



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 329/25

VG: 5 V 3564/25

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Inneres und Sport,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch, den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange und die Richterin am Verwaltungsgericht Schröder am 12. März 2026 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 10. Dezember 2025 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin wendet sich gegen den Widerruf ihrer Erlaubnis zum Aufstellen von Geldspielgeräten.

Mit Bescheid vom ... wurde der Antragstellerin die Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit erteilt. Sie stellt Automaten in verschiedenen Gaststätten in Bremen auf. Bis Mitte August 2025 war ihr Geschäftsführer A. . Mit notarieller Urkunde vom ... wurde dieser als Geschäftsführer abberufen und B. als neuer Geschäftsführer bestellt.

Mit Verfügung vom 10.10.2025 widerrief das Ordnungsamt der Antragsgegnerin die der Antragstellerin erteilte Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nach § 33c Abs. 1 GewO (Ziffer 1), ordnete an, dass die Antragstellerin die Aufstellung von zugelassenen Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit im Sinne von § 33c Abs. 1 GewO innerhalb von drei Tagen nach Zugang der Verfügung einzustellen habe (Ziffer 2) und drohte für den Fall eines Verstoßes gegen Ziffer 2 der Verfügung ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro für jeden Fall der Zuwiderhandlung an (Ziffer 3). Hinsichtlich der Ziffern 1 und 3 ordnete es die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung des Widerrufs führte es aus, die Antragstellerin sei aufgrund verschiedener glücksspielrechtlicher Verstöße unzuverlässig. Der Geschäftsführerwechsel führe nicht zu einem anderen Ergebnis. Herr A. übe noch einen erheblichen Einfluss auf die Geschäftsführung aus; seine Handlungen seien der Geschäftsführung und damit der Antragstellerin zuzurechnen. Ferner habe der Geschäftsführerwechsel nicht zu einer Verhaltensänderung der Antragstellerin geführt. Ohne den Widerruf sei die Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere des Jugend- und Spielerschutzes, gefährdet. Der Widerruf sei verhältnismäßig.

Gegen diese Verfügung hat die Antragstellerin am 14.10.2025 Klage erhoben (Az.: 5 K 3563/25) und um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Zudem hat sie beantragt, der Antragsgegnerin im Wege des Erlasses einer Zwischenverfügung zu untersagen, während des anhängigen Eilverfahrens Maßnahmen des Verwaltungszwangs zu ergreifen. Mit Beschluss vom 28.10.2025 hat das Verwaltungsgericht den Erlass einer Zwischenverfügung abgelehnt. Die hiergegen erhobene Beschwerde der Antragstellerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 30.10.2025 zurückgewiesen (Az.: 1 B 283/25).

Mit Bescheid vom 04.11.2025 hat die Antragsgegnerin gegen die Antragstellerin ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro festgesetzt und zur Begründung ausgeführt, bei einer Kontrolle am 31.10.2025 sei festgestellt worden, dass die Antragstellerin an mindes-

tens zwei Standorten weiterhin Geldspielgeräte betrieben und somit der Einstellungsverfügung zuwidergehandelt habe. Gegen die Zwangsgeldfestsetzung wendet sich die Antragstellerin in weiteren Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (Az.: 5 K 3794/25, 5 V 3795/25).

Mit Beschluss vom 10.12.2025 hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass der gegen Ziffer 2 des Bescheides erhobenen Klage aufschiebende Wirkung zukomme, und die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Ziffer 3 des Bescheids vom 10.10.2025 wiederhergestellt. Im Übrigen, d.h. in Bezug auf den Erlaubniswiderruf, hat es den Eilantrag abgelehnt. Die Voraussetzungen für den Widerruf lägen vor, da die Antragsgegnerin aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt sei, die Aufstellerlaubnis nicht zu erlassen. Nach § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO sei die Aufstellerlaubnis zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass der Antragsteller die für die Aufstellung von Spielgeräten erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitze. Dies sei der Fall, wenn der Gewerbetreibende nach dem Gesamtbild seines Verhaltens keine Gewähr dafür biete, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreibe. Maßgeblich für die Prognoseentscheidung sei der Zeitpunkt des Erlasses der Widerrufsverfügung. Hieran gemessen erweise sich die Antragstellerin als unzuverlässig i.S.v. § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO. Es lägen mehrere Rechtsverstöße vor, die eine negative Prognose rechtfertigten. Die Antragstellerin habe entgegen § 16, § 7 SpielV ein Spielgerät ohne Bauartzulassung und unter Überschreitung der zulässigen Aufstelldauer betrieben. Überdies habe sie mehrfach gegen die Pflicht zum Sperrdateiabgleich gemäß § 8 Abs. 3 GlüStV 2021 verstoßen. Diese über einen längeren Zeitraum und an diversen Aufstellstandorten unterlassenen OASIS-Abfragen, durch die die Gefahr bestehe, dass spielsüchtige Personen trotz eingetragener Sperre an Automaten spielen teilnahmen, seien besonders schwerwiegend und rechtfertigten die Annahme der Unzuverlässigkeit der Antragstellerin. Der am 12.08.2025 erfolgte Geschäftsführerwechsel führe nicht zu einem Entfallen der negativen Prognose. Bei der Beurteilung der Unzuverlässigkeit einer juristischen Person sei auf das Verhalten der vertretungsberechtigten Personen abzustellen. Ein Geschäftsführerwechsel lasse nicht sämtliche Rechtsverstöße unter der bisherigen Geschäftsführung automatisch unbeachtlich werden. Vielmehr sei im Einzelfall zu prüfen, ob aus früheren Verstößen nach dem Geschäftsführerwechsel weiterhin der Schluss auf ein nicht ordnungsgemäßes Verhalten der GmbH unter der neuen Leitung gezogen werden könne. Im vorliegenden Fall führe der Geschäftsführerwechsel nicht dazu, dass nunmehr ein rechtstreu Verhalten der Antragstellerin zu erwarten sei. Eine erkennbare Änderung der betrieblichen Abläufe sei auch nach dem Wechsel nicht eingetreten. Die Antragsgegnerin habe sowohl die Jahresfrist eingehalten als auch das ihr eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt.

Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit der vorliegenden Beschwerde, der die Antragsgegnerin entgegengetreten ist. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts obliege ihr der Sperrdateiabgleich nicht. Sie sei keine Veranstalterin von Glücksspiel. Durch das Aufstellen von Spielgeräten werde nicht unmittelbar die Teilnahme am Glücksspiel ermöglicht. Vielmehr erhalte der Betreiber der Örtlichkeit die Möglichkeit, Spielwilligen die Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen. Die Durchführung eines Abgleichs mit der Sperrdatei sei in den Pflichten der Aufstellerin nach §§ 6 ff. SpielV nicht aufgeführt. Eine solche Pflicht ergebe sich auch nicht aus § 6 Abs. 5 SpielV. Die Erläuterungen zu § 8 Abs. 3 GlüStV sprächen ebenfalls gegen eine Pflicht der Automatenaufstellerin zur Durchführung eines Sperrdateiabgleichs, da dieser Abgleich „vor Ort“ und damit von dem Betreiber der Gaststätte/Spielhalle durchzuführen sei, nicht aber von dem Automatenaufsteller. Ein einmaliger Verstoß gegen § 16, § 7 SpielV rechtfertige nicht die Annahme einer gewerberechtlchen Unzuverlässigkeit. Dies gelte umso mehr, als die Antragstellerin nicht bösgläubig gehandelt, sondern sich über die Geltungsdauer der Bauartzulassung geirrt habe. Schließlich sei der Widerruf ermessensfehlerhaft erfolgt.

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

II. Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet. Ihr Beschwerdevorbringen, das nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO den Umfang der Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht bestimmt, führt nicht zur Änderung des angefochtenen Beschlusses.

1. Das Verwaltungsgericht ist ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass der Antragstellerin als Aufstellerin von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit die Pflicht zur Durchführung der Sperrdateiabgleiche oblag und aus den zahlreichen Verstößen hiergegen auf ihre gewerberechtlche Unzuverlässigkeit geschlossen werden durfte. Die hiergegen von der Antragstellerin vorgebrachten Einwände greifen nicht durch. Zudem fehlt es bereits an einer substantiierten Auseinandersetzung mit den in dem erstinstanzlichen Beschluss gegebenen Gründen.

So hat das Verwaltungsgericht seine Auffassung ausführlich damit begründet, dass die Automatenaufstellerin mit dem Bereitstellen ihrer Spielautomaten die Spielmöglichkeit und die damit einhergehenden gesundheitlichen und finanziellen Gefahren für die Spielenden eröffne, während ihr die Erlöse aus dem Spiel zuflössen. Dies spreche dafür, der Suchtprävention dienende Verpflichtungen jedenfalls auch der Aufstellerin aufzuerlegen. Von dieser Interessenlage sei der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Schaffung der in

§§ 33c ff. GewO und der SpielV geregelten Verpflichtungen erkennbar ausgegangen und habe daher die spieterschützenden und der Suchtprävention dienenden Vorschriften so ausgestaltet, dass sie den Aufstellern oblägen. Dies erfasse neben der Pflicht, nicht mehr zugelassene Automaten aus dem Verkehr zu ziehen, auch die Pflicht, sich über die relevanten, auch spieterschützenden, Rechtsvorschriften unterrichten zu lassen (§§ 10a ff. SpielV, § 33c Abs. 2 Nr. 2 GewO) und ein Sozialkonzept vorzulegen (S. 12 des Beschlusses).

Mit diesen Erwägungen setzt sich die Antragstellerin in der Beschwerdebegründung nicht auseinander, sondern verweist lediglich darauf, dass sie ihre Einnahmen aufgrund einer vertraglichen Regelung mit dem Spielhallenbetreiber oder Gastwirt erhalte und nicht unmittelbar den Spielerlös. Dieses Argument steht aber der von dem Verwaltungsgericht gegebenen Begründung nicht entgegen. Denn für das Gericht war nicht entscheidungserheblich, ob die Antragstellerin die Spielerlöse unmittelbar und ohne Abzüge ausgekehrt erhält. Vielmehr ging es darum, aufzuzeigen, dass mit dem Aufstellen der Geldspielgeräte ein (erheblicher) wirtschaftlicher Vorteil für die Aufstellerin verbunden ist. Diesem wirtschaftlichen Vorteil stehen die mit dem Automatenspiel verbundenen gesundheitlichen und finanziellen Gefahren für die Spielerinnen und Spieler gegenüber. Diese erheblichen Gefahren rechtfertigen es, der Aufstellerin Verpflichtungen aufzuerlegen, die der Suchtprävention dienen. Dies muss umso mehr gelten, als mit der Nutzung von Geldspielgeräten ein besonders hohes Suchtpotential verbunden ist.

Der weitere Vortrag der Antragstellerin, wonach sich aus § 8 Abs. 3 GlüStV 2021 ergebe, dass der Abgleich mit der Sperrdatei „vor Ort“ und damit von dem Betreiber der Gaststätte oder der Spielhalle, nicht aber von der Aufstellerin durchzuführen sei, geht ebenfalls an der Argumentation des Verwaltungsgerichts vorbei. Denn dieses hat ausgeführt, dass die Norm keine eigenhändige Vornahme der Sperrdatei-Abfrage vorschreibe. Es sei ausreichend, aber auch notwendig, dass die Aufstellerin die OASIS-Abgleiche sicherstelle – ob nun durch sie selbst, durch Dritte oder ggf. durch technische Vorrichtungen. Die Annahme einer entsprechenden Verpflichtung des Gastwirts stehe dazu nicht im Widerspruch; vielmehr könnten die Pflichten von Aufstellerin und Gastwirt ohne Weiteres nebeneinander bestehen (S. 12 des Beschlusses). Auch mit diesen Erwägungen setzt sich die Antragstellerin nicht im Ansatz auseinander.

Der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die Antragstellerin deshalb als Veranstalterin von Glücksspiel anzusehen sei, weil – anknüpfend an § 3 Abs. 4 GlüStV 2021 – maßgeblich auf das Zugänglichmachen einer Spielmöglichkeit und damit verbunden auf die Eröff-

nung einer Gefahrenquelle abzustellen sei, ist die Antragstellerin ebenfalls nicht substantiiert entgegengetreten. Der bloße Verweis darauf, dass nicht sie den Spielenden die Möglichkeit der Glücksspielteilnahme eröffne, sondern der Betreiber der Örtlichkeiten, in denen ihre Spielgeräte aufgestellt seien, überzeugt nicht. Der Begriff des „Aufstellens“ des Geldspielgerätes erfasst nicht nur die tatsächliche Verbringung des Spielgeräts in die jeweilige Örtlichkeit, sondern auch dessen Betrieb. Aufstellerin ist, wer Erfolg und Risiko der Spielgeräte trägt und auf dessen Namen das Gewerbe betrieben wird (Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, 94. EL Januar 2025, § 33c Rn. 7 f.; Ennuschat, in: Ennuschat/Wank/Winkler, 9. Aufl. 2020, GewO § 33c Rn. 20). Dies ist vorliegend die Antragstellerin. Dadurch, dass sie die Geldspielgeräte betriebsbereit für potentielle Spielerinnen und Spieler bereitstellt, eröffnet sie diesen die Glücksspielteilnahme.

2. Die Antragstellerin hat gegen die ihr nach alledem obliegende Pflicht zur Durchführung der Sperrdateiabgleiche in zahlreichen Fällen und über einen längeren Zeitraum hinweg verstoßen. Sie bestreitet nicht, dass die OASIS-Abgleiche in zahlreichen Fällen und standortübergreifend nicht vorgenommen wurden, sondern lediglich ihre Verantwortlichkeit hierfür.

Damit ist zugleich ihrem weiteren Argument die Grundlage entzogen, wonach „allein“ die am Standort C festgestellten Verstöße (Betrieb eines Spielgeräts ohne Bauartzulassung und Überschreitung der zulässigen Aufstelldauer) nicht geeignet seien, die negative Prognose der Antragstellerin zu tragen. Denn es sind gerade nicht allein diese beiden Verstöße, die im Rahmen der Prognoseentscheidung zu berücksichtigen sind, sondern auch die zahlreichen Verstöße gegen die dem Spielerschutz dienende Pflicht zum Abgleich der Spielerdaten mit der Sperrdatei.

Im Übrigen könnte der Vortrag der Antragstellerin, sie habe in Bezug auf das Spielgerät am Standort C nicht bösgläubig gehandelt, sondern sich lediglich geirrt, auch in der Sache nicht überzeugen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist seit langem geklärt, dass die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit kein Verschulden voraussetzt (BVerwG, Beschl. v. 16.02.1998 - 1 B 284.22, juris Rn. 4).

3. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Antragsgegnerin habe das ihr durch § 1 BremVwVfG i.V.m. 49 Abs. 2 VwVfG eingeräumte Widerrufsermessen ordnungsgemäß ausgeübt, ist nicht zu beanstanden. Die Auslegung der Kammer, die Antragsgegnerin habe durch die Einstellung der „wirtschaftlichen Interessen“ der Antragstellerin in ihre Abwägungsentscheidung nicht übersehen, dass der Widerruf grundrechtliche Positionen (Art. 12

und 14 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) der Antragstellerin berühre, wird durch die Beschwerdebegründung nicht erschüttert. Insbesondere erläutert die Antragstellerin nicht, aus welchen Gründen sie diese Auslegung für verfehlt hält bzw. welche Auslegung aus ihrer Sicht näher gelegen hätte.

Schließlich bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sich das Verwaltungsgericht, wie die Antragstellerin meint, nicht auf eine Prüfung der von der Behörde angestellten Erwägungen nach dem Maßstab des § 114 VwGO beschränkt hätte. Die Kammer hat den rechtlichen Maßstab, anhand derer sie die Ermessensausübung der Antragsgegnerin geprüft hat, zutreffend und ausführlich unter Bezugnahme auf höchstrichterliche Rechtsprechung dargelegt (S. 16 des Beschlusses). Dem steht die Annahme des Gerichts, dass die Ermessensausübung nicht anders ausgefallen wäre, wenn der Vorwurf der fehlenden Sperrdatenabgleiche für den Standort D entfielen (S. 17 des Beschlusses), nicht entgegen. Es liegt auf der Hand, dass angesichts der zahlreichen Standorte der Antragstellerin, an denen nahezu keine OASIS-Abfragen durchgeführt wurden, die auf einen einzigen Standort bezogenen Vorwürfe nicht derart wesentlich ins Gewicht fielen, dass sie zu einer abweichenden Entscheidung der Antragsgegnerin geführt hätten.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 54.2.1 und Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Dr. Koch

gez. Lange

gez. Schröder