

Verwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 10. Mai 2017, Az. 5 A 104/16

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die Verpflichtung der Beklagten, ihre Spielhallen am Standort C. in C. von den Anforderungen des § 25 GlüStV zur Vermeidung unbilliger Härten zu befreien und ihr Erlaubnisse nach § 24 GlüStV zu erteilen.

2

Die Klägerin ist ein bundesweit tätiges Unternehmen und betreibt Spielhallen an 152 Standorten mit insgesamt 505 Konzessionen. Ein Großteil hiervon wird in Form von Verbundspielhallen mit Mehrfachkonzessionen betrieben. Die Klägerin betreibt auch vier Spielhallen als Verbundspielhalle am Standort C., ... C. (Spielhalle Nr. 1 bis 4), wobei sich die nächste Spielhalle in einer Entfernung von mehr als 100 m Luftlinie befindet.

3

Für die Errichtung der Spielhallen in C. traf die Klägerin bereits im Jahr 2009 Investitionsentscheidungen für Ein- und Umbauten und schloss unter dem 18./23. März 2009 einen Gewerberaummietvertrag mit der D. GmbH über die Räumlichkeiten in der C.. Der Mietvertrag ist erstmalig zum 31. Oktober 2025 ordentlich kündbar, vertragliche Sonderkündigungsrechte bestehen nicht. Es wurde eine Monatsmiete von insgesamt A. EUR vereinbart. Durch Änderung des Mietvertrages vom 17./25. März 2010 wurde die Monatsmiete auf B. EUR neu festgesetzt.

4

Die Beklagte erteilte mit Bescheid vom 28. Juli 2010 gewerberechtliche Erlaubnisse gemäß § 33 i GewO für diese Spielhallen. Die Spielhallen wurden im Februar 2011 eröffnet.

5

Am 28. August 2015 fand beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr eine Besprechung zur Frage der Auslegung des „Härtefalls“ i.S.v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV statt, an der neben Vertretern der Klägerin und der Beklagten auch Vertreter des Ministeriums teilnahmen. Hierbei verständigten sich die Teilnehmer darauf, dass das vorliegende Klageverfahren gegen eine Ablehnung eines Härtefalls als eine Art Musterverfahren geführt werden solle. Im Nachgang an ein weiteres Gespräch, das offenbar am 23. September 2015 stattfand, wurden die Gesprächsergebnisse in einer E-Mail des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr an den Geschäftsführer der Klägerin zusammengefasst. Unter anderem wurde festgehalten, dass die Klägerin am Standort C. ein Musterverfahren führen werde, die Antragsunterlagen

durch die Klägerin noch ergänzt würden und die zurückliegende Erörterung der formal vorgesehenen Anhörung zugerechnet werde. In einer Antwort auf diese E-Mail vom 30. September 2015 bestätigte der Geschäftsführer der Klägerin dem Ministerium, dass das Musterverfahren in C. geführt werde und die Antragsunterlagen voraussichtlich bis zum 15. Oktober 2015 fertiggestellt würden. Anmerkungen zur Anhörung finden sich in dieser E-Mail nicht.

6

Mit Schreiben vom 2. November 2015 beantragte die Klägerin bei der Beklagten, ihr gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. § 4 Abs. 1 NGLüSpG vier glücksspielrechtliche Erlaubnisse mit einer Befristung bis zum 31.12.2023 zu erteilen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Voraussetzungen der Härtefallregelung vorlägen und die Klägerin somit von der Einhaltung der Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV zu befreien sei. So sei die Klägerin auch dann bis zum 31. Oktober 2025 mietvertraglich gebunden, wenn sie ihren Standort zum 30. Juni 2017 schließen müsse. Es ergebe sich somit ohne Berücksichtigung von entgangenem Gewinn ein wirtschaftlicher Gesamtschaden in Höhe von C. EUR bis D. EUR. Dieser Gesamtschaden resultiere aus nicht amortisierten Anschaffungs- und Herstellungskosten in Höhe von E. EUR, nachlaufenden Mietverbindlichkeiten in Höhe von F. EUR, Rückbauverpflichtungen in Höhe von G. EUR sowie einem negativen Cashflow kumuliert in Höhe von H. EUR. Eine alternative betriebliche Eigennutzung des Standorts durch die Klägerin selbst komme nicht in Betracht, da eine solche den Schaden erhöhen würde. Sämtliche Investitionen seien in dem Vertrauen getätigt worden, diese im Wege der erlaubten Tätigkeit als Spielhallenbetreiber zu erwirtschaften und im Anschluss Gewinne zu erzielen. Ihr Vertrauen sei zumindest in dem Maße schutzbedürftig, dass es ihr gestattet sein müsse, ihre bislang unbeanstandete Tätigkeit so lange fortzuführen, bis Kosten und aufwandsbedingte Verluste durch die Erlöse ihrer Tätigkeit im Wesentlichen ausgeglichen seien. Nur dann könne der mit dem Mehrfachkonzessionsverbot einhergehende Eingriff in ihre Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG gerechtfertigt sein. Somit sei von einer unbilligen Härte auszugehen. Eine solche sei - auch wenn das Niedersächsische Glücksspielgesetz keine Konkretisierung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV enthalte - insbesondere dann anzunehmen, wenn Vermögensdispositionen im Vertrauen auf die Erlaubnis getroffen wurden, die nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden könnten. Dies stehe auch im Einklang mit den Ausführungsgesetzen zum Glücksspielstaatsvertrag in anderen Ländern. Aus Verfassungsgründen müsse das Tatbestandsmerkmal der „Vermeidung unbilliger Härten“ in § 29 Abs. 4 GlüStV weit ausgelegt werden. Die von der Beklagten geäußerte Auffassung, die Härtefallregelung sei nur für den atypischen Fall vorgesehen und deswegen restriktiv zu verstehen, widerspreche ersichtlich der verfassungsrechtlich gebotenen Konzeption, wie sie in § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG ihre einfachgesetzliche Ausprägung gefunden habe.

7

Weder durch eine Anpassung des Betriebs noch durch eine Untervermietung könne der erwartete Schaden wesentlich verringert werden. Ein Versuch, Interessenten für eine Vermietung des Gebäudes ab 1. Juli 2017 zu gewinnen, sei gescheitert, da trotz Anfragen bei unterschiedlichen Firmen aus unterschiedlichen Bereichen kein Interesse an einer Anmietung bestanden habe. Auch die rechtliche Möglichkeit, an anderen Standorten Spielhallen mit Einzelkonzessionen zu errichten, sei kein Argument gegen das Vorliegen einer unbilligen Härte. Denn zum einen müssten neue Spielstätten erst durch erhebliche Investitionen errichtet werden, zum anderen würden die Mietverpflichtungen für den Standort E. bestehen bleiben. Darüber hinaus widerspreche die Zunahme von Standorten mit Geldspielgeräten den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages. Auch ihr Engagement hinsichtlich der Bekämpfung von Spielsucht und ihre besonderen Anstrengungen zur Gesetzeskonformität könnten für die Beurteilung eines Härtefalls zu berücksichtigen sein.

8

Sie sei in besonderem Maße von den gesetzlichen Einschränkungen betroffen, da sie in zehn verschiedenen Ländern 152 Spielstätten mit insgesamt 505 Konzessionen betreibe, allein in Niedersachsen seien es 20 Standorte mit 78 Konzessionen. Hiervon verblieben letztendlich nur 19 Spielhallenkonzessionen.

9

Mit Bescheid vom 19. Februar 2016 erteilte die Beklagte der Klägerin die Erlaubnis für den Betrieb der - zuvor von der Klägerin mit Schreiben vom 11. Februar 2016 für den Fall der Erteilung nur einer Erlaubnis ausgewählten - Spielhalle Nr. 1 nach § 24 Abs. 1 GlüStV. Die Erteilung der Erlaubnis erfolgte unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs und wurde bis zum 30. Juni 2021 befristet. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass nach § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG der Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen mit einem Widerrufsvorbehalt erlassen werden dürfe. Die Befristung sei angelehnt an das Außerkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages zum 30. Juni 2021.

10

Mit Bescheid vom 22. Februar 2016 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Erlaubnissen für den Betrieb der Spielhallen Nr. 2 bis 4 nach § 24 Abs. 1 i.V.m. § 25 GlüStV und § 10 Abs. 2 NGLüSpG sowie auf Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen (Härtefall) für die genannten Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ab. Zur Begründung führte sie aus, dass die Klägerin einen Mehrfachkomplex bestehend aus vier Einzelspielhallen betreibe, aufgrund des Verbots der Mehrfachkonzession nach § 25 Abs. 2 GlüStV aber lediglich eine der vier Spielhallen weiter betrieben werden könne. Der Antrag für den Betrieb der drei weiteren Spielhallen sei deshalb abzulehnen. Eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen der §§ 24 Abs. 2, 25 GlüStV zur Vermeidung unbilliger Härten komme nicht in Betracht. Auch wenn ein Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin vorliege, liege keine unbillige Härte vor, da die Klägerin nicht an der Berufsausübung gehindert werde. Sie könne sowohl eine Einzelspielhalle an dem bisherigen Standort weiterbetreiben als auch weitere

Spielhallen an anderen Standorten eröffnen. Die Betroffenheit beziehungsweise der Härtefall sei einzelfallbezogen und beziehe sich auf den Standort in der jeweiligen Kommune, wobei die Auswirkungen der Schließung der betroffenen Spielhalle auf das Unternehmen zu bewerten sei. Der Klägerin sei seit dem Jahr 2012 bekannt, dass ab Juli 2017 aufgrund des Verbundverbotes und der Abstandsregelung eine nicht unerhebliche Anzahl von Spielhallen schließen müsse und sie hiervon auch nicht nur geringfügig betroffen sein werde. Es handele sich bei der Klägerin um eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der F. GmbH, so dass im Rahmen der Gesamtschau der wirtschaftlichen Auswirkungen die Obergesellschaft mit einzubeziehen sei. Es obliege der Klägerin, substantiiert vorzutragen, welche konkreten Bemühungen sie zur Abwendung eines Härtefalles unternommen habe. Dies beinhalte insbesondere eigene Anstrengungen, planvolle Vorausschau und wirtschaftliches Alternativverhalten, um eine unbillige Härte zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Auch wenn eine Schließung der Spielhalle zum 1. Juli 2017 zu einem Schaden für die Klägerin führen sollte, so führe das zu keiner anderen Bewertung. Der Gesetzgeber habe bei der Festlegung der fünfjährigen Übergangsregelung eine Vollamortisation getätigter Investitionen nicht vorgesehen. Eine Vollamortisation könne deshalb auch nicht im Wege der Geltendmachung einer unbilligen Härte erreicht werden, da hierdurch die gesetzliche Zweck- und Zielbestimmung konterkariert würde. Die Klägerin habe spätestens seit dem Jahr 2012 die Möglichkeit gehabt, Rückstellungen zu bilden, um den finanziellen Schaden für den Standort zu reduzieren. Die finanzielle Ausstattung sowohl der Klägerin als auch der F. GmbH sei sehr gut, so dass allein durch die Schließung der drei Spielhallen in C. keine negativen und existenziellen Auswirkungen auf das Gesamtunternehmen oder eine der Einzelfirmen zu erwarten sei. Selbst weitere Schließungen an anderen Standorten könnten verkraftet werden, ohne dass das Unternehmen von der Insolvenz bedroht sei. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG sei die Klägerin vor Erlass der Verfügung anzuhören. Als Anhörung sei die Korrespondenz im Vorfeld der Entscheidung gewertet worden. Zudem habe das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit E-Mail vom 24. September 2015 gegenüber der Klägerin mitgeteilt, dass eine Verständigung erfolgt sei, sowohl die erfolgte Erörterung beim Ministerium als auch die daran anschließenden Schriftsätze als Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG zu werten; die Klägerin habe dieser Verfahrensweise mit E-Mail vom 30. September 2015 zugestimmt.

11

Die Klägerin hat am 17. März 2016 gegen die Bescheide vom 19. und 22. Februar 2016 Klage erhoben.

12

Zur Begründung trägt sie insbesondere vor, dass der Bescheid vom 22. Februar 2016 schon formell rechtswidrig sei, da keine ordnungsgemäße Anhörung stattgefunden habe. Zudem sei ihr Antrag auf Einsicht in die Akten der Beklagten zu Maßnahmen gegen illegales Glücksspiel vom 26. Januar 2016 zu Unrecht mit Bescheid vom 23. Februar 2016 abgelehnt worden (vgl. das inzwischen nach Klagerücknahme eingestellte

Verfahren zum Az. 5 A 105/16). Der Begriff der unbilligen Härte könne als Ausfluss aus der Eigentumsgarantie nicht restriktiv ausgelegt werden. Der Betroffene müsse im Ergebnis vielmehr wirtschaftlich gleichgestellt werden durch eine Übergangsregelung. Der Härtefall habe hierbei den Zweck, diejenigen Sachverhalte zu erfassen, die nach Ablauf der Übergangsfrist das Amortisierungsziel der Übergangsregelung nicht erreicht hätten. Jedoch sei bereits die Übergangsfrist von fünf Jahren willkürlich, da sich die Länder keine Gedanken über eine angemessene Übergangsfrist gemacht hätten. Das Verbot der Mehrfachkonzession und das Abstandsgebot führten zudem nicht dazu, dass die Ziele des § 1 GlüStV erreicht würden. Im Ergebnis liefen die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag auf einen Widerruf der rechtmäßigen Genehmigung des Spielhallenbetriebs hinaus, weshalb die gesetzliche Regelung an den Maßstäben des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG zu messen sei. Andere Länder hätten Konkretisierungen der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages in ihren Ausführungsgesetzen vorgenommen. Diese ließen überwiegend die Annahme eines Härtefalls aus wirtschaftlichen Gründen zu. Da es sich bei dem Glücksspielstaatsvertrag um einen Vertrag zwischen den Ländern handele, sei eine im Kern gleiche Auslegung notwendig.

13

Sie habe einen Anspruch auf Befreiung von der Erfüllung der Anforderungen des § 25 GlüStV, da dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich sei. Sie habe im Jahr 2009 mehr als I. EUR in den Standort investiert und einen Gewerberaummietvertrag geschlossen, der erstmalig zum 31. Oktober 2025 ordentlich kündbar sei. Bei einer Schließung des Standorts zum Juli 2017 entstehe ihr ein wirtschaftlicher Gesamtschaden von C. bis D. EUR. Der Weiterbetrieb einer einzigen Spielhalle an diesem Standort sei zu teuer und könnte den genannten Verlust nicht kompensieren. Der Verweis der Beklagten auf die Möglichkeit zur Eröffnung neuer Spielhallen an anderen Standorten sei zudem widersinnig, da dies nicht dem Zweck des Gesetzes entspreche. Zwar seien die einzelnen Schließungsanordnungen für sie relativ unbedeutend, absolut gesehen sei die Summe der relativ unbedeutenden Schließungsanordnungen für sie aber existenzvernichtend. Für die Prüfung des Vorliegens einer unbilligen Härte sei auf den einzelnen Standort abzustellen, da es nicht von der Unternehmensorganisation abhängen könne, wie weitgehend die Prüfung sei. Auch habe keine verkappte Bedürfnisprüfung stattzufinden, es gehe vielmehr um den Schutz der Eigentumsfreiheit gegen staatliche Eingriffe. Die von der Beklagten durchgeführte Härtefallprüfung sei an verschiedenen Punkten fehlerhaft. Darüber hinaus bestehe ein strukturelles Vollzugsdefizit beim Einschreiten gegen illegales Glücksspiel, weshalb die Beklagte gehindert sei, legales Glücksspiel zu untersagen.

14

Die Beklagte hat mit Schreiben vom 5. Mai 2017 den Widerrufsvorbehalt im Bescheid vom 19. Februar 2016 aufgehoben; die Beteiligten haben den Rechtsstreit insoweit in der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2017 übereinstimmend für erledigt erklärt.

15

Die Klägerin beantragt nunmehr,

16

1. die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 22. Februar 2016 zu verpflichten, die drei Spielhallen in der C. in C. (Spielhallen Nr. 2, Nr. 3 und Nr.4) gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV von den Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV zu befreien und für diese glückspielrechtliche Erlaubnisse mit einer Befristung bis zum 31. Dezember 2023 zu erteilen,

17

2. die Beklagte unter insoweitiger Aufhebung des Bescheides vom 19. Februar 2016 zu verpflichten, die Spielhalle in der C. in C. (Spielhalle Nr. 1) gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV von den Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV zu befreien und für diese eine glückspielrechtliche Erlaubnis für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 31. Dezember 2023 zu erteilen.

18

Die Beklagte beantragt,

19

die Klage abzuweisen.

20

Zur Begründung führt sie insbesondere aus, dass es sich bei dem gewerblichen Angebot von Glücksspiel um eine sozial unerwünschte Tätigkeit handele. Dennoch liege ein Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit vor, es handele sich jedoch um eine Beschränkung der Berufsausübung und damit im Hinblick auf die sogenannte Drei-Stufen-Theorie um einen Eingriff auf der ersten Stufe. Solche Eingriffe seien zum Schutz eines Gemeinschaftsgutes auf der Grundlage von vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls zulässig. Bei dem Ziel der Bekämpfung der Glücksspielsucht handele es sich sogar um ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Im Hinblick auf dieses Ziel seien die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages geeignet und erforderlich. Der Eingriff sei auch angemessen. Dem schutzwürdigen Vertrauen der Betroffenen sei durch die fünfjährige Übergangsfrist hinreichend Rechnung getragen worden. Die Sozialinadäquanz des Glücksspiels habe bereits im Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ihren Ausdruck gefunden, so dass seit dieser Entscheidung von einem schutzwürdigen Vertrauen nicht mehr gesprochen werden könne. Die Übergangsregelung ermögliche es den Spielhallenbetreibern, ihre wirtschaftlichen Dispositionen auf die geänderten Rahmenbedingungen einzurichten. Die Härtefallregelung stelle somit nur noch ein weiteres Korrektiv dar, um eventuelle weitere atypische Härten abzumildern oder aufzufangen. Die Übergangsregelung diene bereits

dazu, die wirtschaftlich bedingten Härten abzumildern, weshalb sich verbiete, durch die Härtefallregelung weitere wirtschaftliche Nachteile aufzufangen. Auch liege weder eine Verletzung der Eigentumsfreiheit noch des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes vor. Ein erklärtes Ziel des Glücksspielstaatsvertrages sei die Begrenzung und Reduzierung von Spielhallen sowie der stufenweise Rückbau bestehender Spielhallen durch Verringerung ihrer Zahl und Dichte. Dieses Grundanliegen dürfe nicht durch eine unangemessen laxen Handhabung der Härtefallregelung vereitelt werden. Bei der Härtefallregelung handele es sich um einen klassischen Ausnahmetatbestand, der lediglich atypische, die Grenze der Zumutbarkeit ersichtlich überschreitende Belastungen für Spielhallenbetreiber auffangen solle, was eine restriktive Auslegung bedinge. Eine schlichte wirtschaftliche Betroffenheit könne deshalb zur Begründung eines Härtefalls nicht ausreichen. Nähere Regelungen zur Handhabung bzw. Ausgestaltung der Härtefallregelung habe der niedersächsische Gesetzgeber nicht formuliert, weshalb das durch den Glücksspielstaatsvertrag normierte Konzept, das auf der Logik eines klaren Regel-Ausnahme-Verhältnisses basiere, unverändert gelte. Hieran ändere nichts, dass andere Länder teilweise durch ihre Ausgestaltungsgesetze unangemessen großzügige Vorschriften zur Anwendung der Härtefallregelung vorgesehen hätten. Bei der Prüfung des Vorliegens einer unbilligen Härte sei vom Spielhallenbetreiber hinreichend substantiiert darzulegen, dass es sich um unvorhersehbare und irreparable Folgen handele, die auch durch eigene Anstrengungen, planvolle Vorausschau und wirtschaftliches Alternativverhalten nicht hätten vermieden oder zumindest abgemildert werden können. Eine unbillige Härte aus wirtschaftlichen Gründen komme nur bei einer qualifizierten, extrem gesteigerten Betroffenheit in Betracht, wenn also z.B. eine Existenzvernichtung konkret dargelegt werde. Auch komme eine unbillige Härte in Betracht bei einer Erlaubniserteilung mit unmittelbarer Stichtagsnähe und bei krassen topographischen Besonderheiten. Die Klägerin habe eine existenzvernichtende Auswirkung der Spielhallenschließung nicht substantiiert vorgetragen. Die von der Klägerin vorgetragenen wirtschaftlichen Folgen seien lediglich Ausdruck schlichter wirtschaftlicher Betroffenheit und für die Begründung eines Härtefalls offensichtlich unerheblich. Auch eine formelle Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Bescheide liege nicht vor, da es bei der Verpflichtungsklage einer Anhörung nicht bedürfe.

21

Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2017 insgesamt neun Beweisanträge gestellt, die durch Beschluss abgelehnt worden sind. Insoweit wird auf die Niederschrift über den Termin zur mündlichen Verhandlung verwiesen.

22

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

Entscheidungsgründe

23

Soweit die Beteiligten das Verfahren hinsichtlich des in der Erlaubnis vom 19. Februar 2016 enthaltenen Widerrufsvorbehalts übereinstimmend für erledigt erklärt haben, war das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

24

Die in der Sache fortgeführte Klage hat keinen Erfolg.

25

1. Hinsichtlich des Klagantrags zu 1. ist die zulässige Klage unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Befreiung von dem in § 25 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196) - GlüStV - enthaltenen Ausschluss der Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, zur Vermeidung unbilliger Härten (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV) für die Spielhallen Nr. 2 bis 4 und auf die Erteilung von Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 GlüStV für diese Spielhallen; die insoweitige Ablehnung ihres Antrags durch den Bescheid der Beklagten vom 22. Februar 2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin deshalb nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

26

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 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. 2007, 756) in der Fassung vom 15. Dezember 2016 (Nds. GVBl. 2016, 301) - NGLüSpG - in Niedersachsen 100 m betragen muss. 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. Spielhallen, denen - wie den Spielhallen Nr. 2 bis 4 der Klägerin - bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Glücksspielstaatsvertrages endet, gelten aber 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 Gewerbeordnung - GewO - sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen.

27

Diese Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sind verfassungsgemäß. Das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen, das Abstandsgebot und die Übergangsregelungen sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u.a., juris) festgestellt. Diese Entscheidung bindet gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG das erkennende Gericht. Auch die Konkretisierung des Glücksspielstaatsvertrages in § 10 NGlüSpG ist verfassungsgemäß. Diese Vorschrift ist zwar nicht unmittelbar Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht gewesen. Da die Abstandsregelung in Niedersachsen mit 100 m Luftlinie zur nächsten Spielhalle aber deutlich großzügiger ausfällt als die vom Bundesverfassungsgericht geprüften und für verfassungsgemäß befundenen Regelungen in den jeweiligen Gesetzen von Berlin, Bayern und dem Saarland, ist insoweit ebenfalls von der Verfassungsmäßigkeit auszugehen.

28

Der die glücksspielrechtliche Erlaubnis und den Härtefall nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ablehnende Bescheid der Beklagten vom 22. Februar 2016 ist formell rechtmäßig. Dabei kann offenbleiben, ob eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG - das Verwaltungsverfahrensgesetz ist aufgrund von § 1 Abs. 1 NVwVfG anwendbar - bereits durch die Erörterungen, die im Vorfeld der Antragstellung zwischen den Beteiligten und dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr stattgefunden haben, durchgeführt worden ist bzw. ob die Klägerin wirksam auf die Durchführung einer formellen Anhörung verzichtet hat. Denn eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist - anders als die Klägerin meint - vorliegend nicht erforderlich gewesen. Danach ist einem Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in die Rechte des Beteiligten eingreift. Diese Voraussetzungen sind aber nicht erfüllt. Eine Anhörung ist nur bei einem belastenden Verwaltungsakt erforderlich, nicht hingegen, wenn - wie vorliegend - der Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts abgelehnt wird. § 28 VwVfG gilt grundsätzlich nur für solche beschwerenden Verwaltungsakte, mit denen die Behörde in die Rechtssphäre des Bürgers eingreift und gegen die ihm die Anfechtungsklage zusteht. Muss er hingegen seine Rechte durch Verpflichtungs- oder Leistungsklage geltend machen, hat er regelmäßig bei der Antragstellung bereits hinreichend Gelegenheit, alle für die Entscheidung erheblichen Tatsachen vorzutragen, so dass eine nochmalige Anhörung vor der Ablehnung nicht geboten ist (vgl. Kallerhof, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 28 Rn. 27; BVerwG, Urt. v. 14.10.1982 - 3 C 46/81 -, NJW 1983, 2044, 2045; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.06.2011 - OVG 10 B 1.11 -, juris, Rn. 45; a.A. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 17. Aufl. 2016, § 28 Rn. 27). Daher löst ein schlicht ablehnender Verwaltungsakt, durch den ein (erstmalig) mit einem Antrag geltend gemachter Anspruch auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts verneint wird und der nicht zugleich dadurch den bereits vorhandenen rechtlichen status quo in einen status quo minus verwandelt und damit in Rechte eines Beteiligten eingreift, sofern keine bisher bereits konkretisierte Rechtsposition vorhanden war, keine Verpflichtung zur Anhörung vor Erlass dieses Verwaltungsakts aus (vgl. Kallerhof, a.a.O.). So ist es vorliegend. Auch wenn der Klägerin am 28. Juli 2010 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt wurde, ist ihr bislang keine Erlaubnis nach § 24 Abs.

1 GlüStV für die Spielhallen Nr. 2 bis 4 erteilt worden. Die Ablehnung der Beklagten, der Klägerin zur Vermeidung unbilliger Härten eine Befreiung vom Verbundverbot zu erteilen und ihre gesetzlich eingeschränkte Rechtsposition zu erweitern, stellt keinen Eingriff in den Rechtskreis der Klägerin dar.

29

Die Ablehnung einer Befreiung von der Erfüllung der Voraussetzungen des § 25 GlüStV nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV durch die Beklagte ist auch materiell rechtmäßig. Zwar fällt die Klägerin unter den Anwendungsbereich dieser Regelung, da die von ihr betriebenen streitgegenständlichen Spielhallen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrages bestanden haben und für diese vor dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden war (vgl. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV). Eine unbillige Härte i.S.d. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV liegt aber bei der Klägerin nicht vor.

30

Bei dem Begriff der unbilligen Härte handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der unbeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.04.1994 - 9 C 343.93 -, NVwZ-RR 1995, 166, 169). Die Gerichte sind mithin selbst dann nicht an eine behördliche Auslegung gebunden, wenn diese einer in Verwaltungsvorschriften angelegten Praxis entspricht. Sie sind von Verfassungs wegen verpflichtet, bei der Auslegung auch Bedeutung und Tragweite der Grundrechte Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.09.2012 - 5 B 8.12 -, juris, Rn. 8). Der Annahme einer unbilligen Härte hat eine die widerstreitenden Interessen wägende Einzelfallentscheidung vorzugehen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.09.2012 - 5 B 8.12 -, juris, Rn. 8). Die Billigkeitsregelung soll es ermöglichen, in vom Gesetz nicht ausreichend berücksichtigten besonders gelagerten Fallkonstellationen Gerechtigkeit im Einzelfall herbeizuführen. Kann die gesetzlich verbürgte Gleichheit durch das generelle Gesetz im Einzelfall nicht garantiert werden, weil die generalisierenden Begriffe des Gesetzes in unvorhergesehenen Fallkonstellationen erhebliche sachliche oder persönliche Härten ergeben, muss das Ergebnis der strikten Gesetzesanwendung korrigiert werden (vgl. VG Wiesbaden, Urt. v. 27.08.2015 - 1 K 97/13.WI -, juris, Rn. 32).

31

Die Annahme einer unbilligen Härte aus sachlichen Gründen kommt nur in Betracht, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers angenommen werden kann, dass der Gesetzgeber die im Billigkeitswege begehrte Entscheidung - hätte er die Frage geregelt - im Sinne des vom Härtefall Betroffenen geregelt haben würde. Ein Ausnahme aus Gründen der Billigkeit darf nicht gewährt werden, um ein vom Gesetzgeber zulässigerweise gewolltes oder in Kauf genommenes Ergebnis abzuwenden (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.09.1982 - 8 C 48.82 -, juris, Rn. 53; Nds. OVG, Beschl. v. 23.09.2005 - 9 ME 308/04 -, juris, Rn. 12, jeweils zum Erlass einer Steuererhebung bzw. eines Beitrags aus Billigkeitsgründen). Billigkeitsmaßnahmen einer Gemeinde dürfen beispielsweise die dem gesetzlichen Tatbestand innewohnende Wertung des

Gesetzgebers demnach nicht durchbrechen oder korrigieren, sondern vielmehr nur einen ungewollten Überhang beseitigen (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 01.12.2006 - 9 LA 32/05 -, juris, Rn. 6). Härten, die dem gesetzlichen Zweck entsprechen und die der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen hat, können eine andere Entscheidung aus Gründen der Billigkeit hingegen nicht rechtfertigen, sondern wären gegebenenfalls durch Korrektur des Gesetzes zu beheben (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 28.02.2017 - 1 BvR 1103/15 -, juris, Rn. 12). Hieraus folgt, dass der Begriff der unbilligen Härte eng auszulegen ist (vgl. OVG NRW, Urt. v. 29.09.2004 - 3 A 2592/01 -, juris, Rn. 20).

32

Diesen Grundsätzen entsprechend ist es beispielsweise anerkannt, dass ein Erlass von Steuern aus persönlichen Gründen wegen einer unbilligen Härte nur dann in Betracht kommen kann, wenn die Erhebung der Steuer eine wesentliche Ursache für eine Existenzgefährdung darstellen würde (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.09.1982 - 8 C 48.82 -, juris, Rn. 58; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.01.2005 - 8 S 1826/04 -, juris, Rn. 16; VG Greifswald, Urt. v. 29.03.2006 - 3 A 3704/02 -, juris, Rn. 42). Im Hinblick auf das Vorliegen einer unbilligen Härte aus persönlichen Gründen kann sich die Auslegung der Härtefallregel im Glücksspielrecht an diese Grundsätze anlehnen.

33

Die Reichweite des Begriffs der unbilligen Härte in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ist durch Auslegung zu ermitteln. Wann in rechtlicher Hinsicht von einer unbilligen Härte gesprochen werden kann, erschließt sich unter Anwendung der oben dargelegten Grundsätze einmal aus dem Grund, der allgemein für die Einführung einer Härteregelung in das Gesetz maßgebend ist, und zum anderen aus dem Sinn und Zweck des jeweiligen Gesetzes, dessen Bestandteil die Härteregelung ist. Der Gesetzgeber führt regelmäßig eine Härtevorschrift ein, um von den Regelvorschriften nicht erfassten Ausnahmefällen und Grenzsituationen Rechnung tragen zu können, weil er mit den Regelvorschriften zwar dem dem Gesetz zugrundeliegenden typischen Sachverhalt gerecht werden kann, nicht aber dem atypischen. Da die atypischen Fälle nicht stets mit abstrakten Merkmalen der Gesetzessprache erfasst werden können, muss der Gesetzgeber neben dem Regelatbestand einen Ausnahmetatbestand setzen, der zwar in den einzelnen Merkmalen unbestimmt ist, jedoch bei einer sachgerechten Anwendung zu einem Ergebnis führt, das dem Regelergebnis in seiner grundsätzlichen Zielsetzung gleichwertig ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.04.1994 - 9 C 343.93 -, NVwZ-RR 1995, 166, 169; Brüning/Bloch, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 29 GlüStV Rn. 38; Ehlers/Pieroth, Der Härtefall im Spielhallenrecht bei Auseinanderfallen von Erlaubnis- und Betriebsinhaber, in: Gew-Arch 2013, 457, 458).

34

Dem Wortlaut des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV lässt sich kein weitergehender Hinweis entnehmen, wie der Begriff der unbilligen Härte auszulegen ist. Auch die Regelung in § 10 NGlüSpG, die den Glücksspielstaatsvertrag konkretisiert, gibt keinen Aufschluss

darüber. Diese Vorschrift enthält lediglich Regelungen über die Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 GlüStV und über den Mindestabstand zwischen Spielhallen. Eine Konkretisierung des Begriffs unbillige Härte hat der niedersächsische Gesetzgeber nicht vorgenommen.

35

Die historische Auslegung zeigt, dass es den Parteien des Glücksspielstaatsvertrages mit den Neuregelungen unter anderem darum ging, das gewerbliche Automatenenspiel wegen seines hohen Suchtpotenzials und der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung zusätzlichen Beschränkungen zu unterwerfen und die Zahl der Spielhallen zu begrenzen (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 22. Mai 2012, Nds. LT-Drs. 16/4795, S. 74). Durch die Abstandsregelung zwischen Spielhallen und das Verbot von Verbundspielhallen sollte das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückgeführt und die Entstehung von spielbankenähnlichen Großspielhallen verhindert werden (Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 91). Die in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV vorgesehene Übergangsfrist von fünf Jahren sowie die Möglichkeit nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, nach Ablauf dieser Frist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, sollten den Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Betreiber in Abwägung mit den verfolgten Allgemeinwohlzielen angemessen Rechnung tragen. Mittels der Befreiung könne im individuellen Fall der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden, wobei die Befreiung auf den notwendigen Zeitraum beschränkt werden solle, damit die Allgemeinwohlinteressen nicht auf Dauer hintangestellt würden. So könne beispielsweise durch die Befreiungsregelung und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden (Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 94). Die Begründung des Gesetzentwurfs spricht dafür, dass die Härtefallklausel eher eng auszulegen ist, da eine Befreiung nur „im Einzelfall“ bzw. „im individuellen Fall“ erfolgen soll, um den notwendigen Verhältnismäßigkeitsausgleich herzustellen. Die Parteien des Glücksspielstaatsvertrages sind also davon ausgegangen, dass neben der Übergangsfrist nur in Ausnahmefällen aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Anwendung der Härtefallklausel notwendig ist und nur in diesen Fällen eine Befreiung von den materiellen Anforderungen gewährt werden soll, mithin an die Prüfung der Erforderlichkeit einer Befreiung hohe Anforderungen zu stellen sind (vgl. Brüning/Bloch, a.a.O., § 29 GlüStV Rn. 38; so auch Lackner/Pautsch, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der in § 29 Abs. 4 S. 4 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) geregelten Härtefallregelung, in: WiVerw 2016, S. 203 (212)).

36

Die systematische Auslegung führt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass von einer restriktiven Anwendung der Härtefallklausel auszugehen ist. Sie normiert eine Ausnahme zu der Regel, dass spätestens nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist die materiellen Anforderungen der §§ 24, 25 GlüStV für alle Betreiber von Spielhallen gelten. Die

fünfjährige Übergangsfrist soll die wirtschaftlichen Einbußen der Spielhallenbetreiber abmildern, indem sie ihnen ermöglicht, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Bereits die Aufnahme der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV soll den wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen Rechnung tragen. Die Härtefallklausel soll somit lediglich den unbilligen Härten entgegenwirken, die von der Übergangsfrist nicht erfasst werden können. Wirtschaftliche Gründe kommen hierfür aber in der Regel nicht in Betracht, da der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative hierfür bereits die fünfjährige Übergangsfrist für ausreichend erachtet hat. Dass im Rahmen einer Befreiung aufgrund unbilliger Härte die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen sind, zeigt den Ausnahmecharakter der Vorschrift. Denn die Ziele des § 1 GlüStV sollen durch die Einhaltung der Abstandsregeln nach § 25 GlüStV und eine damit einhergehende Reduzierung der Spielhallenstandorte erreicht werden. Würde die Befreiung von den Vorgaben der §§ 24, 25 GlüStV zur Regel, würde die erstrebte Reduzierung der Spielhallenstandorte unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen der Spielhallenbetreiber verhindert. Das ist erkennbar auch durch die Einführung der Härtefallklausel in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht gewollt gewesen. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Härtefallklausel lediglich eine Übergangssituation regeln soll, wodurch eine inhaltliche Begrenzung vorgenommen worden ist (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 28.06.2013 - Vf. 19-VII-12 -, juris, Rn. 88).

37

Etwas anderes folgt auch nicht aus den Gesetzen bzw. der Anwendungspraxis anderer Länder. Zwar haben einige Länder den Spielraum, den § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV mit der Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen bietet, genutzt und sehr großzügige Regelungen erlassen, nach denen ein Härtefall schon dann gegeben ist, wenn Investitionen, die im Vertrauen auf den Bestand der nach Maßgabe des bis dahin geltenden Rechts erteilten Erlaubnis getätigt wurden, nicht abgeschrieben werden konnten (vgl. § 51 Abs. 5 Satz 4 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg; ähnlich auch § 11 Abs. 4 Bremisches Spielhallengesetz, § 9 Abs. 1 Satz 5 Hamburgisches Spielhallengesetz, § 11 b Abs. 1 Nr. 2 Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern). Der niedersächsische Gesetzgeber hat eine Konkretisierung für das Vorliegen eines Härtefalls in das Niedersächsische Glücksspielgesetz nicht aufgenommen. Hier kann sich die Auslegung nur aus dem Glücksspielstaatsvertrag ergeben. Die Ausführungsgesetze der anderen Länder zur Auslegung heranzuziehen, verbietet sich. Da diese in Niedersachsen keine Geltung beanspruchen, kann ihnen hier auch keine maßgebliche Relevanz zukommen. Die Entscheidung anderer Länder, strengere oder großzügigere Regelungen zu erlassen als im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen, kann daher an der nach den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages gebotenen engen Auslegung, die in Niedersachsen keine gesetzliche Erweiterung gefunden hat, nichts ändern. Es handelt sich dabei - auch wenn ein Staatsvertrag unterzeichnet und umgesetzt worden ist - um Landesrecht, so dass die konkretisierenden Regelungen in anderen Ländern keinen entscheidenden Einfluss auf die Auslegung in Niedersachsen haben. Dies zeigt sich insbesondere auch daran, dass in § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV die Möglichkeit der Länder vorgesehen ist, „das Nähere“ in den

Ausführungsbestimmungen zu regeln. Somit sind abweichende Regelungen ausdrücklich vorgesehen. Die Länder können innerhalb des Rahmens, der ihnen durch den Glücksspielstaatsvertrag vorgegeben wird, bestimmen, wie sie die Ziele des § 1 GlüStV am besten erreichen und von der ihnen durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eröffneten Regelungskompetenz Gebrauch machen.

38

Niedersachsen hat eine vergleichsweise großzügige Abstandsregelung eingeführt. So muss der Abstand zwischen zwei Spielhallen nach § 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG mindestens 100 m betragen, während in den Ausführungsgesetzen anderer Länder teilweise Mindestabstände von 500 m zu anderen Spielhallen und auch zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden, vorgesehen sind (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz). Im Gegenzug hat Niedersachsen die Härtefallregelung in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht durch eine großzügige konkretisierende Regelung ausgeweitet. Dies ist nicht zu beanstanden und stellt auch keinen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue dar (so aber Oebbecke/Lenz, Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages auf den Betrieb von Spielhallen - Auslegung und Anwendung der Härtefallregelung in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, in: NdsVBl. 2017, S. 33 (38 f.)). Der Verzicht Niedersachsens auf Ausführungsbestimmungen berührt nicht das verfassungsrechtliche Gebot, bei der Wahrnehmung eigener Kompetenzen auf die gesamtstaatlichen Interessen des Bundes oder anderer Länder Rücksicht zu nehmen (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 82). Denn einerseits ist der Wettbewerb bei der Suche nach der besten Lösung für die sich stellenden Probleme ein Bestandteil des föderalen Systems in Deutschland (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 123), andererseits ist die Möglichkeit einer Abweichung der näheren Ausgestaltung der Regelung in § 29 Abs. 4 GlüStV durch die Länder im Glücksspielstaatsvertrag ausdrücklich vorgesehen.

39

Die enge Auslegung der Härtefallklausel in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV entspricht auch dem Sinn und Zweck der Regelung. Grund für die Einführung der Abstandsregelung und des Verbundverbots ist in erster Linie die Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und der Schutz von Kindern und Jugendlichen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 133). Dabei soll die mit dem Verbundverbot und Abstandsgebot einhergehende Angebotsreduzierung einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 158). Eine großzügige Auslegung der Härtefallklausel, die eine Vielzahl von Ausnahmefällen zulässt, widerspräche somit dem Sinn und Zweck, da eine Schließung von Spielhallen eines der mittelbaren Ziele des Glücksspielstaatsvertrages ist. Für die Erteilung einer Befreiung kommt es deshalb maßgeblich darauf an, ob diese im konkreten Fall erforderlich ist, um die Verhältnismäßigkeit des mit der Verweigerung einer Erlaubnis wegen Verstoßes gegen das Abstandsgebot oder das Verbundverbot einhergehenden Eingriffs in die

Berufsfreiheit zu gewährleisten (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 21.01.2016 - 4 Bs 90/15 -, juris, Rn. 45).

40

In Anwendung der vorgenannten Grundsätze liegt bei der Klägerin in Bezug auf die in Rede stehenden Spielhallen keine unbillige Härte vor, die zu einer Befreiung von der Erfüllung der Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV führen würde.

41

Die drohende Schließung der Spielhallen der Klägerin und die damit verbundenen wirtschaftlichen Einbußen stellen keinen untypischen Sachverhalt dar, der einen Härtefall begründen könnte. Die Schließung von Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, ist vielmehr der durch den Glücksspielstaatsvertrag normierte Normalfall und zugleich eines der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, da durch die Reduzierung von Spielhallen der Spielsucht entgegengewirkt werden soll. Für die Annahme eines eine unbillige Härte begründenden atypischen Sachverhalts hat die Klägerin nichts Ausreichendes vorgetragen. Sie macht ausschließlich wirtschaftliche Gründe geltend. Diese können eine unbillige Härte in der Regel nicht begründen, da der wirtschaftlichen Situation der Spielhallenbetreiber bereits durch die fünfjährige Übergangsfrist Rechnung getragen wird. Die nach Ablauf der Übergangsfrist verbleibenden wirtschaftlichen Einbußen sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag hinzunehmen. Dass vorliegend ein Ausnahmefall vorliegt, der dennoch zur Annahme einer unbilligen Härte führen müsste, ist nicht erkennbar. Dabei kann nicht nur der einzelne Standort in den Blick genommen werden, sondern es ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, die auch die Unternehmensstrukturen in den Blick nimmt. Daher kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass es sich bei der Klägerin um ein Unternehmen handelt, das an insgesamt 152 Standorten Spielhallen betreibt und dem somit eine Anpassung an die neue Rechtslage leichter fällt, als einem Betreiber von nur einer vom Abstandsgebot betroffenen Spielhalle. Betrachtete man nur den Einzelstandort, würde dies dem Ausnahmecharakter der Härtefallregelung nicht gerecht werden.

42

Auch wenn die Klägerin Investitionen in den Spielhallenstandort getätigt hat, die noch nicht amortisiert sind, und einen langfristigen Mietvertrag über die Räumlichkeiten abgeschlossen hat, ist hierin keine unbillige Härte zu erkennen. Dies stellt ebenfalls keinen atypischen Sachverhalt dar, der im Rahmen der Härtefallklausel zu berücksichtigen wäre. Die Problematik, dass Betreiber von Spielhallen langfristige Verträge geschlossen haben, ist bereits bei Festlegung der fünfjährigen Übergangsfrist berücksichtigt worden. Ihnen ist die Möglichkeit eröffnet worden, Dispositionen zur Reduzierung bzw. Vermeidung von wirtschaftlichen Einbußen zu treffen. Die Annahme eines Härtefalls scheidet aus diesem Grund aus. Gleiches gilt für Investitionen, die im Vertrauen auf den Bestand der Spielhalle getätigt worden sind, da auch hier der Gesetzgeber die Übergangsfrist für ausreichend erachtet hat, um einen angemessenen

Ausgleich von Investitionen herbeizuführen bzw. es den Betreibern zu ermöglichen, auf die Änderung der Rechtslage mit einem hinreichenden Vorlauf zu reagieren. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber, hätte er Fälle wie den Vorliegenden im Blick gehabt, eine andere (Übergangs-)Regelung getroffen hätte. Vielmehr hat er in Abwägung der Interessen die fünfjährige Frist festgelegt und lediglich für Ausnahmefälle, die, wie dargestellt, hier nicht vorliegen, die Härtefallregelung erlassen.

43

Dass nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV bei der Härtefallregelung u.a. der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33 i GewO zu berücksichtigen ist, führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Die Klägerin hat die Erlaubnis nach § 33 i GewO mit Bescheid vom 28. Juli 2010 erhalten, mithin rund zwei Jahre vor Inkrafttreten des geänderten Glücksspielstaatsvertrags. Es handelt sich bei der Klägerin somit nicht um einen Betreiber, der erst unmittelbar vor Bekanntwerden der gesetzlichen Neuregelung im Oktober 2011 die Erlaubnis erhalten hat und für den gegebenenfalls eher ein atypischer Fall angenommen werden könnte. Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Sportwettenurteil im Jahr 2006 bereits festgestellt hat, dass dem Spiel an Geldspielgeräten das höchste Suchtpotential aller Glücksspielformen zukommt, weshalb Spielhallenbetreiber bereits seit diesem Urteil damit rechnen mussten, dass der Landesgesetzgeber den Betrieb von Spielhallen strenger regulieren würde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 190).

44

Es ist weiterhin nicht erkennbar, dass eine unbillige Härte wegen einer konkret bevorstehenden, nicht anders abwendbaren Existenzvernichtung anzunehmen wäre. Auch wenn die Klägerin vorträgt, dass sie an 152 Standorten in Deutschland Spielhallen betreibt und davon über 90 % als Verbundspielhallen betrieben werden, führt dies nicht zu einer anderen Bewertung. Die Kammer verkennt dabei nicht, dass die Schließung einer Vielzahl von Spielhallen für die Klägerin nicht leicht zu kompensieren wäre, da die kumulierte Anzahl an betroffenen Spielhallen erheblich wäre. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass, wie die Klägerin vorträgt, die Ausführungsgesetze und die Umsetzung in anderen Ländern deutlich von den niedersächsischen Regelungen abweichen und teilweise erheblich geringere Anforderungen an die Annahme eines Härtefalls stellen. Somit ist, auch nach dem Vortrag der Klägerin, nicht davon auszugehen, dass sie alle vom Verbundverbot grundsätzlich betroffenen Spielhallen tatsächlich kurzfristig schließen muss. Dass die in Niedersachsen zu erwartenden Schließungen von Spielhallen ihre wirtschaftliche Existenz konkret vernichten würde, ist angesichts der Unternehmensgröße nicht zu erwarten.

45

Außerdem ist nicht ersichtlich, dass die Klägerin die vorgetragene bevorstehende Existenzvernichtung durch eine Vielzahl an Betriebsschließungen nicht anders hätte

abwenden können. Der Gesetzgeber hat den Betreibern von Spielhallen nicht nur eine fünfjährige Übergangsfrist gewährt, sondern zwischen dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz über die Änderung des Glücksspielstaatsvertrags am 15. Dezember 2011 und dem Ablauf der Übergangsfrist am 30. Juni 2017 lagen sogar mehr als fünf Jahre. Gleichwohl ist nicht erkennbar, dass die Klägerin, die nach eigenem Vorbringen ihr Geschäftsmodell überwiegend auf den Betrieb von Verbundspielhallen angelegt hat, die Übergangsfrist für die ggf. notwendige Umstrukturierung genutzt hätte. Vielmehr lässt sich dem im Verwaltungsverfahren vorgelegten Jahresabschluss zum 31. Dezember 2012 und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2012 sowie dem Konzernabschluss für die Muttergesellschaft der Klägerin zum 31. Dezember 2014 und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2014 entnehmen, dass auf die Einhaltung des Abstandsgebots zielende weitgehende Umstrukturierungsmaßnahmen nicht frühzeitig angegangen worden sind, sondern stattdessen die Auseinandersetzung mit den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages auf politischer und rechtlicher Ebene gesucht worden ist. Ein Alternativplan für den Fall, dass die Klägerin ihre Interessen auf diesen Ebenen nicht durchsetzen kann, ist nicht ersichtlich. Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2012 und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2012 heißt es unter dem Punkt „Politische Entwicklung“ (S. 6 f.):

46

„Zum 01 Juli 2012 ist der Glücksspieländerungsstaatsvertrag trotz vieler Zweifel hinsichtlich seiner europarechts- und verfassungswidrigen Ausgestaltung einzelner Vorschriften in Kraft getreten [...]. Ob dieser Glücksspieländerungsstaatsvertrag in seiner jetzt vorliegenden Form entsprechende juristische Auseinandersetzungen überstehen wird, kann nachhaltig in Frage gestellt werden.

47

[...]

48

Sollte allerdings eine Lösung im politischen Dialog nicht gefunden werden können, müssen auch alle juristischen Mittel untersucht werden, um verfassungsrechtlich geschützte Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen durchzusetzen.“

49

Im Konzernabschluss für die Muttergesellschaft der Klägerin zum 31. Dezember 2014 und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2014 wird unter dem Punkt „Politische Entwicklung“ (S. 6 f.) ausgeführt:

50

„Auf Basis des im Jahre 2012 veröffentlichten Glücksspieländerungsstaatsvertrages mit seiner Beschränkung des Betriebs von Spielstätten mit Mehrfachkonzessionen haben die jeweiligen Bundesländer ihre Landesausführungsgesetze bzw. Landesspielhallengesetze erlassen. Daher haben wir auch in 2014 den Dialog mit den politischen Entscheidern auf Länderebene und Vertretern der Suchtwissenschaft intensiv fortgeführt. Unsere Aktivitäten konzentrierten sich schwerpunktmäßig auf Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg muss der Landesgesetzgeber nach einem Urteil des dortigen Staatsgerichtshofes Teile des Landesspielhallengesetzes neu formulieren. In Nordrhein-Westfalen steht nach wie vor das Modellprojekt ‚Spielhalle der Zukunft‘ auf der politischen Agenda. In Rheinland-Pfalz wird das Landesglücksspielgesetz novelliert. In die notwendigen Entscheidungsprozesse wollen wir uns konstruktiv einbringen und qualitative Überlegungen beisteuern.“

51

[...]

52

Wir sind verhalten optimistisch, dass im Dialog mit der Politik eine gute Zukunftsperspektive für das gewerbliche Unterhaltungsspiel realisiert werden kann. Unabhängig davon werden wir aber auch alle juristischen Mittel prüfen und auch nutzen, um verfassungsrechtlich geschützte Interessen durchzusetzen.“

53

Auch wenn es der Klägerin unbenommen ist, alle rechtlichen und politischen Mittel zu nutzen, um ihre Interessen durchzusetzen, wäre es, um eine unbillige Härte aus wirtschaftlichen Gründen annehmen zu können, dennoch erforderlich gewesen, zugleich notwendige Umstrukturierungen vorzunehmen, um wirtschaftlichen Problemen entgegenzuwirken. Nur wenn trotz aller Anstrengungen die wirtschaftliche Existenz konkret bedroht wäre, käme unter Umständen eine Befreiung wegen unbilliger Härte aus wirtschaftlichen Gründen in Betracht. Denn die Klägerin konnte nicht darauf vertrauen, dass ihre politischen und rechtlichen Maßnahmen die Wirksamkeit des Abstandsgebots und des Verbundverbots würden verhindern können. Solche Anstrengungen sind vorliegend nicht ersichtlich. Zwar hat die Klägerin vorgetragen, dass sie im Herbst 2015 versucht habe, für die Räumlichkeiten einen Mieter zu finden, an den diese untervermietet werden könnten. Weitere bzw. frühere Versuche, die vorgetragene Verluste durch den langfristigen Mietvertrag zu verringern, sind offenbar nicht erfolgt. Es ist nicht dargelegt worden, dass die Klägerin weitere Umstrukturierungen in Angriff genommen hätte, um die wirtschaftlichen Verluste zu minimieren und somit die befürchtete wirtschaftliche Existenzvernichtung zu verhindern. Es ist weder erkennbar noch hinreichend dargelegt, dass eine Umstrukturierung dahingehend, künftig Einzelspielhallen zu betreiben und so dem gesetzlichen Verbundverbot Rechnung zu

tragen, wirtschaftlich unmöglich wäre. So ist es zwar bislang das Unternehmenskonzept der Klägerin gewesen, Verbundspielhallen zu betreiben. Ließen sich aber Einzelspielhallen nicht gewinnbringend betreiben, könnte künftig aufgrund des Verbundverbotes keine Spielhalle mehr betrieben werden. Dies ist jedoch nicht erkennbar. Für eine Umstrukturierung des Unternehmens haben der Klägerin, wie dargestellt, mehr als fünf Jahre zur Verfügung gestanden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum eine solche von der Klägerin nicht frühzeitig angegangen worden ist.

54

Gleiches gilt für die zum Zwecke des Aufbaus und der Eröffnung der Spielhallen getätigten Investitionen. Es ist nicht erkennbar, dass nicht zumindest Teile der Investitionen, z.B. in Geldspielgeräte und andere Ausstattung, in anderen Standorten oder in nach einer Umstrukturierung entstehenden Einzelspielhallen weitergenutzt werden könnten. Auch ein Verkauf erscheint nicht ausgeschlossen, so dass dadurch die Verluste verringert und eine Existenzvernichtung verhindert werden könnte. Gerade bei einer Betreiberin von Spielhallen an 152 Standorten wäre zu erwarten, dass sie die fünfjährige Übergangsfrist dafür nutzt, durch Umstrukturierungen dafür Sorge zu tragen, dass die Verluste möglichst gering bleiben, indem z.B. die Einbauten an anderen Standorten weitergenutzt werden. Dies ist vorliegend jedoch offenbar nicht geschehen, weshalb auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Klägerin alles getan hat, um die vorgetragene Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Existenz zu verhindern.

55

Eine andere Bewertung ist nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich. Durch die Ablehnung der Befreiung von den Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV wird die Klägerin nicht in Grundrechten verletzt.

56

Die Klägerin wird durch die Ablehnung einer Befreiung von den Anforderungen des § 25 Abs. 2 GlüStV nicht in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Zwar liegt ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vor, dieser ist aber gerechtfertigt. In das durch Art. 12 Abs. 1 GG garantierte einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit darf nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingegriffen werden. Der Eingriff muss zur Erreichung eines legitimen Eingriffsziels geeignet sein und darf nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern; ferner müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 121). Die Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht und weiterer negativer Begleiterscheinungen des Spiel- und Wettbetriebs stellt ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen dar, wobei sogar von einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel auszugehen ist, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 122, 133).

57

Die Ablehnung der Befreiung vom Verbundverbot und die damit verbundene Schließung der Spielhallen Nr. 2 bis 4 sind auch geeignet und erforderlich zur Erreichung der legitimen Ziele. Die Einschätzung der Geeignetheit des Verbundverbots durch den Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. So ist plausibel, dass gerade Mehrfachspielhallen durch die Vervielfachung des leicht verfügbaren Angebots zu einem verstärkten Spielanreiz führen (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 150). Auch ein milderes, gleich effektives Mittel zur Erreichung des gesetzlichen Ziels ist nicht ersichtlich.

58

Die Ablehnung der Befreiung vom Verbundverbot ist auch angemessen. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und Gewicht und Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wahrt die Ablehnung der Befreiung vom Verbundverbot die Grenze der Zumutbarkeit und belastet die Klägerin nicht übermäßig. Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels hohe Gewicht der Spielsuchtprävention und des Spielerschutzes überwiegt gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse der Klägerin, von der Verpflichtung zur Einhaltung der (neuen) Erlaubnisanforderungen verschont zu bleiben. Eine deutliche Begrenzung der Einnahmemöglichkeiten durch den Betrieb von Spielhallen ist zugunsten der konsequenten Verfolgung des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Suchtprävention und -bekämpfung ebenfalls hinzunehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 159). Selbst wenn nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssten, führte dies nicht zur Unverhältnismäßigkeit des Verbundverbots (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 157). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Niedersachsen - wie bereits ausgeführt - die Abstandsregeln vergleichsweise großzügig sind und lediglich ein Mindestabstand von 100 m zu anderen Spielhallen einzuhalten ist. Gerade der Vergleich mit anderen Ländern, in denen teilweise ein erheblich größerer Mindestabstand von 500 m vorgesehen ist und zudem Mindestabstände zu Kinder- und Jugendeinrichtungen einzuhalten sind, zeigt, dass davon auszugehen ist, dass in Niedersachsen auch nach dem Wirksamwerden von Verbundverbot und Abstandsgebot genügend attraktive Standorte für Spielhallen verbleiben. Es steht deshalb nicht konkret zu befürchten, dass die Klägerin zur Betriebsaufgabe gezwungen ist, wenn sie die notwendigen Umstrukturierungen vornimmt. Es ist ihr zumutbar, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen. Das gilt vor allem, weil die Klägerin mehr als fünf Jahre Zeit hatte, sich auf die geänderte rechtliche Situation einzustellen. Trotz der getätigten Investitionen, des langfristig geschlossenen Mietvertrages und der Schließung der drei betroffenen Spielhallen an dem Standort überwiegen die mit Verbundverbot und Abstandsgebot verfolgten Zwecke die wirtschaftlichen Interessen der Klägerin. Die Räumlichkeiten und anderweitigen Betriebsmittel sind grundsätzlich anderweitig nutzbar. Für den Mietvertrag sind ein Recht auf außerordentliche Kündigung oder eine weitere Nutzung für die verbleibende Spielhalle, die die Klägerin dort weiterhin legal betreiben darf, in Betracht zu ziehen. Im Übrigen ist die Möglichkeit des Weiterverkaufs der Spielgeräte und

anderer Einrichtungsgegenstände nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 194). Ob dies im konkreten Fall zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bzw. zum 30. Juni 2017 möglich ist, kann dahinstehen, da die Klägerin die fünfjährige Übergangsfrist hätte nutzen können, um sich auf die Änderung der Rechtslage einzustellen.

59

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss darüber hinaus ausgeführt, dass die Länder, obwohl sie bereits eine fünfjährige Übergangsfrist vorgesehen haben, „dennoch“ die Möglichkeit von Härtefallbefreiungen im Einzelfall geschaffen haben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 195). Dies macht deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Härtefallklausel bereits nicht für verfassungsrechtlich notwendig erachtet hat, weshalb die Ablehnung der Befreiung von den Anforderungen des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV jedenfalls nicht unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der Klägerin eingreift.

60

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem in Art. 12 GG enthaltenen Grundsatz des Vertrauensschutzes. Zum Vertrauensschutz in Bezug auf die Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrages hat das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 189 ff.) ausgeführt:

61

„Der Grundsatz des Vertrauensschutzes verleiht weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse gemäß § 33i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen (für an Art. 14 GG zu messende Belastungen vertrauensgeschützter Positionen vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. -, juris, Rn. 372; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 23. Oktober 2008 - 7 C 48.07 -, NVwZ 2009, S. 650 <652 Rn. 41>). Für die gesetzliche Regelung ergibt sich dies schon daraus, dass grundsätzlich nicht darauf vertraut werden kann, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt (vgl. BVerfGE 38, 61 <83>; 68, 193 <222>; 126, 112 <157>). Auch ein in umfangreichen Dispositionen betätigtes besonderes Vertrauen in den Bestand des geltenden Rechts begründet grundsätzlich noch keinen abwägungsresistenten Vertrauensschutz (vgl. BVerfGE 105, 17 <44>). Weder die Gesetzgeber noch die zuständigen Behörden haben die Spielhallenbetreiber zu bestimmten Dispositionen veranlasst, diese erfolgten vielmehr auf eigenes unternehmerisches Risiko.“

62

Die Besonderheiten des Glücksspiel- und dabei insbesondere auch des Spielhallensektors haben überdies zur Folge, dass der Grundsatz des

Vertrauensschutzes einen Schutz getätigter Investitionen nicht in gleichem Maße verlangt wie in anderen Wirtschaftsbereichen. Bei Spielhallen handelt es sich um Gewerbebetriebe, die von vornherein einen besonderen sozialen Bezug aufweisen, da auch bei Beachtung aller gesetzlichen Vorschriften die Möglichkeit besteht, dass spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Spieler Spielhallen aufsuchen. Der Betrieb von Spielhallen steht damit stets in einem Spannungsverhältnis zur Suchtbekämpfung (vgl. § 33i Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz, Abs. 2 Nr. 3 GewO). Nicht zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Sportwettenurteil aus dem Jahre 2006 festgestellt, dass dem Spiel an Geldspielgeräten im Sinne der Gewerbeordnung das höchste Suchtpotential aller Glücksspielformen zukommt (vgl. BVerfGE 115, 276 <305>). Die Spielhallenbetreiber mussten daher damit rechnen, dass die Landesgesetzgeber diese Feststellung zum Anlass für eine strengere Regulierung von Spielhallen nehmen würden, um eine insgesamt konsequentere Glücksspielpolitik zu erreichen.

63

Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den unbegrenzten weiteren Betrieb von Mehrfachspielhallen war auch ohne entsprechende konkrete Reformvorhaben zumindest stark eingeschränkt, denn deren Betrieb unterlief die vom Bundesgesetzgeber mit der Bestimmung des § 3 Abs. 2 SpielV beabsichtigte Begrenzung der maximalen Anzahl der Geldspielgeräte je Standort auf die Höchstzahl von zwölf und stellte damit eine (wenn auch legale) Umgehung der schon zuvor bestehenden Vorschriften zur Gerätehöchstzahl in Spielhallen dar (vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juni 2014 - 1 VB 15/13 -, juris, Rn. 337). Das Vertrauen in eine unbeschränkte und unbefristete Fortführung des Spielhallenbetriebs war zudem schon durch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit nachträglicher Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit oder der Gäste (vgl. § 33i Abs. 1 Satz 2 GewO) begrenzt.“

64

Diesen Grundsätzen schließt sich die Kammer an.

65

Daraus folgt, dass ein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin, weiterhin eine Verbundspielhalle zu betreiben, nicht besteht. Als Unternehmerin, die in einem Bereich tätig ist, welcher von vornherein in dem vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Spannungsverhältnis zur Suchtbekämpfung steht, hat sie nicht darauf vertrauen können, die Spielhalle bis zur vollständigen wirtschaftlichen Amortisation betreiben zu können. Sie ist trotz der realistischen Möglichkeit gesetzlicher Verschärfungen im Hinblick auf die Regelungen zum Betrieb von Spielhallen das unternehmerische Risiko hoher Investitionen und langfristiger vertraglicher Bindungen ohne Sonderkündigungsrechte eingegangen. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass sich die Ausgaben amortisieren

würden, kann die Klägerin nicht in Anspruch nehmen. Dem Grundsatz des Vertrauensschutzes hat der Gesetzgeber bereits dadurch genügt, dass er den Inhabern einer Erlaubnis nach § 33 i GewO eine fünfjährige Übergangsfrist zugestanden hat. Das ist bereits ausgeführt worden.

66

Entgegen der Ansicht der Klägerin ist es auch nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes erforderlich, die Grundsätze aus § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG zur Auslegung der Härtefallregelung heranzuziehen. Danach darf ein rechtmäßiger Verwaltungsakt ganz oder teilweise für die Zukunft nur widerrufen werden, wenn die Behörde aufgrund einer geänderten Rechtslage berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder aufgrund des Verwaltungsakts noch keine Leistungen empfangen hat. Zwar ist diese Vorschrift Ausfluss des Grundsatzes des Vertrauensschutzes. Sie ist aber lediglich auf den Widerruf von Verwaltungsakten durch die Behörde anwendbar. Demgegenüber handelt es sich bei der Härtefallregelung um eine Ausnahme von einem - verfassungsrechtlich zulässigen - gesetzlichen Ausschlussstatbestand (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV). Darin liegt der maßgebliche Unterschied zum Fall des § 49 VwVfG, unabhängig davon, ob aufgrund der Regelungen in §§ 24, 25 Abs. 1 und 2 GlüStV eine erteilte (gewerberechtliche) Genehmigung nicht mehr genutzt werden kann. Eine weitergehende Auslegung der unbilligen Härte aufgrund von Vertrauensschutz im Falle der vorliegenden gesetzlichen Regelung ist, wie oben dargestellt, nicht erforderlich.

67

Die Klägerin kann sich auch nicht auf ein strukturelles Vollzugsdefizit in Niedersachsen hinsichtlich eines Vorgehens gegen illegales Glücksspiel und einen damit verbundenen Verstoß gegen das Kohärenzgebot berufen. Das Kohärenzgebot greift vorliegend schon nicht, da hierfür nur normativ angelegte Hindernisse relevant sein könnten, die Ausdruck eines Regelungsdefizits sind und deshalb strukturbedingt zu einer defizitären Praxis führen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 47). Weder im Glücksspielstaatsvertrag noch im Niedersächsischen Glücksspielgesetz sind aber Umgehungsmöglichkeiten im Sinne eines normativen Regelungsdefizits angelegt. Zudem ist bereits fraglich, ob das Kohärenzgebot vorliegend überhaupt greift, da sich dieses lediglich auf das aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierte Glücksspielangebot bezieht; ein sektor-übergreifendes Gebot der Kohärenz glücksspielrechtlicher Regelungen einschließlich derjenigen zum gewerberechtlich zugelassenen Automatenpiel lässt sich daraus nicht ableiten (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 -, juris, Rn. 51).

68

Verletzungen der Eigentumsfreiheit der Klägerin (Art. 14 Abs. 1 GG) und des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) durch die Ablehnung einer Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV liegen ebenfalls nicht vor. Die Eigentumsfreiheit führt

hinsichtlich der beruflichen Nutzung des Eigentums nicht zu einem weitergehenden Schutz der Spielhallenbetreiber als die Berufsfreiheit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 169). Eine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung der Klägerin gegenüber den Betreibern von Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, ist ebenfalls nicht ersichtlich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 170). Gleiches gilt für eine Ungleichbehandlung gegenüber Betreibern anderer Spielhallen, da schon kein gleicher Sachverhalt vorliegt, wenn deren Spielhallen im Einklang mit § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV betrieben werden. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dadurch, dass einem anderen Spielhallenbetreiber in Niedersachsen bei vergleichbarer Sachlage eine Befreiung von den Anforderungen des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV erteilt worden ist, ist weder vorgetragen noch für die Kammer ersichtlich.

69

Für die Kammer bestand keine Veranlassung, die Akten hinsichtlich der Maßnahmen der Beklagten gegen illegales Glücksspiel beizuziehen. Die Vorlagepflicht der Behörde nach § 99 VwGO beschränkt sich auf die Verwaltungsakten, die Gegenstand des Verwaltungsverfahrens waren. Die Akten zu den Maßnahmen der Beklagten gegen illegales Glücksspiel waren nicht Bestandteil des Verwaltungsverfahrens für die an die Klägerin gerichtete Versagung der Befreiung vom Verbundverbot. Eine Beiziehung der Akten zur weiteren Sachaufklärung durch die Kammer im gerichtlichen Verfahren war nicht erforderlich, weil nach der Rechtsauffassung der Kammer die von der Beklagten getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf illegales Glücksspiel nicht entscheidungserheblich sind. Wie oben dargestellt, gilt das Kohärenzgebot nicht für einzelne Maßnahmen gegen illegales Glücksspiel im Bereich der Spielhallen. Das Akteneinsichtsrecht nach § 100 VwGO beschränkt sich somit auf die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten.

70

Der Kammer hat das ihr zustehende Ermessen im Rahmen der Aufklärungspflicht nach § 86 VwGO dahingehend ausübt, Beweis nicht zu erheben. Die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisanträge sind insofern abzulehnen gewesen.

71

Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung beantragt hat, durch Einholen eines Sachverständigengutachtens Beweis zur Höhe und zur Amortisation der für den Spielhallenstandort getätigten Investitionen zu erheben (Beweisantrag Nr. 1 a)), ist der Beweisantrag in entsprechender Anwendung von § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO abzulehnen gewesen, weil die Tatsachen, die bewiesen werden sollen, für die Entscheidung ohne Bedeutung und somit unerheblich sind. Im Ergebnis kommt es auf die Höhe der getätigten Investitionen, die bisher erwirtschafteten Verluste sowie den Zeitpunkt der Amortisierung der Aufwendungen im Einzelnen nicht an. Denn nach den oben dargestellten Grundsätzen hat die Klägerin keinen Anspruch darauf, dass sich die

Investitionen amortisieren. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. März 2017 klargestellt, dass nicht nur eine Begrenzung der Einnahmemöglichkeiten, sondern auch Verluste durch die Betreiber von Spielhallen zum Zweck der Suchtprävention hinzunehmen sind (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 193). Da die fünfjährige Übergangsfrist dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der in die Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, hinreichend Rechnung trägt, kommt es auf mögliche Verluste im Einzelnen nicht an. Denn auch wenn der Klägerin ein erheblicher Schaden durch die Schließung dieses Standorts entstehen sollte, führte dies nicht zu einer unbilligen Härte, da nicht hinreichend dargelegt ist, dass die Klägerin ab Bekanntwerden des Glücksspieländerungsstaatsvertrags alles getan hat, um die Verluste z.B. durch eine Umstrukturierung des Unternehmens und des Standorts zu reduzieren. Auch ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes liegt - wie oben ausgeführt - nicht vor.

72

Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ferner beantragt hat, durch Einholen eines Sachverständigengutachtens Beweis über die Höhe der abschreibungsfähigen Investitionen und die Höhe der Abschreibungen bis zum 30. Juni 2017 zu erheben (Beweisantrag Nr. 1 b)), ist der Beweisantrag gleichfalls in entsprechender Anwendung von § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO abzulehnen gewesen, weil die Tatsachen, die bewiesen werden sollen, für die Entscheidung ohne Bedeutung und somit unerheblich sind. Wie bereits ausgeführt, kommt es für die Entscheidung auf die Höhe der konkreten Verluste nicht an. Dies gilt auch für die Anträge der Klägerin, durch Sachverständigengutachten Beweis über die Höhe der nachlaufenden Mietverbindlichkeiten, des drohenden Mietschadens und der Rückbaukosten (Beweisantrag Nr. 1 c)) sowie zum drohenden Gesamtschaden (Beweisantrag Nr. 1 d)) zu erheben. Auch diese sind aus den oben ausgeführten Gründen unerheblich.

73

Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag, durch Einholung eines Sachverständigengutachtens Beweis über die wirtschaftlichen Verluste einer Fortführung des Spielhallenstandorts mit einer Einzelkonzession zu erheben (Beweisantrag Nr. 2), ist ebenfalls abzulehnen gewesen. Die Beweistatsachen sind für die Entscheidung ohne Bedeutung und somit unerheblich. Für das Vorliegen einer unbilligen Härte kommt es nicht entscheidend darauf an, wie hoch die hypothetischen Verluste einer Fortführung des Betriebs unter Berücksichtigung der ab dem 1. Juli 2017 auch für die Klägerin wirksamen Rechtslage sind, da, wie oben dargestellt, zu berücksichtigen ist, welche Maßnahmen die Klägerin seit Bekanntwerden der gesetzlichen Neuregelung ergriffen hat, um sich auf die geänderten Anforderungen einzustellen. Eine solche langfristige Planung und Änderung des Unternehmenskonzepts oder Maßnahmen zur Ermöglichung eines gesetzeskonformen Umbaus des Spielhallenstandorts sind vorliegend nicht ersichtlich, weshalb es auch nicht entscheidungserheblich auf die zum jetzigen Zeitpunkt zu befürchtenden Verluste ankommt. Die Klägerin hat auf eine rechtliche und politische Lösung vertraut und es versäumt, sich frühzeitig auf das Verbundverbot einzustellen.

Dabei musste der Klägerin schon bei dem Entschluss zur Eröffnung von Verbundspielhallen - die Eröffnung der Spielhallen erfolgte mehrere Jahre nach dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2006 (BVerfGE 115, 276) - bewusst sein, dass der Betrieb von Spielhallen als sozialschädlich zu betrachten ist, andererseits aber auch eine Umgehung der nach der Spieleverordnung maximal zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten darstellt. Entsprechend konnte die Klägerin auch nicht darauf vertrauen, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Sie ist durch die Eröffnung von Verbundspielhallen ein hohes unternehmerisches Risiko eingegangen, das sich nun realisiert hat. Die Realisierung des Risikos führt aber nicht zu einer Verletzung von Grundrechten oder zu der Annahme einer unbilligen Härte, weshalb auch die zu erwartenden Verluste bei der Fortführung des Betriebs für einen Anspruch auf eine Befreiung vom Verbundverbot wegen Vorliegens einer unbilligen Härte unerheblich sind.

74

Dies gilt auch für die in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträge, durch Einholung von Sachverständigengutachten Beweis über die drohende Insolvenzlage, über die fehlende Möglichkeit einer ordnungsgemäßen Liquidation (Beweisantrag Nr. 3) sowie zu den Vorsorgemöglichkeiten für eine Schließung der Spielhallen und zur Gewinnverwendung der Klägerin (Beweisantrag Nr. 4) zu erheben. Auch diese sind unerheblich, da sie unberücksichtigt lassen, dass die Klägerin die fünfjährige Übergangsfrist nicht zur Umstrukturierung ihres Unternehmens genutzt hat. Eine drohende Insolvenz führt nicht zur Annahme einer unbilligen Härte, wenn der Spielhallenbetreiber nicht alle Möglichkeiten genutzt hat, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen. Dies gilt auch, wenn es der Klägerin nicht möglich gewesen sein sollte, Rücklagen zu bilden, da bezogen auf das Gesamtunternehmen keine Maßnahmen zur Umstrukturierung ersichtlich sind. Hinzu kommt, dass nicht davon auszugehen ist, dass bundesweit tatsächlich alle dem Abstandsgebot und dem Verbundverbot unterfallenden Spielhallen geschlossen werden müssen, da andere Länder durch gesetzliche Konkretisierungen bzw. die Verwaltungspraxis geringere Anforderungen zur Gewährung einer Befreiung von den Anforderungen des § 25 GlüStV wegen einer unbilligen Härte vorgesehen haben. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem festgestellt, dass die Zahl der attraktiven Standorte durch das Abstandsgebot stark beschränkt wird und die Gesamtbelastung es möglich erscheinen lässt, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssen, ohne dass dies zur einer Verfassungswidrigkeit der Regelungen führen würde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 157).

75

Auch soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung beantragt hat, durch Einholung eines Sachverständigengutachtens Beweis über die Nutzbarkeit bzw. Verwertbarkeit der in der Spielhalle befindlichen Betriebsmittel zu erheben (Beweisantrag Nr. 5 a)), war der Beweisantrag in entsprechender Anwendung von § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO abzulehnen, weil die Tatsachen, die bewiesen werden sollen, für die Entscheidung ohne Bedeutung

und somit unerheblich sind. Wie bereits dargelegt, kommt es nicht maßgeblich auf die wirtschaftliche Situation der Klägerin zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Regelungen des § 25 GlüStV an, sondern vielmehr auch auf die Abwendung einer wirtschaftlichen Notlage durch Nutzung der fünfjährigen Übergangszeit, die vorliegend nicht ersichtlich ist. Es wird insoweit auf die obigen Ausführungen verwiesen.

76

Schließlich war der von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag, durch Zeugenvernehmung Beweis über die Möglichkeit der außervertraglichen Beendigung des Mietverhältnisses zu erheben (Beweisantrag Nr. 5 b)), ebenso aus dem Grund abzulehnen, dass die zu beweisenden Tatsachen für die Entscheidung ohne Bedeutung und somit unerheblich sind. Auch wenn die Klägerin langfristig an den Mietvertrag gebunden ist und der Vermieter einer Vertragsauflösung nicht zustimmen würde, würde dies nicht zu einer unbilligen Härte und damit zu einer Befreiung vom Verbundverbot führen. Denn dies stellt keinen untypischen Sachverhalt dar, der im Rahmen der unbilligen Härte geltend gemacht werden kann. Der Abschluss eines langfristigen Mietvertrages ohne Sonderkündigungsmöglichkeit stellt, wie oben ausgeführt, ein unternehmerisches Risiko dar, das sich vorliegend realisiert hat. Der Klägerin hätte seit dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2006 bewusst sein müssen, dass eine stärkere Regulierung droht, weshalb es in ihrem eigenen Verantwortungsbereich lag, trotzdem einen langfristigen Mietvertrag abzuschließen. Eine unbillige Härte ergibt sich hieraus nicht, zumal sich, wie auch das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat (Beschl. v. 07.03.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. -, juris, Rn. 194), ggf. ein Recht auf außerordentliche Kündigung ergeben könnte, welches die Klägerin hätte verfolgen können und müssen.

77

2. Hinsichtlich des Klagantrags zu 2. ist die Klage unzulässig, soweit die Klägerin für die Spielhalle Nr. 1 eine Befreiung von den Anforderungen des § 25 GlüStV für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 31. Dezember 2023 begehrt. Der Klägerin fehlt hierfür das Rechtsschutzbedürfnis. Das Rechtsschutzinteresse ist zu verneinen, wenn die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes nicht zu einer Verbesserung der Rechtsstellung des Klägers führen kann (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 24.04.2017 - 4 B 139/17 -, juris, Rn. 2). So liegt es hier. Die Spielhalle Nr. 1 erfüllt, jedenfalls nach Schließung der Spielhallen Nr. 2 bis 4, die Voraussetzungen des § 25 GlüStV, weshalb eine Befreiung von den Anforderungen nicht erforderlich ist. Die Spielhalle ist nach den derzeit geltenden Regelungen auch über den 30. Juni 2021 hinaus genehmigungsfähig, so dass eine Befreiung von den Anforderungen des § 25 GlüStV der Klägerin keinen rechtlichen Vorteil bringen würde. Ausreichende Hinweise darauf, dass die Beklagte dem nicht im erforderlichen Maße Rechnung tragen würde, fehlen.

78

Soweit die Klägerin mit dem Klagantrag zu 2. für die Spielhalle Nr. 1 die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 31. Dezember 2023 begehrt, ist die insoweit zulässige Klage unbegründet. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis für diesen Zeitraum noch auf eine Neubescheidung. Denn die Befristung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ist die Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle zu befristen. Diese Regelung sichert die staatliche Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten; die Befristung ist in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt (vgl. VG München, Urt. v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 -, juris, Rn. 14 f.). Die - in ihrer Begründung zwar sehr knapp gehaltene - Ermessensentscheidung im Bescheid vom 19. Februar 2016 weist keine Rechtsfehler auf. Es handelt sich um einen sachgerechten Gesichtspunkt, dass die Beklagte die Befristung an der Geltung des Glücksspielstaatsvertrages, der nach § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft tritt, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz die Fortgeltung beschließt, orientiert hat. Denn es ist derzeit ungewiss, welche Anforderungen an eine Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle in einem ggf. neu gefassten Glücksspielstaatsvertrag gestellt werden. Durch die Befristung auf den 30. Juni 2021 stellt die Beklagte sicher, dass etwaige Nachfolgeregelungen effektiv umgesetzt werden können. Nach Erlöschen der streitgegenständlichen Erlaubnis mit Ablauf des 30. Juni 2021 könnte die Beklagte der Klägerin eine weitere Erlaubnis erteilen, sofern diese weiterhin die dann geltenden Anforderungen für den Betrieb einer Spielhalle erfüllt.

79

Die Kostenentscheidung beruht, soweit eine streitige Entscheidung ergangen ist, auf § 154 Abs. 1 VwGO. Soweit der Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt worden ist, wären nach billigem Ermessen der Beklagten die Kosten aufzuerlegen gewesen (vgl. § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Allerdings war der erledigte Teil - der Widerrufsvorbehalt im Erlaubnisbescheid vom 19. Februar 2016 - nicht streitwerterhöhend und würde somit nur zu einer Kostentragungspflicht der Beklagten zu einem geringen Teil führen, weshalb der Klägerin die Kosten in entsprechender Anwendung von § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO ganz auferlegt werden.

80

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1, 2 ZPO.

81

Die Berufung war zuzulassen, weil der Frage, wie die Härtefallregelung in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV auszulegen ist, grundsätzliche Bedeutung zukommt.