, die Vollziehungsanordnung diene dem Spielerschutz und der Suchtprävention, welche durch einen fortgesetzten Betrieb gefährdet würden. Dies überwiege die wirtschaftlichen Interessen des Antragstellers.

2. 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 des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines 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.

Die danach vorzunehmende Interessenabwägung fällt im Hinblick auf den Erlaubniswiderruf (Ziffer 1) und die Einstellungsverfügung (Ziffer 2) zu Lasten des Antragstellers aus.

a. Der Erlaubniswiderruf in Ziffer 1 des Bescheids vom 21.01.2026 erweist sich als rechtmäßig.

aa. Rechtsgrundlage für den Widerruf der Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit ist § 1 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG i.V.m. § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG. Danach kann ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.

bb. Der Widerruf ist formell rechtmäßig ergangen. Insbesondere wurde der Antragsteller hierzu gemäß § 1 BremVwVfG i.V.m. § 28 VwVfG mit Schreiben vom 01.09.2025 angehört (zur Frage der Berücksichtigung vorgetragener Belange im Rahmen der Ermessensausübung s.u.).

cc. Der Widerruf ist auch materiell rechtmäßig.

(1) Die Voraussetzungen eines Widerrufs liegen vor.

Die Antragsgegnerin wäre aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt, die Aufstellerlaubnis nicht zu erlassen.

Wer gewerbsmäßig Spielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind, und die die Möglichkeit eines Gewinnes bieten, aufstellen will, bedarf gemäß § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Nach Abs. 2 Nr. 1 der Vorschrift ist die Erlaubnis u.a. dann zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für die Aufstellung von Spielgeräten erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt; die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt danach in der Regel nicht, wer in den letzten drei Jahren vor Stellung des Antrages wegen bestimmter Straftaten wie der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels oder wegen eines Vergehens nach § 27 JuSchG rechtskräftig verurteilt worden ist.

Die Unzuverlässigkeit kann sich außer aus den ausdrücklich genannten Regeltatbeständen aber auch aus anderen Gründen ergeben, die denjenigen entsprechen, die auch eine Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO zu rechtfertigen vermögen. Denn wie § 35 GewO dient auch § 33c Abs. 2 GewO dem Schutz der Allgemeinheit vor unzuverlässigen Gewerbetreibenden. Der Erlaubnisversagungsgrund der (allgemeinen) Unzuverlässigkeit liegt vor, wenn der Gewerbetreibende nach dem Gesamtbild seines Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreibt. Entsprechend der zahlreichen normativ ausformulierten Anforderungen an ordnungsgemäßes Glücksspiel und der zu seiner Sicherstellung erforderlichen Eigeninitiative des Veranstalters sind bereichsspezifisch für das Glücksspielrecht auch die Anforderungen an die erforderliche Zuverlässigkeit zu bestimmen. Das gilt erst recht für Geldspielgeräte angesichts des mit ihnen verbundenen hohen Suchtpotentials und der hieraus resultierenden besonderen Gefährlichkeit eines nicht ordnungsgemäßen Spielbetriebs. Bei der hiernach gebotenen Prognose kommt es primär auf bisherige Verstöße gegen das geltende Recht an, wenn sie einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht sind (OVG Bremen, Beschl. v. 21.12.2021 – 1 LA 175/20 –, juris Rn. 10; VG Bremen, Beschl. v. 29.06.2022 – 5 V 333/22 –, juris Rn. 20).

Maßgeblicher Zeitpunkt ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (BVerwG, Urt. v. 02.02.1982 – 1 C 52/78 –, juris Rn. 17), hier mithin die Widerrufsverfügung.

Nach diesen Maßstäben erweist sich der Antragsteller als unzuverlässig i.S.v. § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO. Er bietet nach seinem bisherigen Verhalten nicht die Gewähr für eine künftige

ordnungsgemäße Gewerbeausübung. Diese Annahme beruht auf den Verstößen des Antragstellers gegen mehrere glücksspielrechtliche Vorschriften.

(a) Der Antragsteller hat mehrfach gegen die Pflicht zum Sperrdateiabgleich aus § 8 Abs. 3 GlüStV 2021 verstoßen.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 GlüStV wird zum Schutz der Spieler und zur Suchtbekämpfung ein zentrales spielformübergreifendes Sperrsystem unterhalten. Gesperrte Spieler dürfen nicht an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021). Gemäß Abs. 3 Satz 1 der Vorschrift sind Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen (s. § 8 Abs. 2 GlüStV), verpflichtet, spielwillige Personen durch Kontrolle eines amtlichen Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle zu identifizieren und einen Abgleich mit der Sperrdatei durchzuführen. Sie haben sicherzustellen, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen (§ 8 Abs. 3 Satz 3 GlüStV 2021). Bei der Pflicht zum Sperrdateiabgleich handelt es sich um eine den Aufsteller treffende Pflicht (vgl. ausführlich VG Bremen, Beschl. v. 10.12.2025 – 5 V 3564/25 –, juris Rn. 37 ff.; bestätigt durch OVG Bremen, Beschl. v. 12.03.2026 – 1 B 329/25 –, juris Rn. 12 ff.).

Eine Auslesung der aufgestellten Automaten durch das Ordnungsamt hat ergeben, dass die Automaten im Zeitraum Januar bis August 2025 regelmäßig einen Spieleraufwand im vierstelligen Bereich aufwiesen, aber jeweils keine oder wenige Sperrdateiabrufe getätigt wurden (vgl. Vermerk auf Bl. 31 der Behördenakte). So wurden in mehreren Monaten (Januar und Februar 2025) ein Spieleraufwand, aber keinerlei OASIS-Abfragen verzeichnet, sodass feststeht, dass in diesen Monaten im Hinblick auf jedes durchgeführte Automaten spiel gegen § 8 GlüStV 2021 verstoßen wurde. Im Juni und Juli stand jeweils eine einzige Sperrdateiabfrage einem Spieleraufwand von knapp 9.000 € (Juni) bzw. knapp 5.000 € (Juli) gegenüber. Es erscheint ausgeschlossen, dass ein derartiger Spieleraufwand jeweils durch einen einzigen Spieler in nur einer Sitzung generiert worden sein könnte, sodass von einer größeren Zahl an Spielen auszugehen ist, bei denen wiederum OASIS-Abfragen unterblieben sind. Auch im Übrigen ist die Anzahl der verzeichneten Abfragen gemessen an den Umsätzen der Automaten auffallend niedrig. So stehen etwa im April 2025 14 Abfragen einem Umsatz von ca. 5.800 € gegenüber; im Mai erfolgten 8 Abfragen bei einem Umsatz von ca. 8.300 €; im August wurden 7 Abfragen durchgeführt, aber ein Spieleraufwand i.H.v. ca. 6.200 € generiert. Dass in diesen Monaten jeweils nur eine der Abfragenanzahl entsprechende Zahl an Spielsitzungen durchgeführt worden sein könnte, ist – auch vor dem Hintergrund der Vorgaben für Automaten spiel in § 13 SpielV – unrealistisch. In diesem Fall müsste ein extrem hoher durchschnittlicher Spieleraufwand

pro Spielsitzung entstanden sein (April: ca. 414 €, Mai: ca. 1037 €, August: ca. 886 €), wenn bei jeder Sitzung OASIS-Abfragen durchgeführt worden wären. Diese Daten zeigen über einen langen Zeitraum eine systematische Vernachlässigung der Sperrdateiabgleiche. Der Antragsteller hat keine Erkenntnismittel vorgelegt, aus denen sich ergeben könnte, dass die von der Behörde ermittelten Zahlen fehlerhaft sein könnten.

Ergibt sich das bereits für den gesamten untersuchten Zeitraum, kommt es nicht darauf an, ob gerade auch an den Kontrolltagen (05.03.2025 und 24.07.2025) nötige OASIS-Abfragen unterlassen wurden. Entsprechend kommt es nicht darauf an, ob gerade bei der Kontrolle am 24.07.2025 das Tablet für die OASIS-Abfragen betriebsbereit, ein Spielen wegen eines laufenden Installationsvorgangs aber ohnehin unerwünscht war.

Mit seinen Einwänden in Bezug auf die Kontrolle am 05.03.2025 dringt der Antragsteller im Übrigen auch nicht durch. Bei der Kontrolle wurde festgestellt, dass in beiden Spielgeräten bereits eine Freischaltkarte steckte, sodass entgegen dem ordnungsgemäßen Ablauf (Aushändigung der Freischaltkarte nach erfolgter OASIS-Abfrage) ein Bespielen ohne Sperrdateiabgleich möglich war. Die Angabe des Antragstellers, die Karten würden nur außerhalb der Öffnungszeiten im Gerät verwahrt, damit sie nicht verloren gingen, ist als Schutzbehauptung zu werten. Ein Spielgerät ist erkennbar kein geeigneter dauerhafter Aufbewahrungsort für eine seiner Freischaltung dienende codierte Karte. Auch nach der Behauptung des Antragstellers wäre zumindest während der Öffnungszeiten ein anderer sicherer Aufbewahrungsort nötig. Schon deshalb läge es deutlich näher, die Karte auch außerhalb der Öffnungszeiten an diesem anderen, sinnvolleren Platz aufzubewahren.

(b) Ferner wurde bei der Kontrolle am 24.07.2025 festgestellt, dass bei einem der Spielgeräte die zulässige Aufstelldauer überschritten war. Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV beträgt die Aufstelldauer bei Geldspielgeräten vier Jahre. Das einzelne Nachbaugerät einer zugelassenen Bauart erhält einen Zulassungsbeleg, welcher u.a. den Beginn und das Ende dieser – vierjährigen – Aufstelldauer enthält (§ 16 Abs. 2 SpielV). Das an dem betreffenden Automaten angebrachte Zulassungszeichen enthielt die Angabe „gültig: vom 01.06.2021 bis 31.05.2025“ (vgl. Bl. 77 der Behördenakte). Gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 4 SpielV war der Antragsteller nach Ablauf der im Zulassungszeichen angegebenen Aufstelldauer verpflichtet, das Gerät aus dem Verkehr zu ziehen. Dieser Pflicht war er zum Zeitpunkt der Kontrolle am 24.07.2025 nicht nachgekommen.

(c) Aufgrund der bisherigen Verstöße ist auch anzunehmen, dass der Antragsteller sein Gewerbe künftig nicht ordnungsgemäß ausüben wird. Besonders schwer wiegt im Rahmen der vorzunehmenden Prognose die über einen langen Zeitraum gezeigte systematische

Vernachlässigung der OASIS-Abfragen, durch die die Gefahr bestand, dass spielsüchtige Personen trotz eingetragener Sperre an Automatenspielen teilnehmen. Soweit der Antragsteller im Rahmen seiner Anhörung gegen die Prognose der Antragsgegnerin eingewandt hat, er habe zwischenzeitlich Vorkehrungen für ein künftiges Wohlverhalten getroffen, bleibt dies unsubstantiiert.

(d) Schließlich ist die Antragsgegnerin zu Recht davon ausgegangen, dass ohne den Widerruf i.S.v. § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG das öffentliche Interesse gefährdet würde. Dabei genügt das bloße Vorhandensein eines öffentlichen Interesses am Widerruf des begünstigenden Verwaltungsakts nicht. Erforderlich ist vielmehr, dass der Widerruf zur Abwehr einer Gefährdung des öffentlichen Interesses, das heißt zur Beseitigung oder Verhinderung eines sonst drohenden Schadens für wichtige Gemeinschaftsgüter geboten ist (BVerwG, Beschl. v. 01.02.2005 – 6 B 66/04 –, juris Rn. 7; VG Bremen, Beschl. v. 29.06.2022 – 5 V 333/22 –, juris Rn. 25). Davon ist hier auszugehen. Die Zuverlässigkeitsanforderung des § 33c Abs. 2 GewO dient angesichts der schweren Folgen von Spielsucht dem überragend wichtigen Gemeinwohlziel der Suchtprävention und -bekämpfung.

Der Widerruf erfolgte auch innerhalb der Jahresfrist der §§ 49 Abs. 3 Satz 2, 48 Abs. 4 VwVfG i.V.m. § 1 BremVwVfG.

(2) Die Antragsgegnerin hat überdies das ihr durch § 1 BremVwVfG i.V.m. § 49 Abs. 2 VwVfG eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt und dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet. Die gerichtliche Kontrolle einer behördlichen Ermessensentscheidung beschränkt sich gemäß § 114 Satz 1 VwGO darauf, anhand der von der Behörde tatsächlich angestellten Erwägungen zu prüfen, ob die Verwaltung den ihr eingeräumten Ermessensspielraum ausgeschöpft hat, ob sie die gesetzlichen Grenzen der Ermessensbetätigung überschritten hat und ob sie die nach dem Zweck der Ermessensermächtigung für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat (BVerwG, Urt. v. 12.09.2019 – 8 C 7/18 –, juris Rn. 20). Danach tragen die von der Antragsgegnerin angestellten Ermessenserwägungen den Widerruf. Die Antragsgegnerin hat dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung der Fortsetzung des Aufstellbetriebs durch den unzuverlässigen Antragsteller und den damit einhergehenden Gefahren ein größeres Gewicht beigemessen als dem wirtschaftlichen Interesse des Antragstellers an dem Erhalt der Aufstellerlaubnis.

Die Antragsgegnerin ist bei ihrer Ermessensentscheidung auch nicht von einer falschen Tatsachengrundlage ausgegangen und hat keine für die Entscheidung bedeutsamen

Aspekte außer Acht gelassen. Das gilt insbesondere für die vom Antragsteller im Rahmen seiner Anhörung vorgetragene Einwände. Die Antragsgegnerin hat diese – wie die Wiedergabe im Bescheid zeigt – zur Kenntnis genommen. Dass sie diese in der Begründung des Widerrufs nicht erneut erwähnt hat, lässt nicht auf ein Ermessensdefizit schließen. Die Antragsgegnerin hat hierdurch vielmehr zum Ausdruck gebracht, dass die vom Antragsteller vorgetragene Gesichtspunkte aus ihrer Sicht einem Erlaubniswiderruf nicht entgegenstehen. Das ist im Ergebnis auch zutreffend (s.o.).

b. Die Einstellungsverfügung in Ziffer 2 des Bescheids erweist sich ebenfalls als rechtmäßig.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 10.12.2025 – 5 V 3564/25 –, juris Rn. 62, 65 ff.). Wird ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Zulassung erforderlich ist, ohne diese Zulassung betrieben, so kann nach dieser Vorschrift die Fortsetzung des Betriebes von der zuständigen Behörde verhindert werden.

aa. Die aufschiebende Wirkung der Klage ist insoweit nicht wegen einer formellen Rechtswidrigkeit der Einstellungsverfügung wiederherzustellen.

Eine zu Unrecht unterbliebene Anhörung (§ 1 BremVwVfG i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG) allein würde ob der noch bestehenden Möglichkeit einer Heilung (§ 1 BremVwVfG i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG) ohnehin nicht zum Erfolg des Eilantrags führen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 16.02.2023 – 1 B 30/23 –, juris Rn. 15). Es liegt darüber hinaus aber auch kein beachtlicher Anhörungsmangel vor.

Es kann dahinstehen, ob die Einstellungsanordnung vorliegend mangels Anhörung nach § 1 BremVwVfG i. V. m. § 28 Abs. 1 VwVfG verfahrensfehlerhaft erlassen wurde oder durch die Anhörung zu dem beabsichtigten Erlaubniswiderruf des Antragstellers ausreichend Gelegenheit gegeben wurde, auch zu einer mangels Erlaubnis vorhersehbaren Einstellungsverfügung Stellung zu nehmen. Ein etwaiger Anhörungsmangel wäre vorliegend jedenfalls unbeachtlich, § 1 BremVwVfG i.V.m. § 46 VwVfG, weil i.S. dieser Vorschriften offensichtlich wäre, dass die Verletzung von Verfahrensvorschriften die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Denn es liegt ein Fall des intendierten Ermessens vor.

Das Entschließungsermessen ist im Rahmen von § 15 Abs. 2 GewO bei einem materiell illegalen Betrieb – d.h. wenn es nicht nur formell an einer Erlaubnis fehlt, sondern der Erteilung einer solchen auch das Fehlen von Genehmigungsvoraussetzungen

entgegensteht – grundsätzlich intendiert (vgl. VG Bremen, Urt. v. 17.03.2022 – 5 K 287/20 –, juris Rn. 21 m.w.N.). Ein solcher Fall liegt nicht nur dann vor, wenn wegen fehlender Voraussetzungen schon keine Erlaubnis erteilt wird, sondern – die Interessenlage ist insoweit identisch – auch dann, wenn aufgrund des nachträglichen Wegfalls von Erlaubnisvoraussetzungen die Erlaubnis widerrufen wird. So liegt es hier. Die Erlaubnis des Antragstellers zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit wurde wegen fehlender Zuverlässigkeit widerrufen und der Widerruf ist für sofort vollziehbar erklärt worden (s.o.). Ein atypischer Fall, aufgrund dessen ausnahmsweise das Entschließungsermessen nicht intendiert sein könnte, liegt nicht vor, sodass insoweit keine andere Entscheidung möglich war.

Zwar besteht ein Auswahlermessen hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang eine Einstellungsfrist eingeräumt wird. Die Entscheidung, keine oder keine längere Frist einzuräumen, geht aber in ihrer belastenden Wirkung nicht über diejenige der Einstellungsverfügung als solcher hinaus. Auch wenn die Behörde keine Einstellungsverfügung erlassen würde, wäre der weitere Betrieb illegal und der Aufsteller würde sich bei Nichteinstellung des Betriebs strafbar machen (§ 284 Abs. 1 StGB). Vielmehr wäre die Einräumung einer (längeren) Einstellungsfrist und die damit verbundene vorübergehende Duldung umgekehrt eine Begünstigung, die die Rechtslage der Betroffenen verbessert. Die Nichteinräumung einer Begünstigung unterliegt jedoch nicht dem Anhörungserfordernis des § 1 BremVwVfG i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG (vgl. zur Schließungsverfügung nach Ablehnung der Erteilung einer Spielhallenerlaubnis VG Bremen, Urt. v. 02.05.2024 – 5 K 1956/23 –, juris Rn. 24).

bb. Die Einstellungsverfügung ist auch materiell rechtmäßig. Die Voraussetzungen von § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO sind erfüllt. Angesichts des sofort vollziehbaren Erlaubniswiderrufs erfolgt eine weitere Ausübung der Aufstellertätigkeit ohne die erforderliche Zulassung.

Das Entschließungsermessen war insoweit intendiert (s.o.). Die Einstellungsverfügung ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil dem Antragsteller keine längere Einstellungsfrist eingeräumt wurde. Ziffer 2 des Bescheids ist dahingehend zu verstehen, dass dem Antragsteller für die Betriebseinstellung und Entfernung der Geräte eine Frist von drei Tagen nach Bekanntgabe des Bescheids eingeräumt wird. Aus der Ziffer 3, wonach eine Vollstreckung erst für den Fall angedroht wird, dass der Antragsstellern drei Tage nach Bekanntgabe noch Automaten aufstellt, lässt sich bei verständiger Würdigung der Wille der Antragsgegnerin entnehmen, dem Antragsteller eine solche Einstellungsfrist einzuräumen.

Die Länge der eingeräumten Einstellungsfrist ist nicht zu beanstanden. Zur Einstellung seines Betriebs ist der Antragsteller ohnehin aufgrund der sofort vollziehbaren Widerrufsverfügung verpflichtet, aufgrund derer eine Fortsetzung der Aufstellertätigkeit nach § 284 StGB strafbar ist. Gemessen an ihrem Zweck, die (strafbare) Ausübung des Aufstellergewerbes nach Wegfall der dafür notwendigen Erlaubnis zu unterbinden, ist die Verpflichtung zur Einstellung des Betriebs und Entfernung der Automaten binnen drei Tagen verhältnismäßig.

c. Es besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Erlaubniswiderrufs und der Einstellungsverfügung. Nach einer Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalls besteht aufgrund konkreter tatsächlicher Anhaltspunkte die begründete Besorgnis, dass eine weitere Tätigkeit des Antragstellers schon vor Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens zu konkreten Gefahren für wichtige Rechtsgüter führt, d.h. dass der Antragsteller bereits in diesem Zeitraum die bei Ausübung seines Gewerbes zu erfüllenden Pflichten verletzen wird (vgl. zum Ganzen VG Bremen, Beschl. v. 04.03.2025 – 5 V 170/25 –, juris Rn. 25 ff.). Das ist hier angesichts der systematischen Verstöße gegen eine zentrale spieterschützende Vorschrift (§ 8 Abs. 3 GlüStV 2021) der Fall. Der mit dem Erlaubniswiderruf und der Einstellungsverfügung verfolgte Zweck des Spieterschutzes und der Suchtprävention überwiegt das Interesse des Antragstellers an dem fortgesetzten Aufstellen von Spielautomaten.

3. Soweit der Eilantrag sich gegen die Zwangsmittelandrohung in Ziffer 3 des Bescheides vom 21.01.2026 richtet, hat er hingegen Erfolg. Insoweit fällt die vorzunehmende Interessenabwägung zu Gunsten des Antragstellers aus, weil die Androhung der Ersatzvornahme sich als rechtswidrig erweist.

Die auf §§ 11, 13 Abs. 1 Nr. 2, 15, 17 BremVwVG gestützte Androhung der Ersatzvornahme ist wegen eines Verstoßes gegen § 17 Abs. 5 Satz 1 BremVwVG rechtswidrig. Soll danach die Handlung auf Kosten der pflichtigen Person ausgeführt werden (Ersatzvornahme i.S.v. § 15 Abs. 1 BremVwVG), so ist in der Androhung der Kostenbetrag vorläufig zu veranschlagen. An einem solchen Kostenvoranschlag fehlt es hier. Der Kostenvoranschlag ist nach § 17 Abs. 5 Satz 1 BremVwVG zwingend; Ausnahmen oder ein Ermessen sieht die Norm nicht vor. Sein Fehlen führt zur Rechtswidrigkeit der Ersatzvornahmeandrohung.

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

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-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen 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. 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-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen.

Hinweis

Die Beschwerde gegen eine Streitwertfestsetzung ist nur statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 300,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. In Rechtsstreitigkeiten, die vor dem 1. Januar 2026 anhängig geworden sind, ist die Beschwerde gegen eine Streitwertfestsetzung nur statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat.

Dr. Jörgensen

Kaysers

Hoffer