

OVG Niedersachsen – Beschl. v. 5.9.2017 – 11 ME 258/17

Voraussetzungen des Vorliegens eines Härtefalls nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist
OVG Niedersachsen, Beschl. v. 5.9.2017 – 11 ME 258/17 (VG Lüneburg, Beschl. v. 5.7.2017 –
5 B 85/17)

GlüStV §§ 24, 25, 26, 29 Abs. 4 Satz 4

1. Wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen, die mit der Schließung einer Spielhalle verbunden sind, können im Regelfall eine Härte im Sinne der Befreiungsvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht begründen (vgl. bereits Senatsbeschl. v. 4.9.2017 – 11 ME 206/17 –).
2. Werden mehrere Spielhallen betrieben, sind die Auswirkungen auf das gesamte Unternehmen zu betrachten, und zwar unabhängig von der Rechtsform, in der das Unternehmen die Spielhallen betreibt.
3. Im Befreiungsantrag bedarf es der substantiellen Darlegung, welche konkreten Schritte der Spielhallenbetreiber unternommen hat, um den Eintritt eines Härtefalles abzuwenden.
4. Ein Spielhallenbetreiber kann sich zur Begründung einer unbilligen Härte nicht darauf berufen, dass der Mietvertrag für die Gewerberäume, in denen die Spielhallen untergebracht sind, nicht vor Ablauf der Mietzeit gekündigt oder angepasst werden könne.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

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

Die Antragstellerin betreibt in der E. Straße 2–4 im Stadtgebiet der Antragsgegnerin einen Verbundspielhallenkomplex. Mit Schreiben vom 29. Januar 2016 beantragte die Antragstellerin für drei der ursprünglich fünf Spielhallen die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV). Außerdem stellte sie für die Spielhallen „Halle 1“ und „Halle 3“ vorsorglich Befreiungsanträge nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV. Die Antragsgegnerin erteilte der Antragstellerin mit Bescheid vom 15. Februar 2017 für die „Halle 2“ eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Mit Bescheiden vom 29. März 2017 lehnte die Antragsgegnerin die Anträge auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhallen „Halle 1“ und „Halle 3“ ab. Die Antragstellerin hat gegen diese Bescheide am 3. Mai 2017 Klage erhoben (5 A 234/17), über die noch nicht entschieden worden ist. Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht den gleichzeitig gestellten Antrag der Antragstellerin auf Gewährung

vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt.

Die gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vorgetragene 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.

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

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

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196) – 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 § 33i 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 § 33i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen.

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

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

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. –, NVwZ 2017, 1111, juris) festgestellt, dass das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen, das Abstandsgebot und die Übergangsregelungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Dabei hat

das Bundesverfassungsgericht zur formellen Verfassungsmäßigkeit des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV sowie zu den Mindestabstandsgeboten in § 2 Abs. 1 Satz 3 Spielhallengesetz Berlin und in § 3 Abs. 2 Nr. 2 Saarländisches Spielhallengesetz entschieden, dass diese Regelungen dem Recht der Spielhallen zuzuordnen sind, das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus der konkurrierenden Kompetenz des Bundes herausgenommen worden ist, und auch nicht aufgrund der Sperrwirkung der Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Bodenrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) formell verfassungswidrig sind (Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. –, juris, Rn. 97 ff.). Diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts folgt der Senat.

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

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 § 33i 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 § 33i 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 § 33i 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 Regelungsbe-

reich (§ 33i GewO) formell klar abgegrenzt. Es wird lediglich der mit einer gewerberechtlichen Erlaubnis verbundene Freigabeeffekt bei Altspielhallen durch das Hinzutreten eines weiteren Erlaubnisvorbehalts eingeschränkt (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 – BVerwG 8 C 16.16 –, juris, Rn. 29).

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

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.

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

Die Geeignetheit des Abstandsgebots und des Verbundverbots zur Erreichung der dargestellten legitimen Zwecke wird nicht durch Ausführungen in dem im Internet abrufbaren Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages in der endgültigen Fassung vom 10. April 2017 in Frage gestellt. Dort heißt es auf Seite 24 als Fazit der zuvor dargestellten Analyse der Entwicklung des Marktes der regulierten und der nicht-regulierten Glücksspiele, „dass der Ansatz von einer Begrenzung des Spielangebots, entgegen den Zielen des GlüStV, sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt“ habe. Diese Feststellung spricht nicht gegen die Richtigkeit der vom Bundesverfassungsgericht gebilligten Annahme, die Länder hätten im Rahmen des ihnen als Gesetzgeber zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraums der Einschätzung der Suchtforschung und Suchtberatungspraxis folgen dürfen, dass die Reduzierung der Verfügbarkeit von Spielmöglichkeiten eine besonders wirksame Maßnahme zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht sei (BVerfG, – 1 BvR 1314/12 u. a. –, a. a. O., juris, Rn. 150, 159). Dass sich nach dem Endbericht das Angebot von unerlaubtem Glücksspiel in Schwarzmärkten, insbesondere im Internet, in den letzten Jahren ausgeweitet hat, ist nicht darauf zurückzuführen, dass mit dem Glücksspielstaatsvertrag ein Abstandsgebot und ein Verbundverbot für Spielhallen eingeführt worden ist. Die Umsetzung der Maßnahmen zur Beschränkung des Spielhallenangebots hat nach Auslaufen der Übergangsfristen weit überwiegend gerade erst begonnen. Sie kann deshalb nicht die Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote beeinflusst haben. Ob durch die Begrenzung des Spielhallenangebots eine Abwanderung von Spielern zu den illegalen Glücksspielangeboten im Internet stattfinden wird, ist fraglich. Einer solchen Tendenz wäre zudem mit einer (noch) intensiveren Bekämpfung des nicht legalen Angebots zu begegnen. Der Endbericht enthält hierzu Lösungsvorschläge.

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

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

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

Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen nicht gegen das unionsrechtliche Transparenzgebot. Die gesetzlichen Regelungen müssen, damit sie dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem daraus folgenden Transparenzgebot genügen, auf objektiven, nichtdiskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (EuGH, Urt. v. 22.1.2015 – Rs. C- 463/13 –, NVwZ 2015, 506, juris, Rn. 38).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. –, juris) klargestellt, anhand welcher Kriterien Auswahlentscheidungen bei der Entscheidung über die Erteilung von Erlaubnissen nach § 24 Abs. 1 GlüStV nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist zu treffen sind. Das System der vorherigen behördlichen Genehmigung beruht danach auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien. Es schließt auch die Gefahr willkürlicher Entscheidungen aus (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 8.6.2017 – 4 B 307/17 –, juris, Rn. 61).

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

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

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 § 33i Gewerbeordnung sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen.

Bei dem Begriff der unbilligen Härte handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff auf der Tatbestandsseite, der der unbeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (BVerwG, Beschl. v. 4.9.2012 – BVerwG 5 B 8.12 –, juris, Rn. 8). Härten, die dem Gesetzeszweck entsprechen und die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Tatbestandes bewusst in Kauf genommen hat, können eine Befreiung aus Billigkeitsgründen nicht rechtfertigen (BVerfG, Beschl. der 2. Kammer v. 28.2.2017 – 1 BvR 1103/ 15 –, juris, Rn. 12, zu §§ 163, 227 AO). Ebenso wenig vermögen typische, den gesetzgeberischen Vorstellungen von einer gesetzlichen Regelung entsprechende Folgen eine sachliche Unbilligkeit zu begründen (BVerfG, Beschl. der 1. Kammer – 1 BvR 2539/07 –, NVwZ 2010, 902, juris, Rn. 30 ff., zu § 227 AO). Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Gesetzesbegründung und aus dem systematischen Zusammenhang, in dem die Befreiungsvorschriften stehen, dass die Härtefallklausel des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV restriktiv zu handhaben ist. Ziel der Neuregelungen im Glücksspielstaatsvertrag ist es, das – staatsvertraglich zunächst nicht erfasste – gewerbliche Automatenpiel 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 § 33i 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).

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.

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

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 be-

zweckt, 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).

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.

Dagegen spricht nicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV spielhallen- und nicht betreiberbezogen auszulegen ist (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 – BVerwG 8 C 16.16 –, juris, Rn. 42 ff.; so auch Nds. OVG, Beschl. v. 18.1.2017 – 7 ME 3/17 –, juris, Rn. 6 m. w. N.). Diese Auslegung beruht darauf, dass die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung der im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage in den Spielhallen getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, Rechnung trägt. Dieser Investitionsschutz soll bei einem Betreiberwechsel während des Übergangszeitraums nicht entfallen (BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 – BVerwG 8 C 16.16 –, juris, Rn. 48). Demgegenüber kommt es bei der Prüfung, ob ein Härtefall nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV vorliegt, darauf an, ob eine atypische Belastung für den jeweiligen Spielhallenbetreiber vorliegt. Dafür reicht, wie bereits dargelegt worden ist, eine schlichte wirtschaftliche Betroffenheit nicht aus. Wird eine konkret bevorstehende Existenzvernichtung geltend gemacht, kann diese nur in Bezug auf den jeweiligen Betreiber und für den Fall, dass mehrere Spielhallen betrieben werden, nur in Bezug auf das Gesamtunternehmen beurteilt werden. Eine standortbezogene Betrachtung ist

auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG geboten. Unternehmen, die alle Spielhallen in einer Gesellschaft betreiben, stehen nicht willkürlich schlechter da als solche Unternehmen, die jede Spielhalle in einer separaten Gesellschaft betreiben. Das Ergebnis der Härtefallprüfung hängt nicht von der wirtschaftlichen Gestaltung ab. Bei der Aufspaltung eines Spielhallenkonzerns in rechtlich selbständige Tochtergesellschaften, die jeweils eine Spielhalle betreiben und deren Anteile vollständig von einer Muttergesellschaft gehalten werden, sind bei der erforderlichen wertenden Gesamtschau die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Muttergesellschaft einzubeziehen.

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.

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.

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

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 Bun-

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

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

Nach diesen Maßstäben hat die Antragstellerin keine unbillige Härte glaubhaft gemacht, die ei-

nen Anspruch auf Befreiung von der Vorschrift des § 25 Abs. 2 GlüStV begründet.

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

Das Verwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss im Einzelnen dargelegt, dass die von der Antragstellerin geltend gemachten wirtschaftlichen Belastungen durch den langfristig abgeschlossenen Mietvertrag sowie im Vertrauen auf den Bestand der Spielhallen getätigte Investitionen keine unbillige Härte begründen können. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts. Das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin gibt keinen Anlass zu einer anderen Einschätzung.

Der Einwand, der Mietvertrag für die Gewerberäume, in denen die Spielhallen untergebracht seien, laufe noch bis zum 30. November 2018 und könne nicht vor Ablauf der Mietzeit gekündigt oder angepasst werden, überzeugt nicht. Das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Urteil vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. –, a. a. O., juris, Rn.194), davon aus, dass sich für Mietverträge ein Recht auf außerordentliche Kündigung ergeben kann. Die Antragstellerin kann sich deshalb nicht darauf zurückziehen, dass ein solches Recht nicht besteht. Ihr ist es vielmehr zuzumuten, eine außerordentliche Kündigung auszusprechen und diese für den Fall, dass der Vermieter die außerordentliche Kündigung nicht akzeptiert, gerichtlich durchzusetzen. Anhaltspunkte dafür, dass eine gerichtliche Auseinandersetzung von vornherein aussichtslos wäre, liegen nicht vor. Gemäß § 543 Abs. 1 Satz 1 BGB kann jede Vertragspartei das Mietverhältnis aus wichtigem Grund außerordentlich fristlos kündigen. Nach § 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BGB liegt ein wichtiger Grund insbesondere dann vor, wenn dem Mieter der vertragsgemäße Gebrauch der Mietsache ganz oder zum Teil nicht rechtzeitig gewährt oder wieder entzogen wird. Danach kann ein Mangel im Sinne des § 536 Abs. 1 BGB, der einem vertragsgemäßen Gebrauch der Mietsache entgegensteht, zur fristlosen Kündigung im Sinne des § 543 BGB berechtigen (BGH, Urt. v. 20.11.2013 – XII ZR 77/12 –, juris, Rn. 18). Neben reinen Beschaffenheitsfehlern der Mietsache können auch behördliche Gebrauchshindernisse und -beschränkungen ihre Tauglichkeit zu dem

vertragsgemäßen Gebrauch in einer Weise aufheben oder mindern, dass sie einen Mangel im Sinne von § 536 BGB begründen. Hierzu müssen diese auf der konkreten Beschaffenheit der Mietsache beruhen und nicht in persönlichen oder betrieblichen Umständen des Mieters ihre Ursache haben. Bewirkt eine gesetzgeberische Maßnahme nachträglich eine Gebrauchsbeschränkung der Mietsache und steht diese unmittelbar mit der konkreten Beschaffenheit, dem Zustand oder der Lage des Mietobjekts in Zusammenhang, kann diese Beschränkung dem vertragsgemäßen Gebrauch entgegenstehen (BGH, Urt. v. 13.7.2011 – XII ZR 189/09 –, NJW 2011, 3151, juris, Rn. 8 und 9, zur Pacht). Die Annahme, dass das Fehlen der erforderlichen behördlichen Genehmigung zur vertragsgemäßen Nutzung einen zur fristlosen Kündigung berechtigenden Mangel darstellt (vgl. zu einer solchen Fallgestaltung: BGH, Urt. v. 24.10.2007 – XII ZR 24/06 –, juris, Rn. 11), scheidet nicht von vornherein aus. Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass die zivilgerichtliche Rechtsprechung die mit der Einführung des gesetzlichen Verbundverbotsbegründeten wirtschaftlichen Belastungen nicht ausschließlich dem Mieter, sondern auch dem Vermieter zuordnet, der gerade wegen der Nutzbarkeit des Mietobjekts als Spielhalle einen entsprechenden Mietzins erzielen kann.

Zudem war der Mietvertrag vom 14. November 2007 zunächst nur bis zum 30. November 2017 fest abgeschlossen und konnte zum Ablauf der Festmietzeit unter Einhaltung einer zwölfmonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden, wenn die Verlängerungsoption von fünf Jahren oder eine Verlängerung um ein Jahr nicht gewünscht war. Die Antragstellerin hat keine Angaben dazu gemacht, aus welchen Gründen sie nicht bis zum 30. November 2016 von der im Mietvertrag vorgesehenen Kündigungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hat. Zu diesem Zeitpunkt konnte sie nicht mehr darauf vertrauen, alle Verbundspielhallen nach dem 30. Juni 2017 weiterbetreiben zu können. Im Übrigen ist auch die von der Antragstellerin geltend gemachte Höhe der Mietzinsaufwendungen nicht nachvollziehbar, da sich ein etwaiger Nachteil nur anteilig in Bezug auf die beiden zu schließenden Spielhallen ergeben könnte.

Im Übrigen kommt es entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht auf eine standortbezogene Betrachtung der mit einer Schließung einhergehenden wirtschaftlichen Belastungen, sondern auf die Auswirkungen einer Schließung auf das gesamte Unternehmen an. Die Antragstellerin ist ein Unternehmen, das bundesweit über 350 Spielhallen betreibt. Auch mit der Beschwerdebegründung hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt, dass aufgrund der Schließung der hier streitgegenständlichen Spielhallen eine Existenzvernichtung ihres gesamten Unternehmens droht.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. [...]