

OVG Lüneburg – Beschl. v. 23.04.2018 – 11 ME 552/17

Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Verbundspielhalle, Losverfahren bei unechter Konkurrenz (hier: sog. Organgesellschaften)

In den Fällen der unechten Konkurrenz muss es dem Spielhallenbetreiber wegen seiner grundrechtlich geschützten Position ermöglicht werden, die Auswahlentscheidung selbst zu treffen. Hierzu bedarf es keiner ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Macht er von der Möglichkeit der Auswahl keinen Gebrauch, bedarf die Durchführung eines Losverfahrens ebenfalls keiner gesetzlichen Grundlage (Fortführung der Senatsrechtsprechung, Beschl. v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 -, juris, Beschl. v. 17.11.2017 - 11 ME 461/17 -, juris).

OVG Lüneburg 11. Senat, Beschluss vom 23.04.2018, 11 ME 552/17, ECLI:DE:OVGNI:2018:0423.11ME552.17.00

§ 33i GewO, Art 12 Abs. 1 GG, § 25 Abs. 2 GlSpielWStVtr, § 25 Abs. 1 GlSpielWStVtr, § 24 Abs. 1 GlSpielWStVtr, § 29 Abs. 4 S 4 GlSpielWStVtr

Verfahrensgang

vorgehend VG Göttingen, 28. September 2017, Az: 1 B 155/17, Beschluss

Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Göttingen - Einzelrichterin der 1. Kammer - vom 28. September 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.“ im Stadtgebiet der Antragsgegnerin eine Spielhalle. Im baulichen Verbund dazu befinden sich vier weitere Spielhallen, von denen zwei von der C. GmbH und jeweils eine von der D. GmbH und der E. GmbH betrieben werden. Gemeinsame Muttergesellschaft der Antragstellerin und der drei anderen Gesellschaften ist die F. GmbH, zu der neben der Antragstellerin und den genannten Gesellschaften weitere Tochtergesellschaften gehören. Die Antragstellerin und die drei anderen Gesellschaften beantragten mit Schreiben vom 8. September 2015 jeweils die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) für die von ihnen betriebenen Spielhallen und stellten mit Schreiben vom 26. August 2016 Härtefallanträge. Nachdem die Antragsgegnerin die Antragstellerin und die drei anderen Gesellschaften vergeblich aufgefordert hatte, zu entscheiden, welcher der Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden soll, führte sie am 21. Februar 2017 ein Losverfahren durch, bei dem die Spielhalle der E. GmbH ausgewählt wurde. Dieser erteilte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 6. März 2017 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Mit Bescheid vom 20. Juni 2017 lehnte die Antragsgegnerin gegenüber der Antragstellerin den Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis sowie den Befreiungsantrag ab. Entsprechende Bescheide ergingen auch gegenüber den anderen beiden Gesellschaften, die im Losverfahren unterlegen waren. Gegen diese Bescheide haben sowohl die Antragstellerin (1 A 221/17) als auch die anderen Gesellschaften (1 A 223/17, 1 A 224/17) jeweils am 5. Juli 2017 Klage erhoben, die das Verwaltungsgericht mit Urteilen vom 25. September 2017 abgewiesen hat. Die dagegen von der Antragstellerin (11 LQ 551/17) sowie den anderen beiden Gesellschaften (11 LA 553/17 und 11 LA 555/17) gestellten Berufungszulassungsanträge hat der Senat mit Beschlüssen vom heutigen Tage abgelehnt. Mit dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vom 12. Juni 2017 hat die Antragstellerin beantragt, den Betrieb ihrer Spielhalle bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in einem zu erwartenden Hauptsacheverfahren zu dulden. Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht den Antrag der Antragstellerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen auf die Entscheidungsgründe seines im Klageverfahren 1 A 221/17 ergangenen Urteils vom 25. September 2017 verwiesen.
- 3 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.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat den vorläufigen Rechtsschutzantrag der Antragstellerin zu Recht abgelehnt, weil die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hat.
- 5 Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Erteilung einer solchen

Erlaubnis gegen § 25 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196) - GlüStV - verstoßen würde.

- 6 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.
- 7 1. Entgegen dem Beschwerdevorbringen der Antragstellerin ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die Vorschriften der §§ 24, 25 GlüStV und die hier maßgeblichen glücksspielrechtlichen Regelungen im Landesrecht verfassungsgemäß sind.
- 8 Die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages zur Regulierung der Errichtung und des Betriebs von Spielhallen sind sowohl formell (a) als auch materiell (b) verfassungsgemäß.
- 9 a) 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.

- 10 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 568/15juris, Rn. 11; BVerfG, Urt. v. 9.6.2004 - 1 BvR 636/02 -, juris, Rn. 103 ff.).
- 11 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 - 8 C 16/16 - juris, Rn. 29).

- 12 Dieser auf die Rechtslage in Sachsen bezogenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schließt sich der Senat weiterhin ausdrücklich an (vgl. Senatsbeschl. v. 17.11.2017 - 11 ME 461/17 -, juris, Rn. 11; siehe auch OVG Sachsen, Beschl. v. 5.1.2018 - 3 B 315/17 - juris, Rn. 8). Das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin führt zu keiner anderen Beurteilung und gibt angesichts der eindeutigen Aussagen in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. April 2017 (- 8 C 16/16 -, juris, Rn. 29), nach denen die - auch in Niedersachsen vorliegende - formell klare Abgrenzung der vom Landesgesetzgeber und Bundesgesetzgeber zu verantwortenden Regelungsbereiche maßgeblich ist, keinen Anlass zu weiteren Ausführungen.
- 13 b) Die in Rede stehenden Bestimmungen sind materiell mit der Verfassung vereinbar.
- 14 aa) Das Bundesverfassungsgericht hat 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.
- 15 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 überprüfbaren 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 handle. 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.

- 16 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).

- 17 bb) Der in § 24 Abs. 1 GlüStV geregelte glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt verletzt die Antragstellerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG.
- 18 Wie das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, darf der Betrieb einer Spielhalle einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden. Danach liegt es auf der Hand, dass die mit Blick auf den Mindestabstand zwischen den Spielhallenstandorten und dem Verbot von Mehrfachkomplexen zu treffenden Entscheidungen, welche Spielhallen geschlossen werden müssen, nicht bei einer Fortgeltung der Alterlaubnisse nach § 33 i GewO im Wege der Aufsicht, sondern nur im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens getroffen werden können. Dann ist auch nicht zu beanstanden, wenn im Rahmen eines solchen Erlaubnisverfahrens geprüft wird, ob weitere zentrale Anforderungen an den Spielhallenbetrieb aktuell vorliegen (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 -, juris, Rn. 39). Ebenso wenig verletzt es die Antragstellerin in ihrer Berufsfreiheit, dass dieser Erlaubnisvorbehalt neben den bereits bestehenden Erlaubnisvorbehalt aus § 33 i GewO getreten ist.
- 19 Die Zuständigkeit für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis sowie die wesentlichen Gegenstände des glücksspielrechtlichen Erlaubnisverfahrens sind in § 24 Abs. 2 GlüStV, § 29 Abs. 4 GlüStV und § 10 NGlüSpG geregelt und damit verfassungsrechtlich hinreichend bestimmt. § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV begründet einen präventiven Erlaubnisvorbehalt, wobei auf die Erteilung der Erlaubnis vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Gewerbefreiheit ein Rechtsanspruch besteht. Die Erlaubnis ist nur zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen. Die dort festgeschriebenen Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sind für Spielhallen im Glücksspielstaatsvertrag selbst und im NGlüSpG hinreichend konkretisiert worden. Da die Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV schriftlich zu erteilen und zu befristen ist sowie nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, hat der Landesgesetzgeber ihren wesentlichen Regelungsgehalt umrissen (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 - 8 C 16/16 -, juris, Rn. 24).

- 20 cc) Die Antragstellerin wird auch nicht durch die von der Antragsgegnerin durch Losverfahren getroffene Auswahlentscheidung in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt.
- 21 Nach der Vorschrift des § 25 Abs. 2 GlüStV ist wegen des Verbundverbots nur eine Spielhalle erlaubnisfähig. Einer mit der Antragstellerin im Verbund organisierten und derselben Muttergesellschaft angehörenden Gesellschaft ist die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt worden. Bei der hier gegebenen Fallkonstellation von mehreren Verbundspielhallen bedarf es 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. Auch wenn es vorliegend um eine Auswahl zwischen Spielhallen von rechtlich getrennten Gesellschaften - und damit formal um mehrere „Betreiber“ - geht, handelt es sich gleichwohl um eine sog. unechte Konkurrenzsituation. Denn auch in der hier vorliegenden Konstellation werden Rechte von „außenstehenden“ Dritten - also mit der Antragstellerin und den anderen Gesellschaften konkurrierenden Spielhallenbetreibern - nicht berührt. Die Muttergesellschaft und ihre hier betroffenen Tochtergesellschaften sind trotz des Umstandes, dass es sich formal um getrennte Gesellschaften handelt, faktisch, gesellschafts- und steuerrechtlich derart eng verbunden, dass ihnen sowohl eine interne Abstimmung zu der Frage, welcher der Verbundspielhallen die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden soll, als auch eine einheitliche Kommunikation dieser Entscheidung gegenüber der Behörde möglich und zumutbar ist. In diesem Zusammenhang hat die Antragstellerin zur Begründung ihres Härtefallantrages selbst vorgetragen, dass die F. „in Form einer umsatz- und ertragssteuerlichen Organschaft als übergeordnetes Unternehmen (Organträger) mit den untergeordneten Konzessionsgesellschaften (Organgesellschaften) verbunden“ sei und somit „eine wirtschaftliche Einheit“ darstelle (vgl. Anlage zum Härtefallantrag vom 26.8.2016 „Organkreis F.“). Im Falle einer Schließung einer Spielhalle manifestiere sich der finanzielle Schaden letztendlich auch bei der Muttergesellschaft. Werde einer Tochtergesellschaft die Erlaubnis zum Tätigwerden entzogen, treffe dies nicht nur die Tochtergesellschaft, sondern ebenso die Mutter, die von den Erträgen der Tochter lebe. Bei den Tochtergesellschaften und der Muttergesellschaft handele es sich daher um eine „wirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft“ (vgl. Begründung des Härtefallantrages vom 26.8.2016). Genau diese von der Antragstellerin anschaulich dargestellte enge rechtliche und organisatorische Verbundenheit zwischen den betroffenen Gesellschaften begründet die Annahme des Senates, dass es den betroffenen Gesellschaften trotz ihrer formalen Eigenständigkeit möglich und zumutbar ist, eine gemeinsame Auswahlentscheidung zu treffen und diese nach außen einheitlich zu kommunizieren. Da weder die Antragstellerin noch ihre Muttergesellschaft oder die anderen Tochtergesellschaften der Aufforderung der Antragsgegnerin, eine Verbundspielhalle zum Weiterbetrieb auszuwählen, nachgekommen sind, kann sie eine

Rechtsverletzung nicht darauf stützen, dass ein Auswahl- bzw. Losverfahren hätte gesetzlich geregelt werden müssen.

- 22 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin lässt sich die von dem Senat in dem Verfahren 11 ME 330/17 (Beschl. v. 4.9.2017, juris) getroffene Entscheidung nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Im dortigen Verfahren ging es um eine Auswahl zwischen aufgrund des Mindestabstandsgebots in echter Konkurrenz stehenden Spielhallen (juris, Rn. 8), während es vorliegend um eine Auswahlentscheidung zwischen unechten Konkurrenten aufgrund des Verbundverbots geht. Anders als bei der echten Konkurrenz ist in der hier zu entscheidenden Fallkonstellation der unechten Konkurrenz eine gesetzliche Festlegung von Kriterien für die Auswahlentscheidung nicht erforderlich.
- 23 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich der Vorbehalt des Gesetzes nicht in der Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für Grundrechtseingriffe. Er verlangt vielmehr auch, dass alle wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst entschieden und nicht anderen Normgebern überlassen werden, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen. Bei Auswahlentscheidungen muss der Gesetzgeber selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu eröffnen oder zu versagen ist, und er muss ein rechtsstaatliches Verfahren bereitstellen, in dem hierüber zu entscheiden ist. Aus der Zusammenschau mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung desto detaillierter ausfallen muss, je intensiver die Auswirkungen auf die Grundrechtsausübung der Betroffenen sind. Die erforderlichen Vorgaben müssen sich dabei nicht ohne Weiteres aus dem Wortlaut des Gesetzes ergeben; vielmehr genügt es, dass sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte der Regelung (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 182 m.w.N).
- 24 Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben war der Niedersächsische Landesgesetzgeber nicht verpflichtet, für Fälle der unechten Konkurrenz, in denen Erlaubnisanträge eines Spielhallenbetreibers (bzw. von - wie hier - Tochtergesellschaften eines Mutterkonzerns) für mehrere im Verbund stehende Spielhallen vorliegen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Während es sich bei der Auswahlentscheidung zwischen konkurrierenden Spielhallenbetreibern um eine komplexe Abwägungsentscheidung handelt, bei der die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und die grundrechtlich geschützten Positionen der jeweiligen Spielhallenbetreiber miteinander in Einklang zu bringen sind, und daher als wesentlicher Grundsatz gilt, dass die Auswahl anhand sachgerechter Kriterien vorzunehmen ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 185), kann in den

Fällen der unechten Konkurrenz nur der Betreiber der Spielhallen selbst wissen und entscheiden, an welcher der im Verbund stehenden Spielhallen er das größere Interesse hat. Insofern gebietet es die Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Position des Spielhallenbetreibers in diesen Fällen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, dass dem Spielhallenbetreiber ermöglicht wird, die Auswahlentscheidung selbst zu treffen und damit die Auswirkungen auf seine Grundrechtsausübung selbst zu steuern. Macht er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, bedarf die Durchführung eines Losverfahrens ebenfalls keiner gesetzlichen Grundlage. Auch nach einem Losverfahren bleibt dem Spielhallenbetreiber die Möglichkeit erhalten, die Auswahl zu ändern, indem er die aufgrund des Losentscheids erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis zurückgibt und für eine andere seiner im Verbund stehenden Spielhallen die Erlaubnis beantragt. Ein Regelungsdefizit besteht daher nicht.

- 25 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt weiter, dass nicht eine Verpflichtung besteht, das Zustimmungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag und das Niedersächsische Glücksspielgesetz gemäß Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Eine solche Vorlagepflicht besteht nach Art. 100 Abs. 1 GG, wenn ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Sowohl das Verwaltungsgericht als auch der Senat halten die hier maßgeblichen Bestimmungen, wie dargelegt, für verfassungsgemäß.
- 26 3. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Ablehnung eines Härtefalls begegnen ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin führt zu keiner anderen Beurteilung.
- 27 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.
- 28 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 - 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).

- 29 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.
- 30 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 Glücksspieländerungsstaatsvertrag, 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).

- 31 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).

- 32 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. 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.
- 33 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 - 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 - 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.
- 34 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.

- 35 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.
- 36 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, NdsVBI. 2017, 33).
- 37 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 - 8 C 11/12 -, BVerwGE 147, 348, juris, Rn. 41; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 23.9.2014 - 3 S 784/14 -, juris, Rn. 39).

- 38 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 strengeren Anforderungen unterworfen werden (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 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 MVGlüStVAG; § 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.
- 39 Davon ausgehend hat die Antragstellerin keine unbillige Härte glaubhaft gemacht, die einen Anspruch auf Befreiung von der Vorschrift des § 25 Abs. 2 GlüStV begründet.
- 40 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 hätte treffen können. Aufgrund des Verbundverbots nach § 25 Abs. 2 GlüStV

stand von vornherein fest, dass nach Ablauf des Übergangszeitraums ab dem 1. Juli 2017 an dem streitgegenständlichen Standort nur noch eine der im Verbund stehenden Spielhallen weiterbetrieben werden darf. Auf diese gesetzlichen Vorgaben musste sich die Antragstellerin einstellen und konnte somit innerhalb des fünfjährigen Übergangszeitraums verlässlich planen. Wie dargelegt, hätte sie sich mit ihrer Muttergesellschaft und den anderen Gesellschaften darüber abstimmen können, welche der Spielhallen geschlossen werden sollen, und die dafür erforderlichen Abwicklungsmaßnahmen rechtzeitig einleiten können. Dass die Antragstellerin und die anderen Gesellschaften diesen Zeitraum nicht genutzt haben, um die wirtschaftlichen Folgen der Betriebsschließungen abzumildern, unterfällt ihrem unternehmerischen Risiko und vermag einen Härtefall nicht zu begründen.

- 41 Das Verwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss durch die Bezugnahme auf die Entscheidungsgründe des im Klageverfahren 1 A 221/17 ergangenen Urteils vom 25. September 2017 im Einzelnen dargelegt, dass die von der Antragstellerin geltend gemachten wirtschaftlichen Belastungen keine unbillige Härte begründen können. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts, denen die Antragstellerin mit ihrer Beschwerdebegründung nicht substantiiert entgegengetreten ist.
- 42 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 43 Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG und Nrn. 54.1, 1.5 Satz 1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NordÖR 2014, 11).
- 44 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).