

OVG Lüneburg 11. Senat, Beschluss vom 04.09.2017, 11 ME 206/17

Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss Verwaltungsgerichts Hannover - 11. Kammer - vom 27. Juni 2017 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 EUR festgesetzt.

Gründe

1

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts hat keinen Erfolg.

2

Die Antragstellerin betreibt am Standort „B.Straße 420“ im Stadtgebiet der Antragsgegnerin zwei im Verbund stehende Spielhallen (Halle 1 und Halle 2), für die ihr Erlaubnisse nach § 33 i Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden sind. Mit Schreiben vom 21. August 2015 beantragte die Antragstellerin für diese Spielhallen die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV), stellte Befreiungsanträge nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und teilte mit, dass sie im Falle einer Auswahlentscheidung die Spielhalle 2 weiterbetreiben wolle.

3

Die Antragsgegnerin erteilte der Antragstellerin mit Bescheid vom 16. Juni 2016 die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Spielhalle 2. Mit Bescheid vom 23. August 2016 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhalle 1 sowie den Befreiungsantrag nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ab. Die Antragstellerin hat gegen diesen Bescheid am 22. September 2016 Klage erhoben (1 A 5537/16), über die noch nicht entschieden worden ist. Die Antragstellerin hat im Hauptsacheverfahren mit ihrem Hauptantrag die Feststellung begehrt, dass sie berechtigt ist, den Betrieb der Spielhallen ohne eine glücksspielrechtliche Erlaubnis fortzuführen. Mit dem vorläufigen Rechtsschutzantrag vom 20. Juni 2017 hat sie beantragt, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Betrieb über den 30. Juni 2017 hinaus bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu dulden. Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht den vorläufigen Rechtsschutzantrag abgelehnt.

4

Die gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vorgetragenen Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der Senat als Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

5

Das Verwaltungsgericht hat den vorläufigen Rechtsschutzantrag der Antragstellerin zu Recht abgelehnt, weil die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hat.

6

I. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Erteilung einer Erlaubnis gegen § 25 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196) - GlüStV - verstoßen würde.

7

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GlüStV bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Zwischen Spielhallen ist nach § 25 Abs. 1 GlüStV ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen), der gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG in Niedersachsen mindestens 100 Meter betragen muss (Abstandsgebot). Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV ausgeschlossen (Verbundverbot). Spielhallen, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages endet, gelten gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages - somit bis zum 30. Juni 2017 - als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV können die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV zuständigen Behörden nach Ablauf des in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen.

8

Die von der Antragsgegnerin getroffene Auswahlentscheidung zwischen den Spielhallen der Antragstellerin ist rechtlich nicht zu beanstanden. Nach der Vorschrift des § 25 Abs. 2 GlüStV ist wegen des Verbundverbots nur eine Spielhalle erlaubnisfähig. Der Antragstellerin ist für eine Spielhalle die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis

erteilt worden. Dagegen muss die Antragstellerin nicht gerichtlich vorgehen. Es kann ihr nicht vorgehalten werden, sie habe die ihr für den Betrieb einer Spielhalle erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht angefochten. Eine Drittanfechtungsklage scheidet von vornherein aus, weil die Antragstellerin im Hinblick auf die ihr erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht Dritte ist. Es geht ausschließlich um die Auswahl zwischen Spielhallen eines Betreibers. Werden mehrere Spielhallen in einem baulichen Verbund gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV von verschiedenen Organgesellschaften ein und desselben Organträgers (sog. Tochtergesellschaften) betrieben, gilt nichts anderes. Für eine gegen die ihr erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis gerichtete Klage würde der Antragstellerin auch die Klagebefugnis fehlen, weil die Erlaubnis für die andere Spielhalle eine begünstigende Wirkung entfaltet und sie deshalb durch die Erteilung nicht in ihren Rechten verletzt wird.

9

Die hier maßgeblichen glücksspielrechtlichen Vorschriften sind mit Verfassungsrecht (1.) und mit Unionsrecht (2.) vereinbar.

10

1. Die Vorschriften der §§ 24, 25 GlüStV und die glücksspielrechtlichen Regelungen im Landesrecht sind verfassungsgemäß.

11

a) Die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages zur Regulierung der Errichtung und des Betriebs von Spielhallen sind sowohl formell (aa) als auch materiell (bb) verfassungsgemäß.

12

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u.a. -, NVwZ 2017, 1111, juris) festgestellt, dass das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen, das Abstandsgebot und die Übergangsregelungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht zur formellen Verfassungsmäßigkeit des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV sowie zu den Mindestabstandsgeboten in § 2 Abs. 1 Satz 3 Spielhallengesetz Berlin und in § 3 Abs. 2 Nr. 2 Saarländisches Spielhallengesetz entschieden, dass diese Regelungen dem Recht der Spielhallen zuzuordnen sind, das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus der konkurrierenden Kompetenz des Bundes herausgenommen worden ist, und auch nicht aufgrund der Sperrwirkung der Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) formell verfassungswidrig sind (Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 97 ff.). Diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts folgt der Senat.

13

Die Regelung des Erlaubnisvorbehalts in § 24 Abs. 1 GlüStV verstößt auch nicht gegen Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG. Danach können die Länder im Bereich der ihnen durch Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Materien das als Bundesrecht fortgeltende Recht durch Landesrecht ersetzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es den Ländern verwehrt, bei Fortbestand der bundesrechtlichen Regelung einzelne Vorschriften zu ändern. Die andernfalls entstehende Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich wäre im bestehenden System der Gesetzgebung ein Fremdkörper. Eine Ersetzung des Bundesrechts erfordert, dass der Landesgesetzgeber die Materie, gegebenenfalls auch einen abgrenzbaren Teilbereich, in eigener Verantwortung regelt. Dabei ist er nicht gehindert, ein weitgehend mit dem bisherigen Bundesrecht gleich lautendes Landesrecht zu erlassen (BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des 2. Senats v. 7.10.2015 - 2 BvR 568/15 -, juris, Rn. 11; BVerfG, Urt. v. 9.6.2004 - 1 BvR 636/02 -, juris, Rn. 103 ff.).

14

Der Niedersächsische Landesgesetzgeber hat anders als in den vom Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris) bewerteten Länderregelungen nicht einen einheitlichen neuen Erlaubnistatbestand für Spielhallen geschaffen, durch den die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33 i GewO ersetzt und um weitere Anforderungen nach dem GlüStV ergänzt worden ist (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 Spielhallengesetz Berlin, § 12 Abs. 1 Satz 1 Saarländisches Spielhallengesetz). Vielmehr ist in Niedersachsen neben den als Bundesrecht fortgeltenden gewerberechtlichen Erlaubnistatbestand des § 33 i GewO eine weitere glücksspielrechtliche Erlaubnisregelung nach § 24 Abs. 1 GlüStV getreten. Dies steht mit Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG in Einklang. Denn der Staatsvertrag ändert nicht lediglich einzelne Worte oder Sätze des § 33 i GewO ab, sondern ergänzt diesen Erlaubnistatbestand für einen abgegrenzten Teil des Spielhallenrechts durch eine weitere, ausschließlich vom Landesgesetzgeber verantwortete glücksspielrechtliche Erlaubnisregelung. Da der gewerberechtliche Erlaubnistatbestand nach der früheren bundesgesetzlichen Regelungskonzeption keine den §§ 25 und 26 GlüStV vergleichbaren Abstandsgebote, Verbundverbote und Werbeeinschränkungen enthalten hat, entsteht auch keine unklare Mischlage, bei der eine eindeutige parlamentarische Verantwortlichkeit für die Gesamtregelung verloren ginge. Vielmehr sind die vom Landesgesetzgeber verantworteten Regelungsbereiche (§§ 24 bis 26, § 29 Abs. 4 GlüStV) und der vom Bundesgesetzgeber verantwortete Regelungsbereich (§ 33 i GewO) formell klar abgegrenzt. Es wird lediglich der mit einer gewerberechtlichen Erlaubnis verbundene Freigabeeffekt bei Altspielhallen durch das Hinzutreten eines weiteren Erlaubnisvorbehalts eingeschränkt (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 - BVerwG 8 C 16.16 -, juris, Rn. 29).

15

bb) Weiter hat das Bundesverfassungsgericht zur materiellen Verfassungsmäßigkeit festgestellt, dass das Verbundverbot, das Abstandsgebot und die Übergangsregelungen mit Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind.

16

Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere ausgeführt, dass die Regelungen in Berlin und im Saarland zum Verbundverbot und zu den Abstandsgeboten den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung genügen. Die Regelungen dienten mit der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne. Mit dem Verbundverbot und dem Abstandsgebot werde das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 131 ff.). Zweck des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen sei die Herbeiführung einer Begrenzung der Spielhallendichte und damit eine Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen. Diese Einschätzungen der Gesetzgeber seien nicht offensichtlich fehlerhaft. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, unterschiedlichen Regelungen unterworfen seien. Die Gesetzgeber hätten im Rahmen des ihnen zustehenden und nur in begrenztem Umfang überprüfbareren Einschätzungs- und Prognosespielraums auch davon ausgehen dürfen, dass das Verbundverbot und die Abstandsgebote geeignete und erforderliche Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstellten. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien auch angemessen (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 142 und Rn. 148 ff.). Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wahrten die gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen des Spielhallenrechts insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit und belasteten die Betroffenen nicht übermäßig. Die Regelungen hätten zwar - gerade im Zusammenwirken mit bauplanungsrechtlichen Beschränkungen - eine deutliche Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge und auch weitere Neuregelungen wirkten sich belastend aus. Die Gesamtbelastung lasse es möglich erscheinen, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssten, zumal die Zahl der attraktiven Standorte durch die Abstandsgebote stark beschränkt werde. Der verfolgte Hauptzweck der Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht wiege jedoch besonders schwer, da es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel handele. Besonderes Gewicht bekomme dieses Ziel dadurch, dass nach maßgeblichen Studien vom Spiel an Geldspielgeräten die mit Abstand höchsten Suchtgefahren ausgingen. Für alle anderen relevanten Glücksspielformen habe bereits eine Begrenzung des Angebots in Form von Verboten, staatlichen Monopolen oder Konzessionsmodellen bestanden. Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG führe - soweit ihr Schutzbereich überhaupt eröffnet sei - hinsichtlich der beruflichen Nutzung des Eigentums jedenfalls nicht zu einem weitergehenden Schutz der Spielhallenbetreiber

als die Berufsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 169). Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen bewirkten auch keine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Spielhallenbetreibern gegenüber den Betreibern von Spielbanken und von Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien. Diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts schließt sich der Senat an.

17

b) Die Begründung des Bundesverfassungsgerichts gilt gleichermaßen für das niedersächsische Landesrecht, da die zwischen den Bundesländern im Wege eines Staatsvertrages vereinbarte Vorschrift des § 25 GlüStV inhaltsgleich in das Landesrecht umgesetzt worden ist (vgl. Gesetz zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 21.6.2012, Nds. GVBl. 2012, 190). Dass die vom Bundesverfassungsgericht überprüften landesrechtlichen Regelungen des Mindestabstandsgebots in § 2 Abs. 1 Satz 3 Spielhallengesetz Berlin und § 3 Abs. 2 Nr. 2 Saarländisches Spielhallengesetz inhaltlich - insbesondere im Hinblick auf den einzuhaltenden Abstand (jeweils 500 Meter) - mit der Vorschrift des § 10 Abs. 2 Satz 1 und 2 NGLüSpG (100 Meter) nicht vollständig deckungsgleich sind, führt zu keiner anderen Beurteilung. Maßgebend ist, dass ausweislich der Gesetzesbegründung auch der niedersächsische Gesetzgeber in Umsetzung der Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags mit dem Abstandsgebot und dem Verbundverbot die vom Bundesverfassungsgericht benannten Ziele verfolgt. Gerade die hohen Anteile der Spieler an Geldspielgeräten an der Gesamtzahl der pathologischen Spieler sowie der hohe Marktanteil und das erhebliche Wachstum des Spiels in Spielhallen über die letzten Jahre rechtfertigen die Annahme nachweisbarer schwerer Gefahren für die spielsüchtigen oder von Spielsucht bedrohten Personen, ihre Familien und die Gemeinschaft (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 140). Durch die entsprechenden Regelungen in Niedersachsen soll eine deutliche Verbesserung bei den wegen des hohen Suchtpotenzials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung des gewerblichen Automatenspiels notwendigen Regulierungen der Spielhallen erreicht werden, um deren Zahl zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten (Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 58, 74). Der niedersächsische Gesetzgeber verfolgt damit ebenfalls das legitime Ziel, durch das Abstandsgebot und das Verbundverbot zur Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht beizutragen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Damit sind die niedersächsischen Regelungen zur Erreichung dieses Ziels ebenso verhältnismäßig wie die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegenden Regelungen in Berlin und im Saarland (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 25.4.2017 - 6 S 1765/15 -, juris, Rn. 30).

18

Die Geeignetheit des Abstandsgebots und des Verbundverbots zur Erreichung der dargestellten legitimen Zwecke wird nicht durch Ausführungen in dem im Internet abrufbaren Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages in der endgültigen Fassung vom 10. April 2017 in Frage gestellt. Dort heißt es auf Seite 24 als Fazit der zuvor dargestellten Analyse der Entwicklung des Marktes der regulierten

und der nicht-regulierten Glücksspiele, „dass der Ansatz von einer Begrenzung des Spielangebots, entgegen den Zielen des GlüStV, sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt“ habe. Diese Feststellung spricht nicht gegen die Richtigkeit der vom Bundesverfassungsgericht gebilligten Annahme, die Länder hätten im Rahmen des ihnen als Gesetzgeber zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraums der Einschätzung der Suchtforschung und Suchtberatungspraxis folgen dürfen, dass die Reduzierung der Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten eine besonders wirksame Maßnahme zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht sei (BVerfG, - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 150, 159). Dass sich nach dem Endbericht das Angebot von unerlaubtem Glücksspiel in Schwarzmärkten, insbesondere im Internet, in den letzten Jahren ausgeweitet hat, ist nicht darauf zurückzuführen, dass mit dem Glücksspielstaatsvertrag ein Abstandsgebot und ein Verbundverbot für Spielhallen eingeführt worden ist. Die Umsetzung der Maßnahmen zur Beschränkung des Spielhallenangebots hat nach Auslaufen der Übergangsfristen weit überwiegend gerade erst begonnen. Sie kann deshalb nicht die Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote beeinflusst haben. Ob durch die Begrenzung des Spielhallenangebots eine Abwanderung von Spielern zu den illegalen Glücksspielangeboten im Internet stattfinden wird, ist fraglich. Einer solchen Tendenz wäre zudem mit einer (noch) intensiveren Bekämpfung des nicht legalen Angebots zu begegnen. Der Endbericht enthält hierzu Lösungsvorschläge.

19

2. Die hier maßgeblichen glücksspielrechtlichen Vorschriften widersprechen nicht dem Unionsrecht.

20

a) Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das Abstandsgebot und das Verbundverbot verstoßen nicht gegen die unionsrechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 56 und Art. 46 AEUV, wobei sich aus der Niederlassungsfreiheit keine weitergehenden Anforderungen als aus der Dienstleistungsfreiheit ergeben.

21

Der Gewährleistungsgehalt der Grundfreiheiten der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Art. 56, 49 AEUV ist nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt (vgl. Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Art. 56 AEUV, Rn. 18 ff., Art. 49 AEUV, Rn. 122 f. m.w.N.). Dafür reicht es nicht aus, dass der Spielhallenbetreiber oder Kunden seiner Spielhallen hypothetisch von einer unionsrechtlichen Grundfreiheit Gebrauch machen könnten (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - BVerwG 8 C 6.15 -, juris, Rn. 83). Soweit der Europäische Gerichtshof nationale Regelungen, mit denen das Automatenpiel in stationären Glücksspielstätten eingeschränkt wurde, am Maßstab der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit

gemessen hat, war nach dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben (vgl. EuGH, Urt. v. 14.6.2017 - C-685/15 -, juris, Urt. v. 30.4.2014 - C-390/12 -, juris, und Urt. v. 21.9.1999 - C-124/97 -, juris). Ein solcher Fall liegt angesichts des Umstandes, dass die Antragstellerin eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland ist, die hier Spielhallen betreibt, nicht ohne weiteres auf der Hand. Die Antragstellerin hat einen grenzüberschreitenden Bezug auch nicht dargelegt. Selbst wenn die vorstehende Frage zu bejahen wäre, läge ein Verstoß gegen Unionsrecht nicht vor.

22

Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit muss das Diskriminierungsverbot beachten sowie im Rahmen der Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit nach Art. 51 f. i.V.m. Art. 62 AEUV oder nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten, unionsrechtlich legitimen Ziels zu gewährleisten. Außerdem darf sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (EuGH, Urt. v. 12.6.2014 - Rs. C-156/13 -, NVwZ 2014, 1001, juris, Rn. 21 ff., m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013 - BVerwG 8 C 10.12 -, BVerwGE 147, 47, juris, Rn. 28, u. v. 24.11.2010 - BVerwG 8 C 14.09 -, BVerwGE 138, 201, juris, Rn. 62; Senatsurt. v. 29.9.2014 - 11 LC 378/10 -, NdsVBl. 2015, 80, juris, Rn. 30).

23

Weiter setzt die Eignung der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit voraus, dass sie zur Erreichung der mit ihr verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beiträgt (EuGH, Urt. v. 8.9.2010 - Rs. C-316/07 u.a. -, NVwZ 2010, 1404, juris, Rn. 88 ff., Urt. v. 8.9.2010 - Rs. C-46/08 -, NVwZ 2010, 1422, juris, Rn. 64 ff., Urt. v. 6.11.2003 - Rs. C-243/01 -, NVwZ 2004, 87, juris, Rn. 67). Diese Anforderung gilt nicht nur für die Rechtfertigung staatlicher Glücksspielmonopole, sondern für die Rechtfertigung von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit allgemein, auch wenn bei der Anwendung dieser Kriterien nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Dienstleistungsfreiheit durch die Errichtung eines staatlichen Monopols ungleich stärker beschränkt wird als durch Regelungen, die lediglich bestimmte Vertriebs- und Vermarktungsformen verbieten (BVerwG, Urt. v. 1.6.2011 - BVerwG 8 C 5.10 -, BVerwGE 140, 1, juris, Rn. 35 m. w. N.).

24

Innerhalb des Kohärenzgebotes sind zwei Anforderungen zu unterscheiden. Der Mitgliedstaat muss die unionsrechtlich legitimen Ziele im Anwendungsbereich der Regelung tatsächlich verfolgen. Er darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere - namentlich fiskalische - Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können. Zum anderen darf die in Rede stehende Regelung nicht durch eine gegenläufige Glücksspielpolitik des Mitgliedstaates in anderen Glücksspielbereichen

konterkariert werden (BVerwG, Urt. v. 1.6.2011 - BVerwG 8 C 5.10 -, a. a. O., juris, Rn. 35).

25

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, zu denen u.a. die Ziele des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen einschließlich der Ziele der Suchtbekämpfung sowie des Jugend- und Spielerschutzes gehören (EuGH, Urt. v. 12.6.2014 - Rs. C-156/13 -, juris, a. a. O., Rn. 21; Urt. v. 8.9.2010 - Rs. C-46/08 -, a. a. O., juris, Rn. 45, und Urt. v. 8.9.2010 - Rs. C-316/07 u.a. -, a. a. O., juris, Rn. 79). Bei der Festlegung der umzusetzenden Ziele steht den Mitgliedstaaten ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie dürfen ihre Glücksspielpolitik ihrer eigenen Wertordnung entsprechend ausrichten und das angestrebte Schutzniveau selbst bestimmen. Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen sind allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das angestrebte Schutzniveau zu beurteilen. Dabei ist jede beschränkende Regelung gesondert zu prüfen (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013 - BVerwG 6 C 10.12 -, juris, Rn. 30).

26

Nach diesen Maßgaben hat der Landesgesetzgeber mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, dem Abstandsgebot und dem Verbundverbot einen Regelungsrahmen für das Betreiben von Spielhallen geschaffen, der unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Belange der Suchtbekämpfung (§ 1 Nr. 1 GlüStV) und des Jugend- und Spielerschutzes (§ 1 Nr. 3 GlüStV) sind ebenso wie die Begrenzung des Glücksspielangebots und die Lenkung der Wettleidenschaft (§ 1 Nr. 2 GlüStV) zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen können (BVerwG, Urt. v. 24.11.2010 - BVerwG 8 C 14.09 -, juris, Rn. 69; Senatsurt. v. 21.6.2011 - 11 LC 348/10 -, juris, Rn. 45). Dass verschiedene Glücksspielformen unterschiedlichen Regelungen unterworfen sind, ändert nichts daran, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums Bestimmungen gewählt hat, die ein insgesamt kohärentes Konzept der Spielsuchtbekämpfung verfolgen. Durch die strengere Reglementierung des gewerblichen Glücksspiels soll gerade den Anforderungen an eine systematische und kohärente Normierung des gesamten Glücksspielbereichs Rechnung getragen werden.

27

Die weiterhin anreizende und ermunternde Werbepaxis der im deutschen Lotto- und Totoblock sowie der über den Glücksspielstaatsvertrag zusammengefassten staatlichen Lotterieurunternehmen insbesondere für die monopolisierten Lotterien führt zu keiner anderen Beurteilung. Zwar entspricht dem unionsrechtlich legitimen Ziel der Suchtbekämpfung und des Jugend- und Spielerschutzes nur eine Werbung, die maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zum legalen

Glücksspielangebot hinzulenken. Sie darf nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden, etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden. Unzulässig ist es auch, die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften zu erhöhen, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen (vgl. EuGH, Urt. v. 8.9.2010 - C-316/07 u.a. -, juris, Rn. 103 f.).

28

Die genannte Werbung für staatliche Lotterien lässt jedoch nicht darauf schließen, dass die hier in Rede stehenden Beschränkungen für Spielhallen lediglich scheinheilig zur Suchtbekämpfung eingeführt worden sind, tatsächlich aber anderen - insbesondere fiskalischen - Zwecken dienen. Es lässt sich nicht feststellen, dass die genannte Werbung Auswirkungen auf den hier in Rede stehenden regulierten Bereich der Spielhallen hat. Insoweit verlangt das Kohärenzgebot nur, dass der Zweck der jeweiligen Regelung nicht durch die mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen durchkreuzt werden darf. Es verlangt weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung. Dass die mit der Regulierung der Spielhallen (Einführung eines glücksspielrechtlichen Erlaubniserfordernisses in Verbindung mit Mindestabstandsgebot und Verbundverbot) bezweckte Regelung durch die Werbepraxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnte, ist nicht ersichtlich (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 -, juris, Rn. 40). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Personen mit mindestens problematischem Glücksspielverhalten - trotz seit Jahren offensiver Werbepraxis - relativ selten unter den Lotteriespielenden vertreten sind, während das Spiel an Geldspielautomaten weiterhin zu den Glücksspielformen mit den höchsten Risiken zählt (vgl. BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2015, Ergebnisbericht Januar 2016, S. 10, <http://www.bzga.de/forschung/studienuntersuchungen/studien/gluecksspiel/>). Insbesondere kann das mit der Regelung bezweckte Ziel, die Zahl der Spielhallen wegen der gerade von diesen ausgehenden besonderen Suchtgefahren zu reduzieren, weiterhin verfolgt werden, auch wenn in diesen anderen Bereichen weiterhin unionsrechtswidrig geworben wird. Die Eignung zur Zielerreichung im Bereich der Spielhallen wird hierdurch nicht aufgehoben (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 -, juris, Rn. 42).

29

Auch der Vollzug des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehaltes in Bezug auf die Anbieter von Online-Casinospielen und Sportwetten ist nicht geeignet, einen Unionsrechtsverstoß zu belegen. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass ein strukturelles Vollzugsdefizit im Bereich der Online-Casinospiele und Online-Pokerspiele (Senatsbeschl. v. 17.8.2016 - 11 ME 61/16 -, a. a. O., juris, Rn. 40) und im Bereich der Zweitlotterien (Senatsbeschl. v. 12.12.2016 - 11 ME 157/16 -, juris, Rn. 14) nicht besteht. Angesichts der Vielzahl von Glücksspielangeboten im Internet ist ein zeitgleiches

Vorgehen gegen alle Anbieter selbst bei Einsatz erheblicher Ressourcen nicht möglich, so dass es auf ein systematisches Vorgehen der zuständigen Behörde ankommt. Gleiches ist für den Bereich der Sportwetten anzunehmen, in dem gegen das Angebot von nicht erlaubnisfähigen Live-Wetten vorgegangen wird (Senatsbeschl. v. 8.5.2017 - 11 LA 24/16 -, juris, Rn. 52).

30

b) Das Vorbringen der Antragstellerin, die Gestaltung des Erlaubnisverfahrens verstoße gegen die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV, weil es für die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen mehreren bisher bestandsgeschützten Spielhallen an objektiven, im Voraus festgelegten und transparent bekannt gemachten Auswahlkriterien fehle, vermag den geltend gemachten Anspruch auf die vorläufige Fortführung des Spielhallenbetriebes ebenfalls nicht zu begründen.

31

Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot. Die gesetzlichen Regelungen müssen, damit sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem daraus folgenden Transparenzgebot genügen, auf objektiven, nichtdiskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (EuGH, Urt. v. 22.1.2015 - Rs. C-463/13 -, NVwZ 2015, 506, juris, Rn.38). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 7. März 2017(- 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris) klargestellt, anhand welcher Kriterien Auswahlentscheidungen bei der Entscheidung über die Erteilung von Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 GlüStV nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist zu treffen sind. Das System der vorherigen behördlichen Genehmigung beruht danach auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien. Es schließt auch die Gefahr willkürlicher Entscheidungen aus (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 -, juris, Rn. 61).

32

Abgesehen hiervon bedarf es bei der hier gegebenen Fallkonstellation von mehreren Verbundspielhallen zur Ermittlung der Spielhalle, der eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu erteilen ist, nicht der gesetzlichen Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Spielhalle und eines darauf fußenden Auswahlverfahrens. Hier geht es um eine Auswahl zwischen Spielhallen desselben Betreibers zur Umsetzung des Verbundverbots gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV. Rechte Dritter, nämlich konkurrierender Spielhallenbetreiber, werden nicht berührt. In der hier vorliegenden unechten Konkurrenzsituation hat der Betreiber es selbst in der Hand, eine Verbundspielhalle zu bestimmen, der die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden soll. Eine solche Festlegung kann die Behörde von ihm auch verlangen, weil er besser beurteilen kann, ob eine Spielhalle und gegebenenfalls welche bei Abwägung aller Umstände vorzugswürdig ist. Daran hat sich die Antragstellerin im

vorliegenden Verfahren orientiert. Sie hat eine Auswahl der Spielhalle getroffen, der die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden soll. Die Antragsgegnerin hat ihre Entscheidung daran ausgerichtet.

33

Hätte die Antragstellerin von der ihr eingeräumten Möglichkeit, selbst zu entscheiden, welche der Spielhallen weiterbetrieben werden soll, keinen Gebrauch gemacht und hätte daher ein Losverfahren durchgeführt werden müssen, könnte sie eine Rechtsverletzung nicht darauf stützen, das Auswahl- bzw. Losverfahren sei gesetzlich nicht geregelt worden. Insoweit würde das zuvor Gesagte gelten. Der Spielhallenbetreiber hat es in der Hand, das Losverfahren zu umgehen, indem er selbst die Spielhalle benennt, der die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden soll. Selbst wenn für die Durchführung eines Losverfahrens in der hier gegebenen Fallkonstellation eine gesetzgeberische Grundentscheidung erforderlich wäre, könnte ein Spielhallenbetreiber, der sich weigert, einer seiner Spielhallen den Vorzug zu geben, aus dem Fehlen einer gesetzlichen Regelung keine ihn begünstigende Rechtsposition herleiten. Die fehlende Mitwirkung, insbesondere die Nichtangabe von Sachkriterien für die Auswahl, hätte dann zur Folge, dass die Behörde eine sachgerechte Auswahl nicht treffen und dem Spielhallenbetreiber somit für keine seiner Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden könnte.

34

II. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin begegnen auch die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Ablehnung eines Härtefalls keinen Bedenken.

35

1. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV können die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV zuständigen Behörden nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 GlüStV sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen.

36

Bei dem Begriff der unbilligen Härte handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite, der der unbeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (BVerwG, Beschl. v. 4.9.2012 - BVerwG 5 B 8.12 -, juris, Rn. 8). Härten, die dem Gesetzeszweck entsprechen und die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Tatbestandes bewusst in Kauf genommen hat, können eine Befreiung aus Billigkeitsgründen nicht rechtfertigen (BVerfG, Beschl. der 2. Kammer v. 28.2.2017 - 1 BvR 1103/15 -, juris, Rn. 12, zu §§ 163, 227 AO). Ebenso wenig vermögen typische, den gesetzgeberischen Vorstellungen von einer gesetzlichen

Regelung entsprechende Folgen eine sachliche Unbilligkeit zu begründen (BVerfG, Beschl. der 1. Kammer - 1 BvR 2539/07 -, NVwZ 2010, 902, juris, Rn. 30 ff., zu § 227 AO). Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Gesetzesbegründung und aus dem systematischen Zusammenhang, in dem die Befreiungsvorschriften stehen, dass die Härtefallklausel des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV restriktiv zu handhaben ist. Ziel der Neuregelungen im Glücksspielstaatsvertrag ist es, das - staatsvertraglich zunächst nicht erfasste - gewerbliche Automatenspiel wegen seines hohen Suchtpotenzials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen zu unterwerfen, um die Zahl der Spielhallen zu begrenzen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 22.5.2012, Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 74). Die Abstandsregelung zwischen Spielhallen und das Verbot von Verbundspielhallen dienen der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen. Dadurch soll das gewerbliche Spiel in Richtung seines Charakters als bloßes Unterhaltungsspiel zurückgeführt und die Entstehung von spielbankenähnlichen Großspielhallen verhindert werden (Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 74 und 91). Die in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV vorgesehene Übergangsfrist von fünf Jahren für bestandsgeschützte Spielhallen, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, und die Möglichkeit nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, nach Ablauf der Übergangsfrist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, sollen den Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Betreiber in Abwägung mit den in §§ 24 und 25 GlüStV verfolgten Allgemeinwohlzielen angemessen Rechnung tragen. Mittels der Befreiung soll im individuellen Fall der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden, wobei die Befreiung auf den notwendigen Zeitraum zu beschränken ist, der erforderlich ist, um unzumutbaren Belastungen Rechnung zu tragen, ohne die Allgemeinwohlinteressen auf Dauer hintanzustellen (Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 94).

37

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs kommt eine Befreiung von den Anforderungen des Verbots von Mehrfachkomplexen und den Abstandsgeboten somit nur „im Einzelfall“ bzw. „im individuellen Fall“ in Betracht. Der Gesetzgeber strebt eine Verringerung der Zahl und Dichte der vorhandenen Spielhallen an, was grundsätzlich zeitnahe Schließungen nach Ablauf der Übergangsfrist voraussetzt und einer weiten Auslegung der Härtefallregelung entgegensteht. Ein anderes Verständnis ist auch nicht der Begründung des Gesetzentwurfs (a.a.O., S. 94) beizulegen, wonach durch die Befreiungsvorschrift und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung beispielsweise bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden könne. Auch nach systematischer Auslegung handelt es sich um einen klassischen Ausnahmetatbestand, der lediglich atypische, die Grenze der Zumutbarkeit ersichtlich überschreitende Belastungen für Spielhallenbetreiber auffangen soll.

38

Daraus folgt, dass wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen, die mit der Schließung von Spielhallen verbunden sind, regelmäßig nicht eine Härte begründen können. Sie folgen aus dem Gesetzeszweck, das Spielhallenangebot zur Spielsuchtbekämpfung einschneidend zu verringern. Eine verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen können die Spielhallenbetreiber nicht verlangen (BVerfG, Urt. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 -, a.a.O., Rn. 193). Nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts trägt eine fünfjährige Übergangsfrist dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der in die Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, ausreichend Rechnung. Investitionen, die nach dem 28. Oktober 2011 getätigt wurden, sind von vornherein nicht berücksichtigungsfähig, es sei denn, sie waren darauf ausgelegt, einen gesetzeskonformen Spielhallenbetrieb während der Übergangsfrist zu gewährleisten. Spätestens seit diesem in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV genannten Stichtag, dem Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten der Länder über den Ersten Glücksspieländerungsvertrag, mussten sich Spielhallenbetreiber auf zu erwartende Schließungen einstellen und durften daher nicht darauf vertrauen, ihre Spielhallen nach Ablauf des gesetzlich festgelegten Übergangszeitraums weiterbetreiben zu können. Vor diesem Stichtag investierte Finanzmittel sind nur dann näher zu betrachten, wenn nachvollziehbar dargelegt wird, aus welchen Gründen eine überwiegende Amortisation bis zum 30. Juni 2017 nicht möglich war. Dabei ist zudem die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 28. März 2006 (- 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276, juris, Rn. 100) in den Blick zu nehmen, wonach dem Spiel an Geldspielgeräten das höchste Suchtpotenzial aller Glücksspielformen zukommt. Spielhallenbetreiber mussten deshalb bereits seit diesem Urteil damit rechnen, dass der Landesgesetzgeber den Betrieb von Spielhallen strenger regulieren würde (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., Rn. 190).

39

Wird geltend gemacht, eine Ablehnung der Befreiung führe zu einer Vernichtung der gewerblichen Existenz, reicht dieser Vortrag für sich genommen nicht aus, um eine Härte anzuerkennen. Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber mit den glücksspielrechtlichen Regelungen bezweckt, das Glücksspielangebot in Spielhallen wegen der von dem Spiel an Geldgeräten ausgehenden Suchtgefahren massiv zu beschränken. Im Befreiungsantrag ist deshalb nachvollziehbar darzulegen, aus welchen Gründen eine Existenzvernichtung droht. Da sich ein Spielhallenbetreiber nach Ablauf der Übergangsfrist auf eine Schließung seines Gewerbetriebes einstellen musste, bedarf es der substantiellen Darlegung, welche konkreten Schritte er unternommen hat, um den Eintritt eines Härtefalls abzuwenden (vgl. BVerfG, Beschl. der 3. Kammer v. 5.8.2015 - 2 BvR 2190/14 -, juris, Rn. 26). Hierzu gehören unter anderem Angaben dazu, ob und gegebenenfalls welche Bemühungen zur rechtzeitigen Kündigung oder zur einvernehmlichen Aufhebung von langfristigen Verträgen, auch von Arbeitsverträgen der Mitarbeiter, zur Umnutzung des für die Spielhalle genutzten gewerblichen Grundstücks oder zur Verlagerung der Spielhalle an einen Alternativstandort unternommen wurden. Es gilt der Grundsatz, dass die für die Spielhalle genutzten Räumlichkeiten und die

Betriebsmittel, wie Spielgeräte und andere Einrichtungsgegenstände, auch anderweitig nutzbar sind (BVerfG, Urt. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., Rn. 194).

40

Da die Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 GlüStV sowie § 25 GlüStV lediglich für einen angemessenen Zeitraum zugelassen werden kann, bedarf es der näheren Darlegung, aus welchen Gründen für welchen Zeitraum die beantragte Befreiung erforderlich ist.

41

Bei der Prüfung, ob eine unbillige Härte vorliegt, ist eine standortbezogene Betrachtung der mit einer Schließung einhergehenden wirtschaftlichen Belastungen nur dann vorzunehmen, wenn es sich dabei um die einzige Spielhalle des Betreibers handelt. Werden mehrere Spielhallen betrieben, sind die Auswirkungen einer Schließung auf das gesamte Unternehmen zu betrachten, und zwar unabhängig von der Rechtsform, in der das Unternehmen die Spielhallen betreibt.

42

Dagegen spricht nicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV spielhallen- und nicht betreiberbezogen auszulegen ist (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 - BVerwG 8 C 16.16 -, juris, Rn. 42 ff.; so auch Nds. OVG, Beschl. v. 18.1.2017 - 7 ME 3/17 -, juris, Rn. 6 m.w.N.). Diese Auslegung beruht darauf, dass die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage in den Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, Rechnung trägt. Dieser Investitionsschutz soll bei einem Betreiberwechsel während des Übergangszeitraums nicht entfallen (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 - BVerwG 8 C 16.16 -, juris, Rn. 48). Demgegenüber kommt es bei der Prüfung, ob ein Härtefall nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV vorliegt, darauf an, ob eine atypische Belastung für den jeweiligen Spielhallenbetreiber vorliegt. Dafür reicht, wie bereits dargelegt worden ist, eine schlichte wirtschaftliche Betroffenheit nicht aus. Wird eine konkret bevorstehende Existenzvernichtung geltend gemacht, kann diese nur in Bezug auf den jeweiligen Betreiber und für den Fall, dass mehrere Spielhallen betrieben werden, nur in Bezug auf das Gesamtunternehmen beurteilt werden. Eine standortbezogene Betrachtung ist auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG geboten. Unternehmen, die alle Spielhallen in einer Gesellschaft betreiben, stehen nicht willkürlich schlechter da als solche Unternehmen, die jede Spielhalle in einer separaten Gesellschaft betreiben. Das Ergebnis der Härtefallprüfung hängt nicht von der wirtschaftlichen Gestaltung ab. Bei der Aufspaltung eines Spielhallenkonzerns in rechtlich selbständige Tochtergesellschaften, die jeweils eine Spielhalle betreiben und deren Anteile vollständig von einer Muttergesellschaft gehalten werden, sind bei der

erforderlichen wertenden Gesamtschau die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Muttergesellschaft einzubeziehen.

43

Es begegnet nicht rechtlichen Bedenken, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber - anders als andere Landesgesetzgeber - auf die durch § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV eröffnete Möglichkeit verzichtet hat, in seinen Durchführungsbestimmungen Einzelheiten zur Handhabung bzw. Ausgestaltung des Befreiungstatbestandes zu regeln. Die Länder sind befugt, innerhalb des Rahmens, der ihnen durch den Glücksspielstaatsvertrag vorgegeben wird, zu bestimmen, mit welchen ordnungsrechtlichen Mitteln sie die Ziele des § 1 GlüStV erreichen wollen. Da Niedersachsen den Anwendungsbereich der Härtefallklausel in seinen Durchführungsbestimmungen nicht näher konkretisiert hat, verbleibt es bei der auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages gebotenen engen Auslegung.

44

Die für die Befreiung zuständige Behörde ist nicht verpflichtet, bei ihrer Entscheidung über den Härtefallantrag die Konkretisierung bzw. Auslegung der glücksspielstaatsvertraglichen Befreiungsvorschrift in anderen Bundesländern zu berücksichtigen. Eine solche Handhabung verbietet sich schon wegen der Maßgeblichkeit der in Niedersachsen geltenden Rechtslage. Zudem wäre eine Orientierung an gesetzlichen Vorschriften oder Ausführungsbestimmungen anderer Bundesländer wegen der großen Bandbreite der Regelungen und der Anwendungshinweise nicht möglich. Wegen deren Vielfalt und Unterschiedlichkeit lässt sich daraus auch nicht ein Rückschluss auf einen gemeinsamen Willen der Länder hinsichtlich der Auslegung der Befreiungsvorschrift ziehen, der im Glücksspielstaatsvertrag Niederschlag gefunden hat.

45

Weder der Verzicht auf eine konkretisierende Regelung im Landesrecht noch die restriktive Handhabung der Befreiungsvorschrift verstößt gegen Verfassungsrecht. Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG zwingt die Länder nicht, über die einheitliche Auslegung einer Norm hinaus eine ähnliche Vollzugspraxis zu pflegen, einmal davon abgesehen, dass die Betroffenen tatbestandlich keinen Anspruch darauf haben, von den Behörden verschiedener Bundesländer gleichbehandelt zu werden (Oebbecke/Lenz, NdsVBl. 2017, 33).

46

Der Grundsatz der Bundestreue bzw. das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Damit wird ein Verfassungsgrundsatz umschrieben, der nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besagt, dass im Bundesstaat das Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder einerseits und der Länder

untereinander andererseits zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht wird. Hieraus wird insbesondere abgeleitet, dass die Länder bei der Wahrnehmung eigener Gesetzgebungskompetenzen das gesamtstaatliche Interesse des Bundes und die Interessen der anderen Länder in den Blick nehmen müssen (BVerfG, Beschl. v. 30.6.2015 - 2 BvR 1282/11 -, BVerfGE 139, 321, juris, Rn. 101). Dieser Grundsatz begründet für sich allein keine selbständigen Pflichten des Bundes oder eines Landes. Er ist akzessorischer Natur und kann nur innerhalb eines anderweitig begründeten Rechtsverhältnisses Bedeutung gewinnen, indem er die hiernach bestehenden Rechte und Pflichten moderiert, variiert oder durch Nebenpflichten ergänzt (BVerwG, Urt. v. 11.9.2013 - BVerwG 8 C 11.12 -, BVerwGE 147, 348, juris, Rn. 41; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 23.9.2014 - 3 S 784/14 -, juris, Rn. 39).

47

Nach diesem Maßstab ist vorliegend bereits der Schutzbereich des genannten Grundsatzes nicht berührt. Auf der Grundlage von § 28 Satz 2 GlüStV können Spielhallen in den Ländern strengerer Anforderungen unterworfen werden (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - BVerwG 8 C 6.15 -, juris, Rn. 82). Nach dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die spielhallenbezogenen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags außerdem zum Teil (§ 24 Abs. 3, § 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) ausdrücklich darauf angelegt, durch Vorschriften der Länder ausgefüllt zu werden, so dass das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens nicht verletzt ist. Eine vergleichbare Rechtslage besteht für die Befreiungsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, hinsichtlich derer in Satz 5 bestimmt wird, dass die Ausführungsbestimmungen der Länder das Nähere regeln. Zwar haben einige Länder diese Vorschrift zum Anlass genommen, gesetzlich zu konkretisieren, in welchen Fällen ein Härtefall im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV anzunehmen ist (vgl. etwa § 51 Abs. 5 BWGlüG; § 11 Abs. 4 BremSpielhG; § 11b M-VGlüStVAG; § 12 Abs. 2 SaarlSpielhG). Aus der Ermächtigung der Länder in § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV folgt aber nicht eine Verpflichtung, konkretisierende Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Neben Niedersachsen haben mehrere andere Bundesländer darauf verzichtet, gesetzlich zu umschreiben, in welchen Fällen eine Befreiung in Betracht kommt. Diese unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten sind durch § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV vorgezeichnet. Im Übrigen sind föderal unterschiedliche und sogar konkurrierende Lösungswege im Bundesstaat strukturell angelegt (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, a.a.O., juris, Rn. 123). Eine unterschiedliche Anwendungspraxis der Bundesländer in Bezug auf den Befreiungstatbestand wäre daher aus den vorstehenden Gründen hinzunehmen. Zudem ist das Land Niedersachsen nicht verpflichtet, im Falle einer großzügigeren Auslegung der Härtefallklausel in einzelnen anderen Bundesländern den eigenen Vollzug daran zu orientieren, einmal davon abgesehen, dass eine solche Anpassung angesichts der Bandbreite der Lösungsansätze in den anderen Bundesländern schlicht nicht möglich wäre. Die mit der Ausführung des Landesrechts betrauten Behörden berufen sich zu Recht darauf, dass durch § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ein strenges Schutzniveau vorgegeben ist.

48

2. Nach diesen Maßstäben hat die Antragstellerin keine unbillige Härte glaubhaft gemacht, die einen Anspruch auf Befreiung von der Vorschrift des § 25 Abs. 2 GlüStV begründet.

49

Die Antragstellerin kann sich nicht darauf berufen, dass es ihr innerhalb des Übergangszeitraums nicht möglich gewesen sei einzuschätzen, ob und in welchem Umfang danach Spielhallen weiterbetrieben werden dürfen, so dass sie erst nach der Entscheidung der Antragsgegnerin über ihre Erlaubnis- und Härtefallanträge entsprechende wirtschaftliche Dispositionen habe treffen können. Aufgrund des Verbundverbots nach § 25 Abs. 2 GlüStV stand von vornherein fest, dass die Antragstellerin nach Ablauf des Übergangszeitraums ab dem 1. Juli 2017 an dem streitgegenständlichen Standort nur noch eine der im Verbund stehenden Spielhallen weiterbetreiben durfte. Auf diese gesetzlichen Vorgaben musste sich die Antragstellerin einstellen und konnte somit innerhalb des fünfjährigen Übergangszeitraums verlässlich planen, welche der Spielhallen sie schließen möchte, und die dafür erforderlichen Abwicklungsmaßnahmen rechtzeitig einleiten. Dass die Antragstellerin diesen Zeitraum nicht genutzt hat, um die wirtschaftlichen Folgen der Betriebsschließung ausreichend abzumildern, unterfällt ihrem unternehmerischen Risiko und vermag einen Härtefall nicht zu begründen.

50

Das Verwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss im Einzelnen dargelegt, dass die von der Antragstellerin geltend gemachten wirtschaftlichen Belastungen durch in den Spielhallenstandort getätigte Investitionen, den langfristig abgeschlossenen Mietvertrag sowie arbeitsvertragliche Verpflichtungen keine unbillige Härte begründen können. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts, denen die Antragstellerin mit ihrer Beschwerdebeurteilung nicht entgegengetreten ist.

51

Weiter hat die Antragstellerin mit der Beschwerdebeurteilung nicht schlüssig dargelegt, dass aufgrund der Spielhallenschließung eine konkret bevorstehende, nicht anders abwendbare Existenzvernichtung ihres gesamten Unternehmens droht, die die Annahme eines Härtefalls rechtfertigt. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend dargelegt, dass nicht erkennbar sei, dass die Antragstellerin, die an 313 Standorten in Deutschland Spielhallen betreibt und ihr Geschäftsmodell nach eigenem Vorbringen überwiegend auf den Betrieb von Verbundspielhallen angelegt hat, die Übergangsfrist für notwendige Umstrukturierungen genutzt hat, um zu erwartenden wirtschaftlichen Problemen entgegenzuwirken. Dabei hat das Verwaltungsgericht zu Recht darauf abgestellt, dass der von der Antragstellerin vorgelegte Bericht der Oppenhoff und Rädler AG vom 6. September 2016 zur Ermittlung der voraussichtlichen Finanzkraft zum Februar 2021 des Mutterkonzerns der Antragstellerin, der Safari-Gruppe, entsprechend dem erteilten

Auftrag darauf beschränkt ist, die sich u.a. durch den Wegfall der Mehrfachkonzessionen ergebenden wirtschaftlichen Auswirkungen zu prüfen. Mit etwaigen unternehmerischen Alternativen befasst sich der Bericht dagegen nicht. Auch sonst liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Antragstellerin innerhalb des fünfjährigen Übergangszeitraums notwendige Umstrukturierungen in Angriff genommen hat, um die wirtschaftlichen Verluste zu minimieren und somit die befürchtete wirtschaftliche Existenzvernichtung des gesamten Unternehmens zu verhindern.

52

Eine andere Beurteilung ist auch nicht im Hinblick darauf geboten, dass der Mutterkonzern im Jahre 2014 eine Umfinanzierung der ursprünglich durch Bankkredite getragenen Finanzierung vorgenommen und sich durch eine Unternehmensanleihe wirtschaftlich bis zum Fälligkeitstermin im Februar 2021 verpflichtet hat. Die Antragstellerin hat insofern geltend gemacht, dass diese Refinanzierung nicht trotz sondern wegen des geänderten Glücksspielstaatsvertrags durchgeführt worden sei, weil die Gefahr bestanden habe, dass die Banken aufgrund sich verschlechternder Geschäftszahlen von ihren Sonderkündigungsrechten Gebrauch machen würden und bei Auslaufen der alten Finanzierung in den Jahren 2017/2018 eine dann erforderliche Refinanzierung schwierig bzw. unmöglich werden könnte. Dass dem Mutterkonzern schon 2014 die Insolvenz drohte und deshalb eine Umfinanzierung erforderlich wurde, vermag das Vorliegen eines Härtefalls nicht zu begründen. Maßgebend ist auch insofern, dass die Antragstellerin während des Übergangszeitraums keine unternehmerischen Alternativen erwogen und entsprechende Maßnahmen umgesetzt hat, um wirtschaftliche Probleme abzumildern und dadurch den Eintritt eines Härtefalls abzuwenden.