

VG Bremen, Urteil vom 23. Juli 2020 – 5 K 241/19 –

Lotterierecht; Ablehnung einer Spielhallenerlaubnis

Tenor:

Der Bescheid des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vom 09.01.2019 wird hinsichtlich der Ziffern 2 und 3 aufgehoben. Ziffer 4 des Bescheids wird aufgehoben, soweit die festgesetzte Gebühr einen Betrag von 1.662,36 € übersteigt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu $\frac{3}{4}$ und die Beklagte zu $\frac{1}{4}$.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Dem jeweiligen Vollstreckungsschuldner wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

1 Der Kläger begehrt die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis.

2 Er betreibt in der ... 106 (im Folgenden: W.-Str. 106) eine Spielhalle mit neun Geldspielgeräten. Am 11.02.2011 wurde ihm ausweislich eines Vermerks in der Behördenakte telefonisch mitgeteilt, dass der Spielhallenbetrieb aufgenommen werden könne und bis zur schriftlichen Erlaubniserteilung geduldet werde. Nachdem in der Folgezeit zwischen den Beteiligten Streit über die Vorlage weiterer Unterlagen entstand, erhob der Kläger am 03.12.2012 Untätigkeitsklage (5 K 2086/12). Mit Bescheid vom 23.04.2014 bestätigte das Stadtamt der Beklagten die dem Kläger am 12.02.2011 gemäß § 33i Abs. 1 GewO mündlich erteilte Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der W.-Str. 106. Dem war ein gerichtlicher Vergleichsvorschlag vom 19.08.2013 vorausgegangen, der vorsah, dass die Beklagte dem Kläger im Gegenzug zur Vorlage eines Sozialkonzepts sowie eines Geräteaufstellplanes und der Verpflichtung, die Betreiberpflichten nach § 4 Abs. 1, § 5 BremSpielhG zu erfüllen, eine Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle in der W.- Str. 106 als „Altgenehmigung“ im Sinne des § 33i GewO bis zum Ablauf des 30.06.2017 erteilt.

3 In der ... 104 (im Folgenden: W.-Str. 104) in einer Entfernung von 2,78 Metern Luftlinie betreibt der Kläger seit dem 01.02.1995 zwei weitere Spielhallen, für die er mit Bescheiden

vom 28.06.2017 bis zum 30.06.2022 befristete Spielhallenerlaubnisse nach §§ 2, 11 Abs. 3a BremSpielhG erhielt.

4 Am 28.06.2016 beantragte der Kläger eine Erlaubnis zum (Weiter)betrieb der Spielhalle in der W.-Str. 106 über den 30.06.2017 hinaus.

5 Mit Schreiben vom 27.01.2017 wurde der Kläger zur beabsichtigten Ablehnung seines Antrages angehört. Er machte mit Schreiben vom 15.02.2017 geltend, dass § 11 Abs. 3 BremSpielhG, wonach eine vor dem 01.07.2012 erteilte Spielhallenerlaubnis mit Ablauf des 30.06.2017 erlösche, verfassungswidrig in seine Rechte aus Art. 3, 12 und 14 GG eingreife. Ebenso seien die Regelungen über das Mindestabstandsgebot und das Verbundverbot als verfassungswidrig einzustufen. Sollte die Beklagte entgegen seiner Ansicht wegen der Nichteinhaltung des Mindestabstandes und des Verbots von Mehrfachkonzessionen von der Erteilung der Erlaubnis beider Spielhallen absehen, beschränke er den Antrag auf die Erteilung der Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle in der W.-Str. 104, die er bereits seit 1995 betreibe.

6 Mit Bescheid vom 09.01.2019 lehnte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle am Standort W.-Str. 106 ab (1.), forderte den Kläger auf, den Betrieb ab Bestandskraft des Bescheides einzustellen (2.) und drohte für den Fall der Nichteinstellung des Betriebs ein Zwangsgeld in Höhe von 500 € an (3.). Es wurde eine Gebühr in Höhe von 4.987,10 € festgesetzt (4.). Die Spielhalle unterschreite den Mindestabstand zu den anderen von dem Kläger betriebenen Spielhallen in der W.-Str. 104, die die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3a BremSpielhG erfüllten und für die der Kläger am 28.06.2017 Spielhallenerlaubnisse erhalten habe. Eine Erlaubnis nach § 11 Abs. 4 BremSpielhG komme nicht in Betracht, weil der Kläger eine getroffene Vermögensdisposition nicht geltend gemacht habe.

7 Der Kläger hat am 04.02.2019 Klage erhoben. Die Versagung des Weiterbetriebs greife verfassungswidrig in sein Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie seine Berufsfreiheit ein. Zudem lägen die Voraussetzungen nach § 11 Abs. 4 BremSpielhG vor. Seine Familie betreibe seit mehreren Generationen beanstandungsfrei Spielhallen. Er ziehe seine gesamten Einkünfte aus dem Betrieb der Hallen. Diese sollten auch als Altersvorsorge dienen. Zur Finanzierung, Modernisierung und Erneuerung der Spielgeräte sei er längerfristige Darlehensverträge eingegangen. Die Spielhallen würden von Pächtern betrieben, mit denen er langfristige Mietverträge eingegangen sei, sodass er befürchten müsse, bei vorzeitiger Beendigung auf Schadensersatz in Anspruch genommen zu werden. Er sei stets zuverlässig gewesen. Schließlich fehle es an einer ordnungsgemäßen Interessenabwägung zwischen seinem Interesse am Fortbestand der Spielhalle und dem hoheitlichen Interesse an der Durchführung des Spielhallengesetzes. Eine Härteklausel sei nicht geprüft worden. Bei der Erlaubniserteilung hätten Ermessensgesichtspunkte einfließen müssen.

8 Nachdem der Kläger zunächst beantragt hat, die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 09.01.2019 zu verpflichten, ihm die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der W.- Str. 106 zu erteilen, ihm den Weiterbetrieb der Spielhalle rückwirkend ab dem 01.01.2019 zu gestatten sowie das im Bescheid festgesetzte Zwangsgeld und die Gebühr aufzuheben, beantragt er nunmehr

9 1. festzustellen, dass die am 23.04.2014 erteilte Erlaubnis über den 30.06.2017 hinaus fortbesteht,

10 2. die Beklagte zu verpflichten, ihm unter Aufhebung des Bescheids vom 09.01.2019 (Geschäftszeichen: 700-5-50-SH- 06) die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in der ... 106 zu erteilen,

11 3. hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, den im Jahr 2014 gezahlten Stellplatzablösebetrag zurückzuzahlen, hilfsweise zu erklären, dass die abgelösten Stellplätze einer zukünftigen Nutzung gutgeschrieben werden,

12 4. ihm den Weiterbetrieb der Spielhalle rückwirkend ab dem 01.01.2019 zu gestatten,

13 5. Ziffer 2 und 3 des Bescheids vom 09.01.2019 aufzuheben,

14 6. die Gebühr in Höhe von 4.987,10 € ebenfalls aufzuheben.

15 Die Beklagte beantragt,

16 die Klage abzuweisen.

17 Sie beruft sich für die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften auf die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2017. Soweit der Kläger die fehlende Prüfung einer Härtefallbefreiung rüge, sei darauf hinzuweisen, dass er bisher in keiner Weise substantiiert dargelegt habe, weshalb in seinem Fall ein Härtefall vorliege.

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

Entscheidungsgründe:

19 Die Klage ist nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang hinsichtlich der Klageanträge zu den Ziffern 5 und (teilweise) 6 begründet (**V. und VI.**). Im Übrigen hat die Klage keinen Erfolg (**I. bis. IV.**).

I.

20 1. In dem Übergang von einer Verpflichtungsklage, die gegenstandslos werden würde, sollte der Feststellungsantrag Erfolg haben, auf eine Feststellungsklage ist eine Klageänderung zu sehen. Diese ist gemäß § 91 Abs. 1 VwGO zulässig. Sie ist sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1, 2. Halbsatz VwGO, weil sie dazu beiträgt, den Streitstoff zwischen den Parteien endgültig zu bereinigen. Mit dem Begehren, festzustellen, dass die am 23.04.2014 erteilte Spielhallenerlaubnis über den 30.06.2017 fortbesteht, wird der bisherige Streitstoff nicht wesentlich geändert. Der Kläger hat bereits im Verwaltungsverfahren die Verfassungsmäßigkeit der Übergangsvorschrift in Frage gestellt.

21 2. Der Feststellungsantrag ist zulässig. Soweit der Kläger die Verfassungswidrigkeit von § 11 Abs. 3 BremSpielhG, der das Erlöschen vor dem 01.07.2012 erteilter Spielhallenerlaubnisse gesetzlich anordnet, geltend macht, ist die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO die richtige Klageart. Denn der Kläger begehrt damit die Feststellung des Bestehens eines Rechtsverhältnisses. Hierunter sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft derer eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht (BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 3 C 44/02 –, juris Rn. 18). Hierzu gehört auch die Frage, ob die durch Bescheid vom 23.04.2014 schriftlich bestätigte Spielhallenerlaubnis vom 12.02.2012 (gemeint war der 11.02.2012) kraft Gesetzes erloschen ist oder aufgrund der Verfassungswidrigkeit der Übergangsvorschrift weiterhin Bestand hat. Der Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen, da das Ziel des Feststellungsantrages nicht mit einer Verpflichtungs- oder allgemeinen Leistungsklage erreicht werden kann. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung (vgl. NdsOVG, Urt. v. 12.07. 2018 – 11 LC 400/17 –, juris Rn. 30).

22 3. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung. Der Bescheid vom 23.04.2014, mit dem die Beklagte die mündlich erteilte Spielhallenerlaubnis vom 12.02.2012 schriftlich bestätigt hat, beruhte auf dem im Verfahren 5 K 2086/12 zwischen den Beteiligten aufgrund eines gerichtlichen Vorschlags geschlossenen Vergleich. Die Beklagte hatte in Ziffer 3 des Vergleichs zugesichert, dem Kläger im Gegenzug zur Vorlage eines Sozialkonzepts, eines Geräteaufstellplanes und zur Verpflichtung, die Betreiberpflichten einzuhalten, eine Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle als „Altgenehmigung“ im Sinne des § 33i GewO bis zum Ablauf des 30.06.2017 zu erteilen. Auch ohne ausdrückliche Befristung der aufgrund des Vergleichs erteilten Spielhallenerlaubnis im Bescheid vom 23.04.2014 entfaltete diese – unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 3 BremSpielhG – keine über den 30.06.2017 hinausgehende Wirkungen. Der Regelungsinhalt eines Verwaltungsakts ist über den bloßen Wortlaut hinaus im Wege der Auslegung entsprechend den zu den §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln

zu ermitteln. Entscheidend ist danach, wie der Empfänger nach den ihm bekannten Umständen den materiellen Gehalt der Erklärung unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstehen konnte (BVerwG, Beschl. v. 04.04.2013 – 8 B 74/12 –, juris Rn. 5 und v. 04.12.2008 – 2 B 60/08 –, juris Rn. 2). Die zeitliche Befristung der Spielhallenerlaubnis zum 30.06.2017 entsprach nicht nur dem Vergleichsinhalt, sondern auch der Rechtslage. Die Beteiligten hatten sich darauf geeinigt, dass die Spielhallenerlaubnis als „Altgenehmigung“ im Sinne des § 33i GewO erteilt wird. Entsprechend hat die Beklagte mit Bescheid vom 23.04.2014 die schriftliche Bestätigung der am 12.02.2012 erteilten Spielhallenerlaubnis ausgesprochen. Nach § 11 Abs. 3 BremSpielhG erlöschen „Alterlaubnisse“ mit Ablauf des 30.06.2017, worauf bereits das Verwaltungsgericht in der Begründung des Vergleichsbeschlusses vom 19.08.2013 ausdrücklich hingewiesen hatte. In Kenntnis dieser Umstände musste bei verständiger Würdigung auch der Kläger davon ausgehen, dass die Beklagte ihm mit dem Bescheid vom 23.04.2014 keine stärkere Rechtsposition einräumen wollte, als sie durch den Vergleich im Hinblick auf die bestehende gesetzliche Regelung zugesichert hatte.

23 Unabhängig davon hat das Gericht auch keinen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 3 BremSpielhG, der hier aufgrund der Umstände, die zum Erlass des Bescheids vom 23.04.2014 führten, Anwendung findet. Das BVerfG hat in seinem Grundsatzbeschluss vom 07.03.2017 ausgeführt, dass sowohl die fünfjährigen Übergangsfristen in Berlin und im Saarland wie auch die einjährige Übergangsfrist in Bayern mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar seien und für die Eigentumsfreiheit nichts Anderes gelte. Die fünfjährige Übergangsfrist sei vorrangig an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil es um Übergangsregelungen für die erlaubte gewerbliche Betätigung, weniger um die Nutzbarkeit des vorhandenen Eigentums gehe. Die Übergangsregelung – jedenfalls im Zusammenhang mit den neuen Erlaubnisanforderungen – greife in die Berufsfreiheit ein, sei aber von Verfassungs wegen gerechtfertigt. Die Bestimmung sei mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem in Art. 12 GG enthaltenen Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verleihe weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse gemäß § 33i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen. Für die gesetzliche Regelung ergebe sich dies schon daraus, dass grundsätzlich nicht darauf vertraut werden könne, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibe. Die Besonderheiten des Glücksspiel- und dabei insbesondere auch des Spielhallensektors hätten wegen ihres besonderen sozialen Bezugs überdies zur Folge, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes einen Schutz getätigter Investitionen nicht in gleichem Maße verlange wie in anderen Wirtschaftsbereichen. Die Ziele der Neuregelung könnten wirksam nur erreicht werden, wenn den neuen Anforderungen auch Bestandsspielhallen unterworfen werden. Die Landesgesetzgeber seien nicht auf eine Regelung zu verweisen, die Spielhallenbetreibern in jedem Einzelfall eine verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen ermögliche. Die fünfjährige Übergangsfrist trage dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der in die Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, ausreichend Rechnung. Zudem werde

den Belangen der Betreiber durch die Möglichkeit von Härtefallbefreiungen im Einzelfall Rechnung getragen (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 –, BVerfGE 145, 20-105, juris Rn. 177 ff.). Diesen Erwägungen schließt sich die Kammer an. Sie gelten gleichermaßen für die Rechtslage in Bremen.

II.

24 1. Die Verpflichtungsklage in Ziffer 2 des Klageantrags ist zulässig. Ihr fehlt es nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Kläger mit seinen Ausführungen im Schreiben vom 15.02.2017, dass er seinen Antrag auf die Erteilung der Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle in der W.-Str. 104 beschränke, sollte die Beklagte wegen der Nichteinhaltung des Mindestabstandes und des Verbots der Mehrfachkonzessionen von der Erteilung der Erlaubnis beider Spielhallen absehen, die Rücknahme seines Antrages auf Erteilung der Spielhallenerlaubnis für die W.-Str. 106 erklären oder lediglich die Auswahlentscheidung der Behörde steuern wollte. Die Beklagte hat den Antrag abgelehnt und damit zu erkennen gegeben, dass sie vom Vorliegen eines weiterhin zu bescheidenden Antrags auf Fortführung des Spielhallenbetriebs an diesem Standort ausging.

25 2. Die Verpflichtungsklage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis für den Standort W.-Str. 106 in Bremen (§ 113 Abs. 5 VwGO). Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 32).

26 a. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BremSpielhG bedarf derjenige, der ein Spielhallengewerbe ausüben will, der Erlaubnis. Liegen keine der in § 2 Abs. 2 BremSpielhG genannten Versagungsgründe vor, besteht ein Anspruch auf Erlaubniserteilung. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer (anderen) Spielhalle unterschreitet. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle in baulichem Verbund mit einer oder mehreren Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht wird (sog. Verbundverbot).

27 Die Spielhalle in der W.-Str. 106 befindet sich in 2,78 Meter Entfernung in einem Gebäude unmittelbar neben dem Gebäude in der W.-Str. 104, in dem der Kläger zwei weitere Spielhallen betreibt. Es kann dahinstehen, ob das Mindestabstandsgebot nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG oder das Verbundverbot nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG greift (vgl. zum Begriff des Gebäudekomplexes: OVG SL, Beschl. v. 05.09.2018 – 1 B 205/18 –, juris Rn. 18). Findet das Verbundverbot keine Anwendung steht der Erlaubniserteilung für den Standort W.-Str. 106 die Unterschreitung des Mindestabstands entgegen. Für die angrenzenden Spielhallen hat der

Kläger mit Bescheiden vom 28.06.2017 Betriebserlaubnisse erhalten, was eine Erlaubniserteilung für die Spielhalle in der W.-Str. 106 ausschließt.

28 Sowohl das Mindestabstandsgebot als auch das Verbundverbot sind als solche formell und materiell verfassungskonform und mit Unionsrecht vereinbar. Dies hat die Kammer mit Urteilen vom 17.03.2020 und 07.05.2020 ausgeführt und darauf wird verwiesen (vgl. VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 48 ff. und Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 23 ff.).

29 b. Auch § 11 Abs. 3a BremSpielhG, der das Vorgehen der Beklagten zur Auswahlentscheidung zwischen zwei oder mehreren den Mindestabstand unterschreitenden Spielhallen oder solchen, die in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sind, jedenfalls teilweise vorgibt, ist verfassungs- und unionsrechtlich nicht zu beanstanden (VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 65 ff. und Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 32 ff.).

30 § 11 Abs. 3a BremSpielhG legt für Konkurrenzsituationen Kriterien für die Auswahlentscheidung fest. Nach § 11 Abs. 3a Satz 1 BremSpielhG soll die Antragstellerin oder der Antragsteller nach Absatz 3 Satz 1 und 3 von den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nummer 4 und 5 befreit werden, wenn die beantragte Erlaubnis ausschließlich wegen Fehlens dieser Voraussetzungen nicht mehr erteilt werden könnte und ein Vergleich der den Mindestabstand unterschreitenden oder im baulichen Verbund stehenden Spielhallen ergibt, dass die betroffenen Betriebe eine Standortbetriebsdauer von mindestens 20 Jahren haben, in den letzten 10 Jahren durch den gleichen Inhaber geführt wurden und diese durch eine Bescheinigung des für die betriebsbedingten Steuern zuständigen Finanzamtes ihre steuerliche Zuverlässigkeit nachweisen. Die Vorschrift enthält eine „echte“ Befreiungsregelung für den Fall, dass zwei Spielhallen aufeinandertreffen, die beide die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3a Nr. 2 Satz 1 BremSpielhG erfüllen. Nur dann dürfen trotz des Unterschreitens des Mindestabstands in § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG bzw. des in § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG normierten Verbundverbotes beide weiter betrieben werden. Diese Befreiung ist unabhängig davon zu erteilen, ob die konkurrierenden Spielhallen von ein und demselben Betreiber betrieben werden (sog. unechte Konkurrenzsituation) oder von verschiedenen Betreibern (sog. echte Konkurrenzsituation) (VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 37).

31 In den Fällen, in denen nicht beide Spielhallen die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3a Nr. 2 Satz 1 BremSpielhG erfüllen, sondern nur eine von beiden, ist gesetzlich vorgegeben, welcher der beiden Spielhallen eine Erlaubnis erteilt wird (VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 55 ff.). In der hier gegebenen unechten Konkurrenzsituation bedarf es nicht der gesetzlichen Festlegung von Auswahlkriterien für die zu treffende Auswahlentscheidung. Der betroffene Spielhallenbetreiber ist nicht beschwert, da er eine der beiden Spielhallen

weiter betreiben darf und er es auch beim Fehlen von Auswahlkriterien selbst in der Hand hätte, zu entscheiden, welche der beiden Spielhallen er weiter betreiben möchte. Rechte konkurrierender Spielhallenbetreiber werden nicht berührt (stRspr des NdsOVG, siehe nur Beschl. v. 17.11.2017 – 11 ME 461/17 –, juris Rn. 17; SächsOVG, Beschl. v. 08.08.2018 – 3 B 351/17 –, juris Rn. 11; VG Minden, Urt. v. 16.10.2019 – 3 K 1933/18 –, juris Rn. 24; VG Freiburg (Breisgau), Urt. v. 29.11.2017 – 1 K 2506/15 –, juris Rn. 78; vgl. bereits: VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 37). Die Spielhallen in der W.-Str. 104 erfüllen die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3a Nr. 2 Satz 1 BremSpielhG, die streitgegenständliche Spielhalle hingegen nicht. Der Kläger hat nicht kundgetan, dass er eine Auswahl für diese Spielhalle unter Verzicht auf die Erlaubniserteilung zugunsten der anderen Spielhallen beehrte. Vielmehr hat er in seinem Schreiben vom 15.02.2017 zum Ausdruck gebracht, dass er vorrangig eine Erlaubniserteilung für die Spielhallen in der W.-Str. 104 begehrt.

32 c. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf Erlaubniserteilung im Rahmen der Ausnahmeregelung des § 11 Abs. 4 BremSpielhG. Die Beklagte ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalles nicht vorliegen.

33 Nach § 11 Abs. 4 Satz 1 BremSpielhG kann der Antragsteller nach § 11 Abs. 3 Satz 2 und 3 BremSpielhG in begründeten Einzelfällen von den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nummer 4 und 5 befreit werden, wenn die beantragte Erlaubnis ausschließlich wegen Fehlens dieser Voraussetzungen nicht mehr erteilt werden könnte (Nr. 1) und die Betreiberin oder der Betreiber auf den Bestand der ursprünglichen Erlaubnis vertraut hat und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse und der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags schutzwürdig ist (Nr. 2). Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Erlaubnisinhaber eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann (§ 11 Abs. 4 Satz 2 BremSpielhG). § 11 Abs. 4 Satz 1 BremSpielhG verknüpft den unbestimmten Rechtsbegriff des begründeten Einzelfalles auf der Tatbestandsebene mit der Ermessensermächtigung auf der Rechtsfolgenseite. Ob ein „begründeter Einzelfall“ i.S.v. § 11 Abs. 4 Satz 1 BremSpielhG vorliegt, unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff der vollständigen gerichtlichen Überprüfung (VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 81 ff.; vgl. zum Begriff der „unbilligen Härte“: ThürOVG, Beschl. v. 23.03.2018 – EO 640/17 –, juris Rn. 36; NdsOVG, Beschl. v. 04.09.2017 – 11 ME 206/17 –, juris Rn. 36; OVG SL, Beschl. v. 22.08.2017 – 3 B 189/17 –, juris Rn. 14).

34 Die Möglichkeit der Befreiung nach § 11 Abs. 4 BremSpielhG stellt eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass eine Erlaubnis für eine Spielhalle nicht erteilt werden kann, wenn diese gegen das Mindestabstandsgebot oder das Verbundverbot verstößt. Es muss sich um besonders gelagerte Fallkonstellationen handeln, damit das Ziel des Landesgesetzgebers, die Anzahl und Dichte der Spielhallen zu verringern, nicht durch eine extensive Anwendung der Härtefallrege-

lung konterkariert wird. Dabei kommen nur unvorhersehbare und irreparable Härten in Betracht, die auch durch eigene Anstrengungen, planvolle Vorausschau und wirtschaftliches Alternativverhalten nicht hätten vermieden oder zumindest abgemildert werden können (Lackner/Pautsch, GewArch Beilage Wi-Verw Nr. 03/2016, S. 215). Ansonsten handelt sich es um Härten, die aus dem Gesetzeszweck folgen und die der bremische Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des BremSpielhG bewusst in Kauf genommen hat. Ebenso wenig vermögen typische, den gesetzgeberischen Vorstellungen von einer gesetzlichen Regelung entsprechende Folgen eine sachliche Unbilligkeit zu begründen. Insgesamt gelten für das Vorliegen eines die Durchbrechung des allgemeinen Verbots rechtfertigenden Härtefalls strenge Maßstäbe (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 28.02.2017 – 1 BvR 1103/15 –, juris Rn. 12; ThürOVG, Beschl. v. 23.03.2018 – 3 EO 640/17 –, juris Rn. 36). Wirtschaftliche Einbußen und der Verlust von Einnahmemöglichkeiten sowie sonstige Belastungen, die mit der Schließung von Spielhallen verbunden sind, können allein regelmäßig keine Härte begründen (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 09.07.2018 – 4 Bs 12/18 –, juris Rn. 118; NdsOVG, Beschl. v. 04.09.2017 – 11 ME 206/17 –, juris Rn. 38; OVG SL, Beschl. v. 22.08.2017 – 3 B 189/17 –, juris Rn. 16; OVG NRW, Beschl. v. 16.03.2020 – 4 B 977/18 –, juris Rn. 18; VG Köln, Urt. v. 16.11.2018 – 9 K 16288/17 –, juris Rn. 521).

35 Die Inanspruchnahme einer Ausnahme macht es erforderlich, dass der Spielhallenbetreiber darlegt, welche Anstrengungen er unternommen hat, um die Folgen einer drohenden Schließung zur Vermeidung einer Härte abzuwenden. Für die Annahme eines Härtefalles reicht es nicht aus, dass Vermögensdispositionen zu einer Zeit getroffen wurden, als der Spielhallenbetreiber von einem Fortbestand der unbefristet erteilten Spielhallenerlaubnis ausgehen durfte. Er muss seine Bemühungen dartun, die er entfaltet hat, um die fünfjährige Übergangsfrist zu einer Umstrukturierung oder schonenden Abwicklung des Geschäftsbetriebs zu nutzen. Auf das Vorliegen einer unbilligen Härte kann sich derjenige nicht berufen, der in Kenntnis ihn möglicherweise treffender Restriktionen den fünfjährigen Übergangszeitraum ungenutzt verstreichen ließ. Das gilt auch dann, wenn dies geschah, weil er (unberechtigt) auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage vertraut hat (vgl. OVG SL, Beschl. v. 15.01.2019 – 3 B 369/18 –, juris Rn. 24 und Beschl. v. 08.08.2018 – 3 B 351/17 –, juris Rn. 17; NdsOVG, Urt. v. 12.07.2018 – 11 LC 400/17 –, juris Rn. 70; HmbOVG, Beschl. v. 09.07.2018 – 4 Bs 12/18 –, juris Rn. 118 f.; ThürOVG, Beschl. v. 23.03.2018 – 3 EO 640/17 –, juris Rn. 38).

36 Der Kläger hat weder das Vorliegen eines begründeten Einzelfalls noch die Schutzwürdigkeit seines Vertrauens substantiiert dargelegt.

37 Er kann sich zur Begründung eines Härtefalls nicht auf den in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen, im Jahre 2017 erfolgten Abschluss eines Mietvertrages bis zum Jahr 2034 berufen. Der Kläger hatte zunächst am 16.07.2008 einen Mietvertrag abgeschlossen, dem als Anlage Vereinbarungen zur Mietzeit und Kündigung mit folgendem Inhalt beigelegt waren:

38 „Der Mietvertrag beginnt am 01. Nov. 2008 und endet am 31. Dez. 2009.

39 Dem Mieter wird das Recht eingeräumt, bis zum 30. Sept. 2009 durch schriftliche Anzeige den Mietvertrag bis zum 31. Dez. 2011 zu verlängern.

40 Danach wird dem Mieter das Recht eingeräumt, bis zum 30. Juni 2011 durch schriftliche Anzeige den Mietvertrag bis zum 31. Dez. 2014 zu verlängern.

41 Danach wird dem Mieter das Recht eingeräumt, bis zum 30. Juni 2014 durch schriftliche Anzeige den Mietvertrag bis zum 31. Dez. 2019 zu verlängern.

42 Danach wird dem Mieter das Recht eingeräumt, bis zum 30. Juni 2019 durch schriftliche Anzeige den Mietvertrag bis zum 31. Dez. 2024 zu verlängern.“

43 Danach hätte der Kläger das Mietverhältnis rechtzeitig vor Ablauf der Übergangsfrist am 30.06.2017 beenden können, indem er von einer schriftlichen Anzeige zur Verlängerung des Mietvertrages bis zum 31.12.2019 abgesehen hätte. Jedenfalls traf ihn zur Abwendung einer unbilligen Härte die Obliegenheit, vor Ausübung der Verlängerungsoption zum 30.06.2014 konsequent auf eine Vertragsanpassung dahingehend hinzuwirken, dass der Vertrag sich zunächst nur bis zum 30.06.2017 verlängert. Für derartige Bemühungen ist nichts ersichtlich. Die fünfjährige Übergangsfrist hat die Spielhallenbetreiber in die Lage versetzt, zeitnah entsprechende Vorkehrungen zur Abwendung eines Härtefalles zu treffen. Dies gilt insbesondere für die hier vorliegende unechte Konkurrenzsituation. Dabei hatte der Kläger spätestens mit der Einführung der Absätze 3 und 4 des § 11 BremSpielhG in der Fassung vom 01.07.2012 Gewissheit, dass er eine der beiden Spielhallen mit Ablauf des 30.06.2017 wird schließen müssen (VG Bremen, Urt. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 47). Spätestens jedoch die Ablehnung des Erteilungsantrages mit Bescheid vom 09.01.2019 hätte Anlass für den Kläger sein müssen, das Mietverhältnis zum 31.12.2019 enden zu lassen. Schließt er stattdessen – schon weit vor einer Entscheidung über seinen Erteilungsantrag – im Jahre 2017 einen Mietvertrag bis zum Jahre 2034, begründet dies kein schutzwürdiges Vertrauen und keinen atypischen Fall, der eine unbillige Härte darstellt (vgl. zur Berücksichtigung von Mietverträgen auch: VG Bremen Urt. v. 14.05.2020 – 5 K 2316/17 –, juris Rn. 53 ff.).

44 Weitere Vermögensdispositionen, die der Kläger nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann (§ 11 Abs. 4 Satz 2 BremSpielhG), sind substantiiert nicht vorgetragen. Sein Vorbringen, er sei zur Finanzierung, Modernisierung und Erneuerung der Spielgeräte längerfristige Darlehensverträge eingegangen, hat der Kläger nicht belegt. Hinsichtlich der Stellplatzablösesumme von über 40.000 €, die nach den Angaben des Klägers in der mündlichen Verhandlung im Jahr 2014 gezahlt worden sein soll, ist bereits nicht ersichtlich, dass sich diese nicht bereits amortisiert hat. Nach Aktenlage ergibt sich, dass die Stellplätze

bereits im Jahre 2010 abgelöst worden sind. Insoweit konnte auch kein Vertrauen des Klägers darauf begründet werden, dass ihm die Erlaubnis über den 30.06.2017 aus Härtefallgesichtspunkten erteilt wird, weil er noch im Jahre 2014 eine erhebliche Stellplatzsumme an die Beklagte geleistet hat. Zudem ist der Landesgesetzgeber auch nicht verpflichtet, über die Härtefallregelung sicherzustellen, dass sich am Ende der Übergangszeit und zwar ohne vorherige Anstrengungen der Betroffenen zur Schadensabwendung sämtliche getätigten Investitionen der Spielhallenbetreiber amortisiert haben; ein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf, dass ein ursprünglich erlaubter Spielhallenbetrieb bis zur vollständigen Amortisation getätigter Investitionen weitergeführt werden darf, existiert nicht (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 89 ff.).

45 Schließlich reicht auch der bloße Hinweis, dass die Einkünfte aus dem Betrieb der Hallen der Altersvorsorge des Klägers dienen sollen, zur Begründung eines Härtefalls ersichtlich nicht aus. Liegt ein begründeter Einzelfall i.S.d. § 11 Abs. 4 Satz 1 BremSpielhG bereits nicht vor, war auch kein Ermessen der Beklagten auf der Rechtsfolgenseite eröffnet, sodass das Vorbringen, Ermessensgesichtspunkte seien bei der Erlaubniserteilung nicht eingeflossen, ins Leere geht.

46 Das Gericht hat auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Beklagte zugunsten anderer Spielhallenbetreiber von der Härtefallregelung in deutlich weniger restriktiver Weise Gebrauch macht oder die Auswahlkriterien des § 11 Abs. 3a BremSpielhG nicht anwendet. Dass derzeit in Bremen weiterhin Spielhallen in unmittelbarer Nähe zueinander betrieben werden, hat seinen Grund darin, dass in einer Vielzahl von Fällen Ablehnungsbescheide noch nicht rechtskräftig geworden sind. So liegt es auch hier.

III.

47 Soweit der Kläger hilfsweise beantragt, die Beklagte zu verpflichten, den im Jahr 2014 gezahlten Stellplatzablösebetrag zurückzuzahlen, hilfsweise zu erklären, dass die abgelösten Stellplätze einer zukünftigen Nutzung gutgeschrieben werden, handelt es sich um eine unzulässige Klageänderung gemäß § 91 Abs. 1 VwGO.

48 Eine Klageänderung ist gemäß § 91 Abs. 1 VwGO nur statthaft, wenn die übrigen Beteiligten zustimmen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Die Beklagte hat der Klageänderung nicht zugestimmt. In der Stellung des Klageabweisungsantrags kann keine schlüssige Einwilligung im Sinne des § 91 Abs. 2 VwGO gesehen werden. Der Begriff der Einlassung in § 91 Abs. 2 VwGO setzt voraus, dass sich die Beklagte mit Sachvortrag inhaltlich zur geänderten Klage äußert (BVerwG, Beschl. v. 25.06.2009 – 9 B 20/09 –, juris Rn. 4 f.). Das ist hier indes nicht der Fall.

49 Das Gericht erachtet die Klageänderung für nicht sachdienlich. Eine Änderung ist in der Regel sachdienlich, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (BVerwG, Urt. v. 08.12.2016 – 4 CN 4/16 –, juris Rn. 10; Beschl. v. 25.06.2009 – 9 B 20/09 –, juris Rn. 6). Mit dem Begehren in Ziffer 3 des Klageantrags wird ein völlig neuer Streitstoff zur Beurteilung und Entscheidung gestellt, für das sich andere Tatsachen- und Rechtsfragen stellen, ohne dass dafür das Ergebnis der bisherigen Prozessführung verwertet werden könnte. Seine Berücksichtigung würde zudem zu einer Verzögerung der Entscheidung des Rechtsstreits führen (OVG Bremen, Beschl. v. 21.09.2018 – 2 B 245/18 –, juris Rn. 10).

IV.

50 Der Klageantrag zu 4, mit dem der Kläger die Gestattung des Weiterbetriebs der Spielhalle rückwirkend ab dem 01.01.2019 begehrt, hat keinen Erfolg, da ihm – wie unter II. ausgeführt –, kein Anspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis zusteht.

V.

51 1. Die Schließungsverfügung in Ziffer 2 sowie die Androhung eines Zwangsgeldes in Ziffer 3 im Versagungsbescheid vom 09.01.2019 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Schließungsverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO. Danach kann die Fortsetzung des Betriebes von der zuständigen Behörde verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Erlaubnis erforderlich ist, ohne diese Zulassung betrieben wird. § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO räumt der Behörde ein Ermessen ein, ob sie bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen eingreift (Entschließungsermessen) und – wenn sie sich für ein Einschreiten entscheidet – wie sie einschreitet (Auswahlermessen). Sowohl beim Entschließungs- als auch beim Auswahlermessen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Behörde hat daher ggf. über eine zu gewährende Übergangsfrist zu entscheiden (vgl. Ennuschat in: Tettinger/Wank/Ennuschat, 8. Aufl. 2011, GewO § 15 Rn. 20; Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, 82. EL Oktober 2019, § 15 Rn. 23; siehe auch OVG NRW, Beschl. v. 18.07.2018 – 4 B 179/18 –, juris Rn. 52). In Fällen der materiellen Rechtswidrigkeit, d.h. wenn eine Erlaubniserteilung wegen Fehlens einer Genehmigungsvoraussetzung ausgeschlossen ist, ist grundsätzlich von einem intendierten Ermessen auszugehen (Ennuschat in: Tettinger/Wank/Ennuschat, 8. Aufl. 2011, GewO § 15 Rn. 21; OVG SL, Urt. v. 27.04.2016 – 1 A 3/15 –, juris Rn. 93).

52 Vorliegend ist zwar wegen der materiellen Rechtswidrigkeit das Entschließungsermessen intendiert, dies gilt jedoch nicht für das Auswahlermessen. Die hier gegebene formelle und materielle Rechtswidrigkeit ist nicht mit dem Regelfall vergleichbar, auf den § 15 Abs. 2 GewO zugeschnitten ist, in dem nämlich ein gewerblicher Betrieb ohne die erforderliche Erlaubnis

begonnen worden ist. Vielmehr resultiert die formelle und materielle Rechtswidrigkeit daraus, dass aufgrund einer Gesetzesänderung der Erteilung einer neuen Spielhallenerlaubnis ein durch die Novellierung des BremSpielhG eingeführter Versagungsgrund entgegensteht und der Gesetzgeber zugleich das Erlöschen bestehender Spielhallenerlaubnisse angeordnet hat (vgl. VG Bremen, Ur. v. 18.06.2020 – 5 K 202/19 –, juris Rn. 37). Diese Besonderheiten erfordern es, dass die Behörde eine Übergangszeit zur Schließung des Betriebes jedenfalls in Erwägung zu ziehen hatte, wenngleich die grundlegende Entscheidung des Gesetzgebers, die mit den Neuregelungen verfolgten Ziele möglichst schnell zu verwirklichen, für eine kurz bemessene Frist zur Einstellung des Spielhallenbetriebes sprechen dürfte (vgl. dazu bereits VG Bremen, Ur. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 58). Aus Sicht der Kammer liegt in diesen Fällen ein Ermessensfehler vor, wenn Angaben zum Auswahlermessern fehlen (vgl. VG Bremen, Ur. v. 07.05.2020 – 5 K 204/19 –, juris Rn. 58; v. 18.06.2020 – 5 K 202/19 –, juris Rn. 37). Die Begründung zu Ziffer 2 des angegriffenen Bescheides beschränkt sich auf die Nennung der Rechtsgrundlage sowie die Angabe deren Inhalts. Es fehlt aber an Angaben dazu, dass und warum die Beklagte dem Kläger keine über die Bestandskraft des Bescheides hinausgehende Übergangsfrist zur Schließung des Betriebes eingeräumt hat und an Anhaltspunkten, die darauf schließen lassen, dass die Beklagte ihr Auswahlermessern erkannt, aber von entsprechenden Ausführungen dazu abgesehen hat.

53 2. Da die Ziffer 2 des Bescheids aufzuheben war, kann auch die Zwangsgeldandrohung in Ziffer 3 einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten. Es fehlt an einem wirksamen und vollstreckbaren Verwaltungsakt i.S.d. §§ 11 Abs. 1, 17 Abs. 2 BremVwVG. Angesichts der Aufhebung der Schließungsverfügung in Ziffer 2 liegt kein vollstreckbarer Verwaltungsakt mehr vor, für dessen Nichtbeachtung das Zwangsgeld angedroht worden ist.

VI.

54 Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr in Ziffer 4 des Bescheids vom 09.01.2019 ist teilweise rechtswidrig und verletzt den Kläger insoweit in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Gebührenfestsetzung findet ihre Rechtsgrundlage in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGeb-BeitrG i.V.m. § 1 der Kostenverordnung der Verwaltung Wirtschaft und Häfen vom 04.09.2002 (WuHKostV) in der aktuellen Fassung sowie Ziffer 151.01 der Anlage zu dieser Kostenverordnung (Kostenverzeichnis WuH). Gemäß § 1 Satz 1 WuHKostV werden von den Behörden der Wirtschafts- und Häfenverwaltung Kosten nach dem als Anlage beigefügten Kostenverzeichnis erhoben. Nach Ziffer 151.01 des Kostenverzeichnisses WuH können für die Erlaubnis zum Betrieb eines Spielhallengewerbes Gebühren von 477 € bis 8.866 € festgesetzt werden.

55 Die Beklagte hat sich bei der Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr maßgeblich an der Anzahl der möglichen Geldspielgeräte orientiert. Nach § 3 Abs. 2 SpielV dürfen pro Spielhalle maximal zwölf Geldspielgeräte aufgestellt werden. Bei zwölf Geräten geht sie von dem

Höchstbetrag der Rahmengebühr der Ziffer 151.01 Kostenverzeichnis WuH von 8.866 € aus. Für ein einzelnes Geldspielgerät errechnet sie daraus einen Quotienten/ Gebührenwert von 738,83 €, den sie sodann wieder mit der Zahl der im konkreten Fall zulässigen Geräte multipliziert. Die im konkreten Fall so ermittelte Gebühr von 6.649,47 € hat die Beklagte unter Verweis auf § 9 Abs. 2 BremGebBeitrG um ein Viertel auf 4.987,10 € reduziert, weil der Antrag abgelehnt wurde.

56 Das Vorgehen der Beklagten zur Bestimmung der Höhe der Verwaltungsgebühr verstößt nicht grundsätzlich gegen die Bemessungsgrundsätze des § 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG (ausführlich: VG Bremen, Urt. v. 17.03.2020 – 5 K 2875/18 –, juris Rn. 96 ff.). Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr erweist sich indes im konkreten Fall als ermessensfehlerhaft, soweit sie einen Betrag von einem Viertel der für die Spielhalle ermittelten Ausgangsgebühr übersteigt. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BremGebBeitrG ermäßigt sich die (für den Fall der Genehmigungserteilung) vorgesehene Gebühr zwingend um ein Viertel, wenn ein Antrag aus anderen Gründen als wegen Unzuständigkeit der Behörde abgelehnt wird. Die Gebühr kann in diesen Fällen weiter auf bis zu einem Viertel der vorgesehenen Gebühr ermäßigt werden, § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BremGebBeitrG. Diese Möglichkeit ist angesichts der Formulierung („kann“) in das Ermessen der Behörde gestellt.

57 Zwar hat die Beklagte die anhand der Anzahl der zulässigen Spielgeräte ermittelte Verwaltungsgebühr um ein Viertel ermäßigt und damit § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BremGebBeitrG angewandt. Es liegt jedoch ein Ermessensausfall hinsichtlich der Entscheidung vor, die Gebühr nach Halbsatz 2 um bis zu weitere 50 Prozent zu reduzieren. Die Beklagte hat weder dadurch, dass sie in dem angegriffenen Bescheid ausführte, dass die Gebühr „um ein Viertel zu reduzieren ist“, noch durch den dortigen Bezug auf § 9 Abs. 2 BremGebBeitrG und die Wiedergabe von dessen Satz 1 Halbsatz 1 zum Ausdruck gebracht, dass sie ihr Ermessen für eine weitere Reduzierung erkannt hat (vgl. VG Göttingen, Urt. v. 17.04.2008 – 4 A 64/05 –, juris Rn. 24 f. zu § 11 Abs. 3 Nr. 1 NVwKostG). Das eingeräumte Ermessen war nicht auf Null reduziert. Dies ergibt sich schon daraus, dass selbst bei Gebührentatbeständen, die allein das Kostendeckungsprinzip berücksichtigen, bei Antragsablehnung eine Reduzierung um ein Viertel zwingend zu erfolgen hat und eine weitere Reduzierung nach Ermessen möglich ist. Stellt die Gebührenfestsetzung, wie vorliegend, maßgeblich auf den wirtschaftlichen Wert für den Gebührenschuldner ab, ist die Ermessensentscheidung eher zugunsten des Antragstellers offen, weil er im Ergebnis den wirtschaftlichen Vorteil nicht realisieren können. Eine Heilung dieses Ermessensfehlers scheidet aus. Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen nach § 114 Satz 2 VwGO kann in Fällen eines Ermessensausfalles regelmäßig nicht stattfinden, da dies nicht zu einer „Ergänzung“ der Ermessenserwägungen, sondern zu einer erstmaligen Ausübung des Ermessens führen würde (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.10.2007 – 1 C 10/07 –, juris Rn. 30).

58 Die Gebührenfestsetzung war daher aufzuheben, soweit sie den sich aus § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BremGebBeitrG ergebenden Mindestbetrag von 25% der Regelgebühr übersteigt ($\frac{1}{4}$ von 6.649,47 € = 1.662,36 €).

VII.

59 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 155 Abs. 1 VwGO. Die Aufhebung der Ziffern 2, 3 und (teilweise) 4 des Bescheids vom 09.01.2019 bemisst das Gericht mit $\frac{1}{4}$ der Kosten.

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