

Verwaltungsgericht Bremen, Beschl. v. 25.02.2025 – 5 V 3092/24

Verfahrensgang

nachfolgend OVG Bremen, 17. Juni 2025, 1 B 68/25, Beschluss

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

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

2

Sie betreibt im ...weg ... in Bremen eine Spielhalle, für die sie zuletzt eine bis zum 30.06.2023 befristete Erlaubnis innehatte. In einem Abstand von unter 500 m Luftlinie zum Standort der Spielhalle befinden sich zwei weitere Spielhallen (... GmbH ... und ... GmbH ...straße ...) sowie eine Wettvermittlungsstelle. Diese Standorte liegen auch untereinander in einem Abstand von weniger als 500 m Luftlinie.

3

Unter dem 14.02.2023 beantragte die Antragstellerin eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Zeitraum ab dem 01.07.2023. Auch die Betreiber:innen der anderen beiden Spielhallen sowie der Wettvermittlungsstelle beantragten glücksspielrechtliche Erlaubnisse für den entsprechenden Zeitraum.

4

Die Antragsgegnerin führte am 18.09.2024 ein Losverfahren zwischen der Antragstellerin und den konkurrierenden Betrieben durch. Die ... GmbH nahm an dem Losverfahren mit dem Spielcenter 4 teil. Die Erlaubnisanträge für die Spielcenter 1, 2 und 3 ... waren zuvor mit Bescheiden vom 30.11.2023 abgelehnt wurden, die dagegen gerichtete Klage (5 K 2936/23)

nahm die ... GmbH am 31.07.2024 zurück. Das Los fiel auf die Wettvermittlungsstelle am Standort ...straße ... 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 3096/24).

5

Nach Mitteilung des Ergebnisses des Losverfahrens und Anhörung der Antragstellerin lehnte die Antragsgegnerin deren Erlaubnisantrag 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.

6

Die Antragstellerin hat am 09.12.2024 Klage (5 K 3091/24) erhoben und den vorliegenden Eilantrag gestellt. Sie trägt vor, die Antragsgegnerin habe die Auswahlentscheidung zwischen mehreren Antragstellern nicht durch Los treffen dürfen. Die Auswahlentscheidung habe sich vielmehr an sachlichen Kriterien, nämlich den Zielen des BremSpielhG und den explizit in § 1 niedergelegten Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zu orientieren. Es sei zweifellos unzulässig, den Losentscheid als Mittel der ersten Wahl an die Stelle einer an sachlichen Kriterien orientierten Auswahlentscheidung treten zu lassen. Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG forderten einen chancengleichen Zugang zu einer begrenzt zugänglichen beruflichen Tätigkeit. Die Auswahlkriterien müssten der Eingriffsintensität der Entscheidung Rechnung tragen, die im negativen Fall dazu führe, dass eine bisher erlaubte gewerbliche Tätigkeit nicht weitergeführt und von der Eigentumsgarantie geschützte Vermögensgegenstände nicht mehr weiter genutzt werden dürften. Sowohl das BremSpielhG als auch die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages lieferten zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine an Sachkriterien orientierte Auswahlentscheidung (vgl. §§ 4 Abs. 3, 6, 7 und 24 Abs. 2 i.V.m. § 1 GlüStV). Zudem hätten die Voraussetzungen des § 2a Abs. 6 BremSpielhG nicht vorgelegen. § 2a Abs.

6 BremSpielhG komme erst dann zur Anwendung, wenn bei einem Cluster der vorliegenden Art zunächst innerhalb der Spielhallen ein Auswahlverfahren stattfindet. Die aus diesem vorgelagerten Auswahlverfahren hervorgegangene Spielhalle habe sich sodann einem weiteren Auswahlverfahren mit einer Wettvermittlungsstelle zu stellen. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut des § 2a Abs. 6 BremSpielhG, der von einer Spielhalle und einer Wettvermittlungsstelle spreche, und aus den Zuständigkeitsvorschriften. Lagen innerhalb eines Clusters mehrere Spielhallenanträge und mehrere Wettvermittlungsstellenanträge vor, hätten jeweils innerhalb dieser Rechtsregime vorgelagerte Auswahlverfahren stattzufinden. Zur Auflösung von Abstandskollisionen der Spielhallenbetriebe untereinander sei das Ordnungsamt nicht zuständig. Von diesem Verständnis ginge auch der für die Auswahl von Wettvermittlungsstellen geltende § 5b Abs. 1 und 2 BremGlüG aus. Ohne vorgelagertes Auswahlverfahren kämen die einschränkenden Kriterien nach § 2a Abs. 4 BremSpielhG zum Verbleib im Auswahlverfahren gar nicht erst zur Anwendung, was erkennbar vom Gesetzgeber nicht gewollt sei. Entsprechend habe die Antragsgegnerin sie im Verfahren zu einer Erklärung nach § 2a Abs. 4 BremSpielhG aufgefordert. Wegen fehlender Vorabauswahl sei das durchgeführte Losverfahren rechtswidrig. Die erneute Auswahlentscheidung zwischen den konkurrierenden Spielhallen sei nach Sachkriterien durchzuführen; ein Losverfahren sei im Gesetz nicht niedergelegt. Ohne die Duldung des Spielhallenbetriebes drohten ihr im Hinblick auf straf- und gewerberechtliche Folgen erhebliche Nachteile, sodass auch der Antrag zu 2. begründet sei. Bis zur Durchführung eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens gebiete es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Recht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG, dass ihr Spielhallenbetrieb weiter aufrecht erhalten bleibe. Jedenfalls seien ihr hinreichende Abwicklungsfristen zu gewähren.

7

Sie beantragt,

1. Die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 04.12.2024 wird bezüglich Zf. 2 wiederhergestellt.
2. Der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, den Betrieb ihrer Spielhalle ... im Grundstücksgebäude ..., ..., auch ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über ihren Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis vorläufig zu dulden.

8

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

9

In Konstellationen wie der Vorliegenden kämen die in § 2a Abs. 2 bis 5 BremSpielhG geregelten Auswahlkriterien nicht zur Anwendung. Diese seien nur anzuwenden, wenn ausschließlich Spielhallen untereinander den erforderlichen Mindestabstand nicht einhielten. Für spielformübergreifende Konkurrenzsituationen seien die Auswahlkriterien ungeeignet. Hier richte sich das Auswahlverfahren nach § 2a Abs. 6 BremSpielhG, wonach bei mehreren denkbaren Standortkombinationen diejenige auszuwählen sei, welche die Standortkapazität bestmöglich ausschöpfe. Konkurrierten keine verschiedenen Standortkombinationen miteinander, sei ein Losverfahren durchzuführen. Die Auflösung eines Abstands Konflikts erfolge also nicht generell durch Losentscheid. Im Übrigen müssten die Spielhallen bzw. Wettvermittlungsstellen zuvor jeweils die Erlaubnisvoraussetzungen des § 2 BremSpielhG bzw. § 5a BremGlüG erfüllen. Ein Losverfahren könne bereits dann zur Auflösung einer Konkurrenzsituation zwischen mehreren Glücksspielstätten gewählt werden, wenn diese nur die grundsätzlichen Erlaubnisvoraussetzungen erfüllten. Ein "vorgelagertes" Auswahlverfahren zwischen den drei betroffenen Spielhallen sei nicht erforderlich gewesen, wie sich insbesondere aus § 2a Abs. 6 Nr. 2 BremSpielhG ergebe, der das Vorgehen für den Fall regelt, dass mindestens drei Standorte unterschiedlicher Spielformen derart um eine Erlaubnis konkurrierten, dass der Mindestabstand zwischen mindestens zwei von ihnen eingehalten werden könne. Ermessensfehler hinsichtlich der verfügbaren umgehenden Schließung lägen nicht vor. Die Antragstellerin habe seit Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen am 01.07.2022 wissen könne, dass ein weiterer Betrieb ihrer Spielhalle nach Ablauf der Befristung am 30.06.2023 allenfalls nach erfolgreichem Auswahlverfahren möglich sein würde. Zudem seien seit der Durchführung des Losverfahrens am 18.09.2024 bis zum Erlass des Bescheides vom 04.12.2024 2½ Monate vergangen, in denen die Antragstellerin die erforderlichen Maßnahmen zur Schließung ihrer Spielhalle hätte einleiten können.

10

Das Gericht hat die Antragsgegnerin aufgefordert, den Abstand zwischen der Spielhalle am Standort ... (Spielcenter 4) zur Schule ... aufgrund einer Messung vom Eingang der Spielhalle zum Haupteingang der Schule (erneut) zu ermitteln und das Ergebnis dem Gericht mitzuteilen. Die Antragsgegnerin hat mit Schriftsatz vom 30.01.2024 mitgeteilt, dass die Abstände der Spielhallen ... 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 ..., 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.

11

Die Antragstellerin repliziert, das Spielcenter 4 ... habe nicht in das Auswahlverfahren einbezogen werden dürfen. Ihre Loschance hätte dann bei 33% statt 25% gelegen. Dass die Betreiberin des Spielcenters 4 möglicherweise eine der anderen Verbundspielhallen für das Auswahlverfahren ausgewählt hätte, sei ein hypothetischer Kausalverlauf. Mit der Auswahl des Spielcenters 4 habe diese das Antragsverfahren für ihre Spielhalle bestimmt.

12

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

II.

13

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

14

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO setzt der Erlass einer einstweiligen Anordnung voraus, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund, also die besondere Eilbedürftigkeit, glaubhaft macht.

15

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 ...straße ...

16

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, Beschluss vom 27.05.2024 – 5 V 1055/24 –, juris Rn. 16 ff.; nachfolgend OVG Bremen, Beschluss vom 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, Beschluss vom 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.

17

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.).

18

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).

19

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.

20

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, Beschluss vom 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, Beschluss vom 12.11.2024 – 5 V 2083/24 –, juris Rn. 30 f.).

21

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

22

Die in das Auswahlverfahren einbezogene Spielhalle ... (Spielcenter 4) unterschreitet den Mindestabstand von 500 m Luftlinie zu der Schule ... 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, Beschluss vom 20.06.2018 – 11 ME 136/18 –, juris Rn. 28 ff.; SächsOVG, Beschluss vom 21.11.2017 – 3 B 296/17 –, juris Rn. 8 ff. und Beschluss vom 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, Beschluss vom 12.11.2024 – 5 V 2083/24 –, juris Rn. 46 – 52).

23

Die Antragsgegnerin hat auf gerichtliche Aufforderung, den Abstand zwischen der Spielhalle ... (Spielcenter 4) zur Schule ... 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.

24

cc. Die Beteiligung der Spielhalle am ... (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).

25

(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

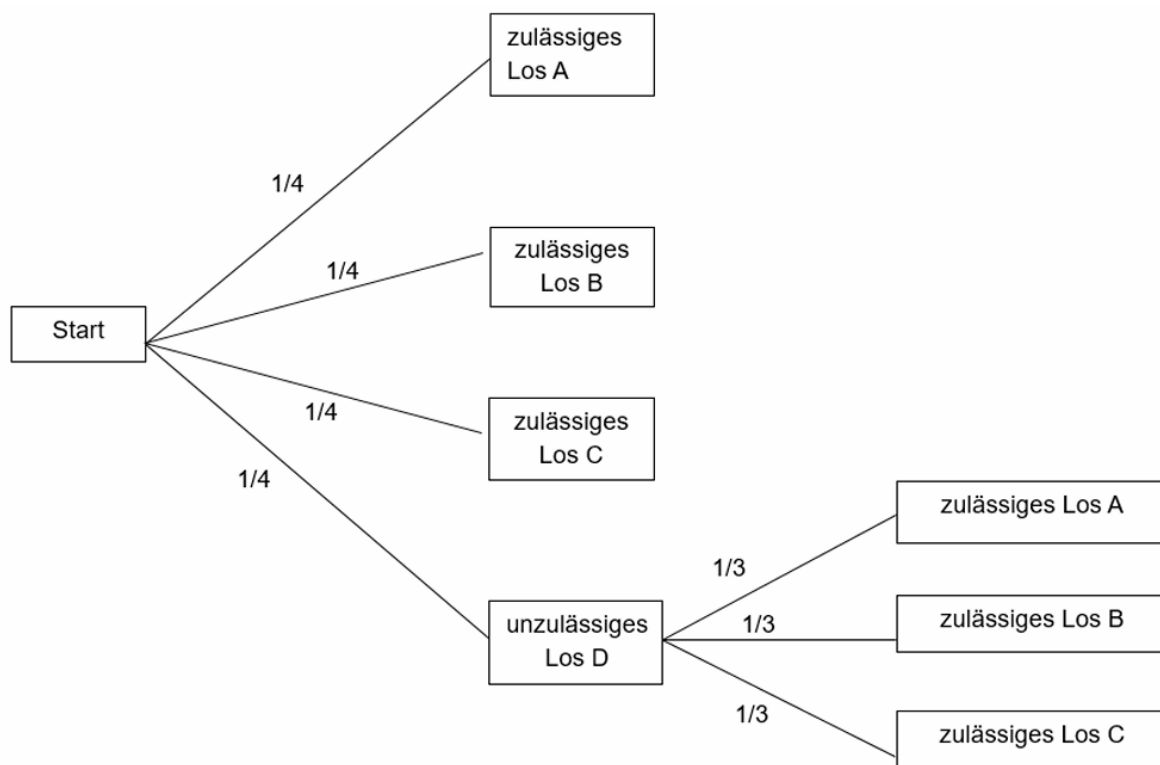
Bewerbungen untereinander sind für jede dieser Bewerbungen gleich. Entsprechend würden in einem neuen Losverfahren ohne die unrechtmäßige Bewerbung die Chancen aller rechtmäßigen Bewerbungen um den gleichen Faktor steigen, sodass sie im Verhältnis zueinander wieder die gleichen Chancen hätten.

26

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, Beschluss vom 19.08.2024 – 19 B 695/24 –, juris Rn. 17 f.).

27

(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 $1/4$. Die Wahrscheinlichkeit für die Antragstellerin auf der zweiten Stufe (zweite Durchführung des Losverfahrens) gezogen zu werden, beträgt $1/4 \times 1/3$, die Gesamtwahrscheinlichkeit beträgt $1/4 + 1/4 \times 1/3 = 4/12$ bzw. $1/3$.



28

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, Beschluss vom 19.08.2024 – 19 B 695/24 –, juris Rn. 17; vgl. zur Durchführung eines Losverfahrens auch OVG Bln-Bdg, Beschluss vom 23.11.2020 – OVG 3 S 100/20 –, juris Rn. 4; OVG Bremen, Beschluss vom 21.09.2021 – 1 B 348/21 –, juris Rn. 24).

29

c. Soweit die Antragstellerin vorträgt, es hätten zur Auflösung der Konkurrenzsituation vorrangig die Kriterien von § 2a Abs. 2 bis 5 BremSpielhG angewendet werden müssen, dringt sie ebenfalls nicht durch, denn die Anwendung dieser Kriterien hätte vorliegend zu keinem anderen Ergebnis geführt.

30

Eine Antragstellung für mehrere Spielhallenerlaubnisse i.S.d. § 2a Abs. 2 BremSpielhG von mehreren Betreiberinnen, die verbundene Unternehmen im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes oder verbundene Unternehmen desselben übergeordneten dritten Unternehmens sind, lag nicht vor. Die Antragsgegnerin hat dies für die ... GmbH und die ... GmbH im Hinblick darauf, dass

der Alleingesellschafter der ... GmbH nur zur Hälfte neben seiner Frau an der ... GmbH beteiligt ist und keine weiteren Umstände für eine Beherrschung i.S.d. § 17 Abs. 2 AktG vorliegen, verneint. Dagegen hat die Antragstellerin nichts vorgetragen. § 2a Abs. 2 BremSpielhG hatte daher keinen Anwendungsbereich.

31

Eine Auswahl i.S.d. § 2a Abs. 3 Satz 1 BremSpielhG nach der bestmöglichen Ausschöpfung der Standortkapazität war nicht zu treffen, da sämtliche in das Auswahlverfahren einbezogenen Glücksspielstandorte den Mindestabstand zueinander unterschreiten, so dass nur für einen Standort eine Erlaubnis erteilt werden kann.

32

Kommen mehrere (Standort-)Entscheidungen in Betracht ist nach § 2a Abs. 4 Nr. 1 BremSpielhG bei Konkurrenz einzelner Spielhallen, die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiberin oder Betreiber gegenüber der zuständigen Behörde erklärt, auf die Aufstellung von Geräten ohne Gewinnmöglichkeit, Pool-Billardtischen, Tischfußballspielen, Dartspielgeräten, Internetplätzen sowie anderen Unterhaltungsgeräten zu verzichten. Kommen danach immer noch mehrere (Standort-)Entscheidungen in Betracht ist die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiberin oder Betreiber erklärt, dass in einer bestehenden oder geplanten Gaststätte im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex, die von ihm oder einem rechtlich verbundenen Dritten geführt wird, auf das Aufstellen von Geldspielgeräten verzichtet wird (§ 2a Abs. 5 BremSpielhG).

33

Sämtliche konkurrierenden Spielhallenbetreiber:innen haben im Auswahlverfahren die Verzichtserklärungen nach § 2a Abs. 4 und 5 BremSpielhG abgegeben, sodass bezogen auf diese Kriterien kein Standort auszuschneiden und alle Spielhallenbetreiber:innen in das Auswahlverfahren einzubeziehen waren.

34

d. Es kann schließlich dahinstehen, ob – den Gedankengang der Antragstellerin weitergeführt – für den Fall, dass nach Ausschöpfung der Kriterien von § 2a Abs. 2 bis 5 BremSpielhG mindestens zwei Spielhallen in einer Konkurrenzsituation verbleiben, zunächst ein Losverfahren zwischen diesen Spielhallen zu erfolgen hat und sodann in einem zweiten Schritt ein weiteres Losverfahren zwischen der aus dem ersten Losverfahren hervorgegangenen Spielhalle und einer in Standortkonkurrenz stehenden Wettvermittlungsstelle, die ggf. ebenfalls ein vorgelagertes Auswahlverfahren nach den § 5a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1a BremGlüG, § 5b Abs. 1 Satz 1 und 2 BremGlüG zu durchlaufen hat, durchzuführen ist. Die Antragstellerin meint, ein Losverfahren für eine Konkurrenzauflösung nur zwischen Spielhallen sei im Gesetz nicht niedergelegt, sodass ohnehin (nur) nach sachlichen Kriterien zu entscheiden sei. Nach

Auffassung der Kammer ist ein Losverfahren für konkurrierende Spielhallen zulässig, wenn eine Auswahl nach den Kriterien des § 2a Abs. 4 und 5 BremSpielhG nicht möglich ist (VG Bremen, Beschluss vom 27.05.2024 – 5 V 1055/24 –, juris Rn. 23 ff.).

35

Ein solches Vorgehen der Antragsgegnerin hätte jedenfalls die Loschancen der Antragstellerin verschlechtert. Die Loschance der Antragstellerin lag bei dem durchgeführten Losverfahren zwischen den drei Spielhallen und der Wettvermittlungsstelle bei 25%. Bei Durchführung eines vorgelagerten Losverfahrens hätte die Loschance der Antragstellerin bei lediglich 16,66% gelegen (Loschance im ersten Losverfahren 33,33%, Loschance im zweiten Losverfahren 50%, $0,33330,5 = 0,1666100$). Die Wettvermittlungsstelle hätte vorliegend also eine Loschance von 50% gehabt, während sich die anderen 50% auf die drei Spielhallen verteilt hätten. Dies gilt rechnerisch auch bei Nichtberücksichtigung des Spielcenters 4, bei der sich eine Loschance von 50% auf zwei Spielhallen verteilt hätte, während die Wettvermittlungsstelle wiederum eine Loschance von 50% gehabt hätte (erstes Losverfahren 50%, zweites Losverfahren 50%, $0,5 \cdot 0,5 = 0,25 \cdot 100 = 25\%$ (gegenüber 33,33% bei einem Losverfahren ohne vorgelagertes Auswahlverfahren)).

36

Die Durchführung eines vorgelagerten Losverfahrens nur zwischen den Spielhallen wäre also nachteilig für die Antragstellerin gewesen. Wie bereits ausgeführt, hängt die Beachtlichkeit eines Fehlers im Losverfahren davon ab, ob er die Loschancen des Betroffenen verschlechtert hat bzw. vorliegend, ob er die Chancen, eine Genehmigung zu erhalten, verringert hat (s.o.). Wirkt sich der – behauptete – rechtliche Fehler zu Gunsten der Antragstellerin aus, kann sie eine Verletzung ihrer Rechte daraus nicht herleiten. Darauf, dass tatsächlich bei einem irgendwie anders durchgeführten Losverfahren das Los auf die Antragstellerin hätte fallen können, kommt es nicht an. Maßgeblich ist allein die rechtlich geschützte Chance, die eine die Antragstellerin begünstigende Rechtsposition darstellt (OVG Bln-Bdg, Beschluss vom 23.11.2020 – OVG 3 S 100/20 –, juris Rn. 4).

37

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

38

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, Beschluss vom 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.

39

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.

40

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

41

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.

42

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.

43

3. 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.