VGH München, Beschluss v. 05.09.2022 – 23 ZB 19.1985

Titel:

Verwaltungsgebühren für Errichtung und Betrieb von Spielhallen

Normenketten:

BayKostG Art. 1 Abs. 1 S. 1, Art. 6 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1
Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz 2016
GlüStV 2012 § 24 Abs. 1, § 25 Abs. 1, Abs. 2, § 29 Abs. 4 S. 4
BayAGGlüStV 2012 Art. 9 Abs. 2, Abs. 3, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 S. 1
SpielV § 3 Abs. 2 S. 1 Hs. 2

Leitsätze:

1. Bei Verwaltungskostenstreitigkeiten ist auf den Zeitpunkt der (letzten) Behördenentscheidung abzustellen, mit der der streitgegenständliche Kostenanspruch jeweils entstanden ist. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)
2. Unter den Begriff der Amtshandlung iSv Art. 1 Abs. 1 S. 1 BayKostG fällt jede nach außen wirksame Tätigkeit im Bereich der hoheitlichen Verwaltung, die für sich selbstständig und abgeschlossen ist. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Befreiung vom Verbundverbot und Mindestabstandsgebot stellt einen außenwirksamen begünstigenden Verwaltungsakt dar, der eine Rechtsposition entgegen der gesetzlich intendierten Grundkonstellation ausnahmsweise erweitert. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
4. Als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt das Äquivalenzprinzip (lediglich), dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand und dem sich daraus für den Kostenschuldner ergebenden Nutzen stehen darf. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
5. Bei der Ermittlung der Gebühr innerhalb eines Rahmens nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 S. 1 BayKostG ist der Behörde ein weiter Ermessensspielraum eröffnet, der ihr zur Verwaltungsvereinfachung – wiederum unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundlagen – auch erlaubt, mittels amtsinterner Richtlinien bzw. durch eine entsprechende Verwaltungspraxis für die Gebührenfestsetzung eine gewisse Pauschalisierung und Typisierung der Tarifgestaltung vorzunehmen. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verwaltungsgebühren für Errichtung und Betrieb von Spielhallen, Glücksspielrechtliche Erlaubnis, Befreiung vom Verbundverbot, Befreiung vom Mindestabstandsgebot, Eigenständige Amtshandlungen, Gebührenbemessung, Äquivalenzprinzip, Verwaltungsgebühren, Spielhalle, Amtshandlung, maßgeblicher Zeitpunkt, glücksspielrechtliche Erlaubnis, Befreiung, Verbundverbot, Mindestabstandsgebot

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 29.08.2019 – 16 K 17.3107

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 25.350 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Klägerin betreibt im Stadtgebiet der Beklagten sieben Spielhallen im baulichen Verbund, für die vor dem 28. Oktober 2011 Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt worden waren; in einer Entfernung von ca. 180 m liegt die Spielhalle eines Konkurrenzunternehmens. Auf ihren Antrag vom 26. September 2016 in der

Fassung vom 16. März 2017 erteilte die Beklagte der Klägerin mit sieben im Wesentlichen gleichlautenden Bescheiden jeweils vom 6. Juni 2017 die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011 (GVBl 2012 S. 318) i.V.m. Art. 9 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) in der Fassung vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270), jeweils in Kraft getreten am 1. Juli 2012 (GlüStV 2012 bzw. AGGlüStV 2012), zum Weiterbetrieb der Spielhallen ab 1. Juli 2017 (Nr. 1). Die Erlaubnisse wurden nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2012 bis 30. Juni 2021 befristet (Nr. 2). Zugleich wurden - ebenfalls bis 30. Juni 2021 befristet (Art. 12 Satz 3 AGGlüStV 2012) - jeweils Befreiungen gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 12 Satz 1 AGGlüStV 2012 von dem Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nach § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 (Nr. 3) sowie von der Einhaltung des Mindestabstands in Bezug auf die weiteren Spielhallen im Umkreis von 250 m nach § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 (Nr. 4) ausgesprochen. Der Klägerin wurde u.a. zur Auflage gemacht, dass der Standort zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 12 AGGlüStV 2012 mit maximal 48 Geräten betrieben werden dürfe (Nr. 7.11), die auf die sieben Spielhallen mit maximal zwölf Geräten pro Halle verteilt werden könnten (Nr. 7.12).

2
Für die Entscheidungen unter Nrn. 1, 3 und 4 wurden jeweils Gebühren i.H.v. 2.000 Euro erhoben (Nr. 8), insgesamt 42.000 Euro. Zur Begründung zog die Beklagte die im Kostenverzeichnis (KVz) vom 12. Oktober 2001 (GVBl S. 766) in der Fassung der Verordnung vom 16. August 2016 (GVBl S. 274 - KVz 2016) zum Kostengesetz (KG) vom 20. Februar 1998 in der Fassung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286) in Tarif-Nr. 5.III.5/10 geregelte Rahmengebühr (150 bis 2.000 Euro) für die Erteilung der gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO als vergleichbare Amtshandlung nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG heran. Die Berechnung erfolge anhand der zulässigen Höchstzahl von Geldspielgeräten in Spielhallen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 Spielverordnung (SpielV). Pro Geldspielgerät falle ein Betrag von 170 Euro an. Für die Spielhalle mit zwölf Spielgeräten werde somit eine Gebühr in Höhe von 2.000 Euro für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erhoben. Die Gebührenhöhe für die Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot und vom Mindestabstand, bei denen es sich um eigene Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handle, orientiere sich an der Gebühr für die Erlaubnis und betrage ebenfalls je 2.000 Euro.

3
Die (nur) gegen die Kostenfestsetzung gerichtete Klage hatte insoweit Erfolg, als das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 29. August 2019 jeweils die Kostenentscheidungen in Nr. 8 der Bescheide vom 6. Juni 2017 hinsichtlich der „Hallen 1 bis 7“ insoweit aufhob, als die Summe der festgesetzten Gebühren einen Gesamtbetrag von 25.350 Euro übersteigt; im Übrigen wies es die Klage ab. Die Beklagte habe verkannt, dass für alle sieben Hallen insgesamt nicht 84, sondern nur 48 Geräte betrieben werden dürften, d.h. bei einer maximal zulässigen Anzahl von zwölf Geräten je Spielhalle rechnerisch in drei Hallen keine Geldspielgeräte aufgestellt werden könnten. Die Höhe der hierfür zu erhebenden Gebühren sei an der unteren Grenze des von ihr im Übrigen zu Recht in Ansatz gebrachten Gebührenrahmens mit 150 Euro zu bemessen (= 1.350 Euro), weil die insgesamt zulässigen 48 Geldspielgeräte bereits mit den Gebühren für rechnerisch vier Hallen mit je zwölf Geldspielgeräten (= 24.000 Euro) abgegolten seien. Im Übrigen begegne es weder Bedenken, dass sie den Gebührenrahmen von 2.000 Euro für die glücksspielrechtliche Erlaubnis jeweils ausgeschöpft habe, noch, dass sie diese Gebühr jeweils auch für die Befreiungen erhoben habe, da es sich dabei um eigenständige Amtshandlungen handle, die wirtschaftlich gleich zu bewerten seien.

4
Mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter, soweit die Klage abgewiesen wurde.

II.

5
Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

6
Die innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 (ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils), Nr. 2 (besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache) und Nr. 3 (grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache) VwGO,

auf die sich die Prüfung durch den Senat beschränkt, sind nicht i.S.v. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO dargelegt bzw. liegen nicht vor.

7
Da die zweimonatige Begründungsfrist gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO für den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das den Klägerbevollmächtigten am 10. September 2019 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts vom 29. August 2019 mit Ablauf des 11. November 2019 endete (§ 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 1 und 2 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 1. Alt. BGB), sind grundsätzlich nur die Darlegungen im Zulassungsschriftsatz vom 31. Oktober 2019 zu berücksichtigen. Das Vorbringen mit Schriftsatz vom 17. August 2020 kann daher nur insoweit einbezogen werden, als es sich als bloße Erläuterung bzw. Verdeutlichung solcher Gründe darstellt, die bereits innerhalb offener Frist in einer dem Darlegungsgebot des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO genügenden Weise vorgetragen wurden (vgl. BayVGH, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 u.a. - juris Rn. 40 m.w.N.).

8
Dabei sind der Prüfung im Zulassungsverfahren trotz zwischenzeitlich eingetretener Änderungen weiterhin der am 30. Juni 2021 außer Kraft getretene (§ 35 Abs. 2 GlüStV 2012) Glücksspielstaatsvertrag und das bayerische Ausführungsgesetz hierzu in der ab dem 1. Juli 2012 geltenden Fassung (GlüStV 2012 bzw. AGGlüStV 2012) sowie das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz (KG) in der im Entscheidungszeitpunkt am 6. Juni 2017 geltenden Fassung vom 16. August 2016 (KVz 2016) zugrunde zu legen, weil - wie sich aus dem hierfür maßgeblichen materiellen Verwaltungskostenrecht ergibt - diesbezüglich auf den Zeitpunkt der (letzten) Behördenentscheidung abzustellen ist, mit der der streitgegenständliche Kostenanspruch jeweils entstanden ist (Art. 11 KG, vgl. Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: Juni 2020, Erl. 1 zu Art. 11 KG; siehe allgemein auch BVerwG, B.v. 21.12.1989 - 7 B 21.89 - NVwZ 1990, 653).

9
1. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit des angefochtenen Urteils zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (stRspr., vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 - BVerfGE 151, 173/186 = juris Rn. 32 m.w.N.). Um ernstliche Zweifel gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO darzulegen, muss sich der Rechtsmittelführer inhaltlich mit den Gründen, die das Verwaltungsgericht für die angegriffene Rechtsansicht bzw. für die Sachverhaltsfeststellung und -würdigung angeführt hat, auseinandersetzen sowie im Einzelnen aufzeigen, warum sie aus seiner Sicht nicht tragfähig sind. Die im Zulassungsschriftsatz vom 31. Oktober 2019 sowie - ergänzend - im Schriftsatz vom 17. August 2020 vorgetragenen Einwände begründen keine derartigen Zweifel.

10
a) Dies gilt zunächst für das Vorbringen, dass es sich bei den von der Beklagten unter Nrn. 3 und 4 der Bescheide erteilten Befreiungen nicht, wie vom Verwaltungsgericht angenommen, um eigene Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handle, die jeweils die Erhebung einer Gebühr rechtfertigten (Zulassungsschriftsatz S. 7).

11
aa) Das Verwaltungsgericht hat dieser Annahme entscheidungstragend zugrunde gelegt, dass die Erteilung einer Befreiung, die neben einer anderen Gestattung erforderlich sei und im selben Verwaltungsverfahren erteilt werde, ebenso eine Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Gewalt und damit Amtshandlung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG sei wie die Gestattung selbst. Die Spielhallenerlaubnis enthalte oder ersetze nicht die daneben erforderlichen Befreiungen. Die Kumulation von gebührenpflichtigen Amtshandlungen in einem Verwaltungsverfahren und/oder aus Anlass eines Antrags sei dem Verwaltungskostenrecht auch sonst nicht fremd. So könnten etwa neben einer Baugenehmigungsgebühr weitere Gebühren für die Erteilung einer Befreiung, Abweichung und/oder Ausnahme entstehen (UA Rn. 41). Lägen demnach auch hier mehrere gebührenpflichtige Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens vor, so werde selbst bei formeller Verbindung nach dem „Prinzip der Einzelaktgebühr“ eine Gebühr für jede Amtshandlung erhoben (UA Rn. 42). Zwar könnten nach Art. 7 Abs. 2 KG mehrere Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens durch eine (einheitliche „Verfahrens-“) Gebühr abgegolten werden; dies beziehe sich jedoch nicht auf die

Gebührenhöhe (UA Rn. 43). Die Erhebung weiterer Gebühren für die jeweiligen Amtshandlungen Befreiung vom Abstandsgebot und Befreiung vom Verbundverbot sei von der Klägerin veranlasst und der Sache nach auch gerechtfertigt. Die Klägerin habe unter Berufung auf § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 die Befreiungen beantragt. Dies sei auch geboten gewesen, da der von der Klägerin beabsichtigte Betrieb der Spielhallen innerhalb eines Gebäudes ohne Mindestabstand neben der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zwingend die Erteilung der Befreiung vom Abstandsgebot und der Befreiung vom Verbundverbot voraussetze (§ 25 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 9 AGGlüStV 2012), da ihm erst damit die materiell-rechtlichen Beschränkungen in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012 nicht mehr entgegengehalten werden könnten. Die Befreiungen hätten damit einen anderen Regelungsgehalt als die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse. Die Auffassung, die Befreiungen hätten keinen eigenen nach außen gerichteten Regelungsgehalt, treffe nicht zu; zutreffend sei nur, dass die Erteilung der Erlaubnisse ausgeschlossen sei, wenn die Spielhallen den materiellen Beschränkungen des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012 widersprächen und dieser Widerspruch nicht durch entsprechende formelle Befreiungen legalisiert werde (UA Rn. 44 f.).

12
bb) Hiergegen wendet die Klägerseite im Zulassungsschriftsatz (S. 7-12) ein, aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG lasse sich im Zusammenhang mit den in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 KG aufgezählten Beispielen ersehen, dass unter Amtshandlung im Kern das Ergebnis, mithin die behördliche Entscheidung zu verstehen sei, die typischerweise, aber nicht zwingend im Rahmen eines Antragsverfahrens getroffen werde. Die Bestimmung der Amtshandlung sei im Einzelfall nur in Verbindung mit dem jeweiligen Fachrecht möglich. Die insoweit zentrale Vorschrift des Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV 2012 offenbare, dass allein die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 und Art. 9 AGGlüStV 2012 zum Betrieb einer Spielhalle erforderlich sei und diesen legitimiere; zugleich leite sie das vom Betreiber zu beantragende und von der Behörde durchzuführende Erlaubnisverfahren an, welches auf die Erteilung der (einen) Erlaubnis ausgerichtet sei. In der Folge habe die zuständige Behörde die Voraussetzungen von Art. 9 AGGlüStV 2012 („Erlaubnisverfahren“) zu prüfen, wobei Abs. 1 die allgemeinen Anforderungen an die Erlaubnisfähigkeit regle, während sich in Abs. 2 und 3 mit den Regelungen zum Verbundverbot und Mindestabstandsgebot prinzipielle Ausschlussgründe fänden. Greife einer dieser Ausschlussgründe ein, sei von der Behörde im Rahmen der Anspruchsprüfung inzident zu prüfen, ob eine Ausnahmeregelung eingreife, etwa nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV 2012 vom Mindestabstandsgebot oder nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV 2012 i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, wonach die zuständige Behörde zur Vermeidung unbilliger Härten für einen angemessenen Zeitraum eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen nach § 24 Abs. 2 GlüStV 2012 sowie § 25 GlüStV 2012 zulassen könne. Letzteres werde konkretisiert durch u.a. die Begrenzung der Gesamtzahl der Geldspielgeräte nach Art. 12 Satz 1 AGGlüStV 2012. Nach den fachrechtlichen Bestimmungen sei die Prüfung der Ausnahmebestimmungen, insbesondere der Regelungen über die Befreiung vom Mindestabstandsgebot und Verbundverbot, lediglich Bestandteil des Prüfprogramms der behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis; nur die am Ende dieses einheitlichen Entscheidungsprozesses stehende Erlaubniserteilung stelle eine Amtshandlung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG dar. Die Befreiungen vom Mindestabstandsgebot und Verbundverbot erwiesen sich als unselbstständige Teile dessen und könnten allenfalls bei der Höhe der Gebühr berücksichtigt werden, ohne jedoch selbstständige gebührenpflichtige Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG darzustellen. Der Hinweis des Verwaltungsgerichts, dass die Kumulation gebührenpflichtiger Amtshandlungen dem Verwaltungskostenrecht nicht fremd sei, berücksichtige nicht die Besonderheiten des maßgeblichen Fachrechts. Auch der Hinweis auf Art. 7 KG laufe als Zirkelschluss ins Leere, denn Art. 7 KG setze das Vorliegen mehrerer Amtshandlungen bereits voraus. Zudem habe die Klägerin die Befreiungen nicht, wie vom Verwaltungsgericht angenommen, (explizit) beantragt, vielmehr hätten sich ihre Anträge auf die Erteilung von insgesamt sieben glücksspielrechtlichen Erlaubnissen mit einer Geltungsdauer bis zum 30. Juni 2021 gerichtet. Dass die Vorinstanz die Erhebung von Gebühren für die Befreiungen der Sache nach für gerechtfertigt halte, spiele als Zweckmäßigkeitserwägung für die Beurteilung der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Rechtsnorm keine Rolle. Die Befreiungen hätten keinen nach außen gerichteten Regelungsgehalt, es handle sich lediglich um die inzidente Prüfung einer Ausnahmemöglichkeit und damit um ein Internum. Ausnahmevorschriften sei es immanent, dass sie einen eigenen Regelungsgehalt und Prüfungsmaßstab hätten, ansonsten wären sie obsolet; dies ändere jedoch nichts daran, dass sie Teil derselben juristischen Prüfung seien, die auf den Erlass einer Regelung - hier der Gestattung des Betriebs der Spielhalle durch die glücksspielrechtliche Erlaubnis - gerichtet sei.

13
cc) Hieraus ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit des erstinstanzlichen Urteils.

14
(1) Schon der Ausgangspunkt der klägerischen Argumentation, dass nach Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV 2012 allein die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 und Art. 9 AGGlüStV 2012 zum Betrieb einer Spielhalle erforderlich sei und mithin deren Betrieb legitimiere, trifft ersichtlich nicht zu. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 GlüStV 2012, wonach Errichtung und Betrieb einer Spielhalle „unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse“ der Erlaubnis „nach diesem Staatsvertrag“ bedürfen. Hier sind insbesondere die gewerberechtlichen Erlaubnisanforderungen nach §§ 33c, 33d und 33i GewO zu nennen (vgl. Hecker in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 24 GlüStV Rn. 18). Zwar kann der Landesgesetzgeber (zur Gesetzgebungskompetenz vgl. Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.d.F. des Art. 1 Nr. 7 Buchst. a) Doppelbuchst. gg) des ÄndG vom 28.8.2006, BGBl I S. 2034 - Föderalismusreform I) die bundesrechtliche Vorschrift des § 33i GewO durch Landesrecht ersetzen, muss dies aber nicht (vgl. Art. 125a Abs. 1 GG; Ennuschat in Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 33i Rn. 20). Der bayerische Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, so dass in Bayern seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 - vorbehaltlich der nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV 2012 geltenden Übergangsfristen aus § 29 Abs. 4 Satz 2 bzw. 3 GlüStV 2012 - für den Betrieb einer Spielhalle neben der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO die glückspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 und Art. 9 AGGlüStV 2012 erforderlich ist (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 21 f. m.w.N.). Weiter erfordern Errichtung und Betrieb einer Spielhalle i.d.R. auch eine Aufstellererlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO, eine Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO und ggf. eine Erlaubnis nach § 33d Abs. 1 GewO (vgl. BVerwG, B.v. 2.3.1989 - 1 B 24.89 - NVwZ 1989, 560) sowie grundsätzlich auch eine Baugenehmigung (vgl. OVG NW, U.v. 13.9.1994 - 11 A 3309/92 - GewA 1995, 124). Die Behauptung der Klägerin, wonach der Betrieb einer Spielhalle schon allein mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 und Art. 9 AGGlüStV 2012 legitimiert sei, ist daher unzutreffend. Vielmehr bedarf es insoweit grundsätzlich mehrerer paralleler Verwaltungsverfahren i.S.d. Art. 9 BayVwVfG und Genehmigungen. Der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 und Art. 9 AGGlüStV 2012 kommt keine Konzentrationswirkung zu (vgl. Ennuschat a.a.O. Rn. 78). Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV 2012 kann mithin auch nichts dazu entnommen werden, ob Befreiungen vom Mindestabstandsgebot bzw. vom Verbundverbot gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9, 12 AGGlüStV 2012 eigenständige, kostenauslösende Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG darstellen.

15
(2) Auch mit ihrem weiteren Vorbringen, wonach die Regelungen über die Befreiungen vom Mindestabstandsgebot und Verbundverbot lediglich inzidente Bestandteile des Prüfprogramms der behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis seien und folglich - in Ermangelung eines nach außen gerichteten Regelungsgehalts - keine Amtshandlungen darstellten, vermag die Klägerin die verwaltungsgerichtliche Rechtsauffassung nicht ernstlich in Zweifel zu ziehen. Das Erstgericht hat die Befreiungen vielmehr zu Recht als selbstständige Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG qualifiziert, die jeweils die Erhebung eigener Gebühren rechtfertigen.

16
Nach allgemeinem Verständnis fällt unter den Begriff der Amtshandlung i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG jede nach außen wirksame Tätigkeit im Bereich der hoheitlichen Verwaltung, die für sich selbstständig und abgeschlossen ist. Selbstständig und somit für sich zu bewerten ist das behördliche Handeln, wenn es sich um eine einheitliche, von einer anderen trennbare Tätigkeit handelt, die eine einheitliche, selbstständige rechtliche oder tatsächliche Grundlage hat und die als solche wirksam wird, wobei unerheblich ist, wenn sie zusammen (zeitlich, räumlich, im selben Bescheid) mit einer anderen, ebenfalls selbstständigen Amtshandlung vorgenommen wird. Außenwirksam ist eine Tätigkeit, wenn sie erkennbar nach außen „ausgeübt“ wird (vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. II 4 a) bis c) zu Art. 1 KG; BayVGH, U.v. 2.8.2007 - 23 BV 07.835 - juris Rn. 50 f.). Weil die Amtshandlung keine Rechtserheblichkeit voraussetzt, ist sie weiter zu verstehen als der Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG; umgekehrt stellt ein Verwaltungsakt allerdings stets eine Amtshandlung dar (vgl. Rott/Stengl a.a.O. Erl. II 4 e) zu Art. 1 KG; Roth in PdK Bay E-4b, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Anm. 5.1.2). Daher kann zur Beantwortung der Frage, ob eine Tätigkeit in diesem Sinn „auf unmittelbare Wirkung nach außen gerichtet“ ist, auf die Rechtsprechung zu

§ 35 VwVfG und Art. 35 BayVwVfG zurückgegriffen werden. Davon ausgehend stellen die Befreiungen vom Mindestabstandsgebot bzw. vom Verbundverbot Amtshandlungen im Sinne selbstständiger behördlicher Tätigkeiten auf selbstständiger rechtlicher Grundlage, die gegenüber dem jeweiligen Adressaten nach außen wirksam werden, dar. Hierfür sprechen schon der Wortlaut, die Systematik und die gesetzliche Konzeption des einschlägigen Fachrechts. Ungeachtet dessen erfüllen die Befreiungen als rechtserhebliche Einzelfallregelungen in materiell-rechtlicher Hinsicht aber auch sämtliche Anforderungen an einen selbstständigen begünstigenden Verwaltungsakt i.S.v. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG.

17
(a) Befreiungen vom Mindestabstandsgebot bzw. Verbundverbot erfolgen entgegen der klägerischen Annahme auf der Grundlage eigenständiger verfahrensrechtlicher Regelungen, die systematisch (im Sinne paralleler Verwaltungsverfahren gemäß Art. 9 BayVwVfG) neben den Bestimmungen über das Erlaubnisverfahren stehen. So heißt es in Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV 2012 „Die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV darf nur erteilt werden, wenn …“ und - parallel dazu - in Art. 12 Satz 1 AGGlüStV 2012 „Eine Befreiung im Sinn des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV darf nur erteilt werden, wenn …“, so dass schon die gesetzliche Konzeption gegen die klägerische Behauptung, die Regelungen über die Befreiung vom Mindestabstandsgebot bzw. vom Verbundverbot seien nur inzidente Bestandteile des Prüfprogramms der behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, d.h. deren tatbestandliche Voraussetzungen, spricht. Hinzu kommt, dass die betreffenden Normen nicht nur eigenständige Voraussetzungen für die Erteilung der Befreiungen formulieren, diese namentlich nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich sein müssen und außerdem die Anforderungen des Art. 12 AGGlüStV 2012 einzuhalten sind, sondern die Befreiung als „Kann-Regelung“ darüber hinaus auch in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist, was begrifflich eine eigenständige tatbestandliche Regelung voraussetzt, da das eingeräumte Ermessen die Rechtsfolgenseite der Norm betrifft (vgl. Art. 40 BayVwVfG). Zudem kann die Befreiung nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV 2012 auch nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden. Hierbei handelt es sich um eine gesetzliche Befristungsregelung, die ebenfalls einen selbstständigen Verwaltungsakt voraussetzt (vgl. Art. 36 Abs. 1 und 2 Nr. 1 BayVwVfG). Schließlich sprechen auch die besonderen Zuständigkeitsregelungen in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, Art. 12 Satz 4, Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV 2012, wonach die Erlaubnisbehörde auch für die Erteilung der Befreiungen zuständig ist, dafür, dass diese als eigenständige Verwaltungsakte neben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stehen.

18
Dementsprechend geht auch der erkennende Senat in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Befreiungen vom Verbundverbot bzw. vom Abstandsgebot jeweils selbstständige, neben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stehende und zur Ausräumung der Beschränkungen nach § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012 erforderliche Regelungen darstellen (vgl. etwa BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 47; B.v. 4.6.2021 - 23 ZB 20.519 - juris Rn. 27, 48 f. u. 75; B.v. 7.6.2021 - 23 ZB 19.1858 - juris Rn. 39; B.v. 17.6.2021 - 23 ZB 20.1099 - juris Rn. 7 ff.).

19
(b) Entgegen der klägerischen Auffassung kommt den Entscheidungen über die Befreiung vom Mindestabstandsgebot bzw. vom Verbundverbot unter Zugrundelegung der zu § 35 Satz 1 VwVfG/Art. 35 Satz 1 BayVwVfG entwickelten Maßgaben auch ein nach außen gerichteter Regelungsgehalt zu. Danach ist bei einer Maßnahme „Außenwirkung“ dann anzunehmen, wenn die beabsichtigten Rechtsfolgen gegenüber einer außerhalb der Verwaltung stehenden natürlichen oder juristischen Person eintreten sollen und deren Rechtsposition erweitert, beschränkt, festgestellt oder in sonstiger Weise durch die Regelung betroffen wird; das Merkmal der Außenwirkung dient dabei insbesondere der Abgrenzung zu rein verwaltungsinternen Vorgängen (etwa aufsichtliche oder organisatorische Maßnahmen, vgl. von Alemann/Scheffczyk in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 1.4.2022, § 35 VwVfG Rn. 221 ff. m.w.N.).

20
Hierzu verhält sich der Zulassungsantrag nicht. Mit dem Vortrag, wonach ausweislich der fachrechtlichen Bestimmungen die Prüfung der Ausnahmebestimmungen zum Prüfprogramm der behördlichen Entscheidung über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gehöre und somit auch die Prüfung der Regelungen über die Befreiung lediglich Bestandteil des auf die Erlaubniserteilung gerichteten behördlichen Entscheidungsprozesses sei, es sich also um ein „Internum“ handle, will die Klägerin das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiungen der Sache nach auf bloße Tatbestandsmerkmale der

Erlaubniserteilung reduzieren. Zutreffend ist insoweit zwar, dass die Einhaltung des Verbundverbots und des Mindestabstandsgebots als landesrechtliche Umsetzung von § 25 GlüStV 2012 und als Ausprägung des im Staatsvertrag formulierten Ziels des Spielerschutzes (§ 1 Nr. 3 GlüStV 2012) Bestandteile des materiellen Prüfprogramms im Verfahren zur Erlangung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach Art. 9 AGGlüStV 2012 sind. Daher führen - vorbehaltlich der Übergangsregelung aus § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV 2012 - Verstöße gegen das Mindestabstandsgebot bzw. Verbundverbot unmittelbar dazu, dass die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV 2012 zuwiderlaufen und rechtfertigen deshalb die Versagung der Erlaubnis, wenn nicht ausnahmsweise für einen angemessenen Zeitraum zur Vermeidung unbilliger Härten die Zulassung einer Befreiung in Betracht kommt. Erst der - eigenständige - Rechtsakt der Zulassung der Befreiung bezweckt und bewirkt aber gegenüber dem Antragsteller (und gleichzeitig auch gegenüber den Betreibern etwaiger Bestandsspielhallen oder konkurrierender Vorhaben), dass der glücksspielrechtlichen Erlaubnis die Verbote des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012 nicht mehr entgegengehalten werden können.

21
Die Befreiung vom Verbundverbot und Mindestabstandsgebot stellt somit einen außenwirksamen begünstigenden Verwaltungsakt dar, der die Rechtsposition der Klägerin entgegen der gesetzlich intendierten Grundkonstellation ausnahmsweise erweitert (vgl. VG Augsburg, U.v. 15.6.2021 - Au 8 K 18.213 - juris Rn. 84). Zudem indiziert der Gesetzeswortlaut, wonach die Befreiungen „zugelassen“ (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012) bzw. „erteilt“ (Art. 12 Satz 1, 3 und 4 AGGlüStV 2012) werden können und über sie „zu entscheiden“ (Art. 12 Satz 5 AGGlüStV 2012) ist, dass es sich um außenwirksame Verwaltungsakte handelt. Hierfür spricht auch die Verwendung dieser Begriffe in anderen Rechtsgebieten wie dem Baurecht, wo die Verwaltungsaktqualität einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB (vgl. BVerwG, U.v. 2.2.2012 - 4 C 14.10 - NVwZ 2012, 825/827) bzw. einer Abweichung nach Art. 63 BayBO (vgl. BayVGH, B.v. 16.3.2021 - 15 CS 21.545 - juris Rn. 49 ff.) außer Frage steht. Dementsprechend stellen die Erteilung einer Baugenehmigung und die Zulassung einer Befreiung bzw. Abweichung kostenrechtlich selbstständige Amtshandlungen dar (vgl. BayVGH, U.v. 17.2.2005 - 2 B 02.2691 - juris Rn. 21, 28; Rott/Stengel a.a.O. Erl. 3 a) zu Art. 7 KG).

22
(c) In Übereinstimmung hiermit hat das Verwaltungsgericht den Befreiungen zutreffend einen eigenen, nach außen gerichteten Regelungsgehalt beigemessen und insoweit die Erhebung entsprechender eigener Gebühren „der Sache nach“ für gerechtfertigt erachtet; maßgeblich hierfür waren ersichtlich rechtliche und nicht, wie von Klägerseite gerügt, „Zweckmäßigkeitserwägungen“. Liegen somit mehrere Verwaltungsakte vor, kann und - vorbehaltlich kostenrechtlicher Sonderregelungen - muss die Behörde für jede der darin liegenden Amtshandlungen eine Gebühr erheben (Art. 7 Abs. 1 KG, vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 4 a) zu Art. 7 KG). Von der ihr nach Art. 7 Abs. 2 KG eröffneten Möglichkeit, die Gebühren durch eine einheitliche „Verfahrensgebühr“ abzugelten, hat die Beklagte keinen Gebrauch gemacht; im Übrigen hätte dies keinen Einfluss auf die Gebührenhöhe, da für kostenrechtlich selbstständige Amtshandlungen nebeneinander Gebühren zu erheben sind (vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 5 zu Art. 7 KG). Soweit die Klägerin rügt, das Erstgericht sei unzutreffend davon ausgegangen, dass sie neben den glücksspielrechtlichen Erlaubnissen (explizit) auch die Befreiungen beantragt und damit die kostenpflichtigen Amtshandlungen ausgelöst habe, ist unerheblich, ob jede Amtshandlung ausdrücklich für sich beantragt worden ist. Grundsätzlich genügt für das Entstehen der Kostenpflicht, dass der Kostenschuldner die Amtshandlung veranlasst hat bzw. dass sie in seinem Interesse vorgenommen wird (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG, vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 3 c) zu Art. 2 KG), was hier zweifellos der Fall war.

23
b) Auch das Vorbringen der Klägerin, die Ermittlung der Gebührenhöhe verstoße gegen Gebührenfindungsgrundsätze, begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (Zulassungsschriftsatz S. 12).

24
aa) Das Verwaltungsgericht hat es als rechtsfehlerfrei erachtet, dass die Beklagte die Gebühren gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG nach Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz [2016] unter Heranziehung des Gebührenrahmens für die Erteilung einer gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO (150 bis 2.000 Euro) bemessen (UA Rn. 25) und von der Ausübung ihres Rahmenermessens nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG dahingehend (abschließend) Gebrauch gemacht hat, als sie für die Amtshandlungen glücksspielrechtliche Erlaubnis,

Befreiung vom Verbundverbot und Befreiung vom Abstandsgebot jeweils 2.000 Euro unter Ausschöpfung des Rahmens für eine Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten in Ansatz gebracht hat (UA Rn. 31). Eine Spielhalle, in der zwölf Geldspielgeräte aufgestellt würden, schöpfe die maximal zulassungsfähige Geräteanzahl sowohl in gewerberechtlicher als auch in glücksspielrechtlicher Hinsicht aus. Bereits hiervon ausgehend sei die Ausübung des Rahmenermessens in Bezug auf die Erlaubnis dieser Spielhalle nicht zu beanstanden. Sie finde ihre Berechtigung aber auch in der Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin und im pauschaliert in Ansatz gebrachten Verwaltungsaufwand. Die Beklagte habe das wirtschaftliche Interesse der Klägerin am weiteren Betrieb der Spielhallen unwidersprochen mit einem durchschnittlichen monatlichen Kasseninhalt von 2.400 Euro pro Geldspielgerät beziffert, so dass die Gebührenbemessung von jeweils 2.000 Euro pro Erlaubnis für eine Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Bedeutung für die Klägerin stehe. Nichts Anderes ergebe sich unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Gebührenbemessung, denn die Gebührenhöhe könne im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin über den Verwaltungsaufwand hinausgehen, soweit nicht die Gebührenfestsetzung gegen das im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthaltene Äquivalenzprinzip verstoße. Es liege kein auffällig einfach gelagerter Fall vor. Auch, dass die gegenständlichen sieben Bescheide im Wesentlichen wortgleich seien, wirke sich auf die Rechtmäßigkeit der Gebührenfestsetzung nicht aus, weil dieser ein pauschalierter, durchschnittlicher Verwaltungsaufwand zugrunde liege (UA Rn. 33, 36). Darüber hinaus sei nicht zu beanstanden, dass die Beklagte Gebühren i.H.v. 2.000 Euro nicht nur für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für eine Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten, sondern jeweils auch für die Befreiungen vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund und vom Abstandsgebot in jeweils gleicher Höhe geltend gemacht habe (UA Rn. 40 ff.). Auch insoweit liege eine die Heranziehung der Rahmengebühr in Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz [2016] rechtfertigende Vergleichbarkeit zur Erlaubnis nach § 33i GewO vor, weil der Betrieb einer Spielhalle im baulichen Verbund oder unter Unterschreitung des Mindestabstands zu anderen Hallen nicht zulässig sei (UA Rn. 50 f.). Dabei habe die Klägerin ein gleichwertiges wirtschaftliches Interesse an der Erlaubnis und den jeweils erforderlichen Befreiungen, so dass in kostenrechtlicher Hinsicht weder eine Ermäßigung der Gebühren noch eine Reduktion des Rahmenermessens in Betracht komme, auch zumal die Klägerin durch den Weiterbetrieb aller sieben Hallen ihre sonst verlorenen Investitionsaufwendungen zumindest teilweise ausgleichen könne (UA Rn. 53 f.). Hinsichtlich der Spielhallen, in denen - rein rechnerisch - keine oder gebührenrechtlich bereits abgegoltene Geldspielgeräte aufgestellt werden könnten, sei für die Amtshandlung Erteilung einer Spielhallenerlaubnis jeweils die Mindestgebühr i.H.v. 150 Euro gerechtfertigt (UA Rn. 38); dies gelte insoweit auch für die Amtshandlungen Befreiung vom Verbundverbot bzw. vom Abstandsgebot (UA Rn. 55). Auch sei die Gesamtgebühr von 25.350 Euro mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, sie verletze weder das Kostendeckungsprinzip noch das Äquivalenzprinzip (UA Rn. 56, 61). Gebühren bedürften als nichtsteuerliche Abgaben der sachlichen Rechtfertigung, die sich aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und aus sozialen Zwecken ergeben könne. Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe bemesse sich gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG hier nach den legitimen Gebührenzwecken der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs. Die Kostendeckung umfasse den Aufwand der Behörde, der Vorteilsausgleich den Nutzen der Leistung für den Empfänger. Allerdings ergebe sich aus der Gleichrangigkeit dieser nebeneinander stehenden Bemessungsmaßstäbe in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG keine strikte Obergrenze für die Gebühren im Sinne des Kostendeckungsprinzips; gleichwohl sei eine Würdigung beider Bemessungsgrundlagen anzustellen (UA Rn. 62). Hiervon ausgehend sei die Festsetzung jeweils einer Gebühr i.H.v. 2.000 Euro für die Amtshandlungen Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, Befreiung vom Verbundverbot und Befreiung vom Abstandsgebot für eine Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten ermessensgerecht. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte begegne es keinen Bedenken, dass die Beklagte den Verwaltungsaufwand anhand der Anzahl der im Einzelfall zulässigen Geldspielgeräte je Spielhalle bewertet habe. Alle glücksspielrechtlichen Zulassungsentscheidungen (Erlaubnis und Befreiungen) seien an den in § 1 GlüStV 2012 genannten Zielen zu messen, wozu insbesondere das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Bekämpfung der Glücksspiel- und Wettsucht zähle. Eine Spielhalle mit der maximal zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten und gleichermaßen Spielhallen im baulichen Verbund und/oder in Unterschreitung des Mindestabstands gefährdeten dieses Ziel in höherem Maße als Spielhallen mit einer geringeren Anzahl von Geldspielgeräten sowie Spielhallen, die den Vorgaben des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV [2012] entsprächen. Insoweit sei nachvollziehbar, dass deren Zulassung den höchsten Verwaltungsaufwand verursache. Dabei kenne das Kostenrecht einen Gebührennachlass aufgrund gleichförmiger Eingaben nicht (UA Rn. 63 f.). Die Gesamtgebühr stehe auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen, den die

Klägerin aus den erteilten Zulassungen ziehe; insbesondere sei der wirtschaftliche Vorteil für die Befreiungen ebenso hoch wie für die Erlaubnis, da ohne die Befreiungen keine sieben Spielhallen mit 48 Geräten am selben Standort betrieben werden dürften. Auch ergäben sich aus der Zulassung mehrerer Spielhallen an einem Standort entsprechende wirtschaftliche Vorteile wie Kosteneinsparungen und die Steigerung der Attraktivität dieses Standorts für Kunden. Im Übrigen mache die Klägerin zum Vorliegen einer unbilligen Härte i.S.v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 einen wirtschaftlichen Gesamtschaden - ohne Berücksichtigung von entgangenem Gewinn - zwischen ca. 1,95 Mio. Euro bis ca. 4,93 Mio. Euro im Fall einer Standortschließung geltend. Sie habe durch die Zulassung der sieben Spielhallen im Verbund unter Befreiung gegen das Abstandsgebot außerdem wirtschaftliche Vorteile gegenüber konkurrierenden Spielhallenbetreibern, die nicht von der Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 erfasst würden. Unter Zugrundelegung der unbestrittenen monatlichen Einnahmen je Geldspielgerät von durchschnittlich 2.400 Euro monatlich ergäben sich für einen Zeitraum von vier Jahren Einnahmen in Höhe von ca. 5,5 Mio. Euro. Die Abschöpfung der durch die Amtshandlungen gewährten wirtschaftlichen Vorteile i.H.v. 25.350 Euro - etwa 0,42% - sei demgegenüber derart gering, dass eine Verletzung des Äquivalenzprinzips selbst dann nicht in Betracht käme, wenn weitere Verwaltungsgebühren wie etwa für Baugenehmigungen und gewerberechtliche Erlaubnisse erhoben würden. Demgemäß sei auch weder zu sehen, dass die erhobenen Gebühren abschreckend wirken könnten, noch, dass sie den Wert (nicht: die Kosten) der öffentlichen Leistung überstiegen (UA Rn. 65 ff.).

25
bb) Hiergegen wendet die Klägerseite unter Verweis auf das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 18. März 2004 (7 LB 112/03 - juris zu § 9 Abs. 1 NVwKostG) im Zulassungsschriftsatz (S. 12-16) ein, nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG seien zwei Faktoren, nämlich der Verwaltungsaufwand und die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten maßgebend. Dies erfordere, dass die beiden Gebührenmaßstäbe in verhältnismäßiger Weise einander zugeordnet würden, die Gebühr mithin aus einer Abwägung der Faktoren Aufwand und Bedeutung gewonnen werden müsse. Indem die Beklagte zur Ermittlung der Gebührenhöhe der glücksspielrechtlichen Erlaubnis den Höchstbetrag der Rahmengebühr von 2.000 Euro durch die zulässige Höchstzahl von Geldgewinnspielgeräten dividiere, den gerundeten Quotienten (170 Euro) mit der Anzahl der möglichen Geldspielgeräte in der Spielhalle der Klägerin multipliziere, den so ermittelten Wert der wirtschaftlichen Bedeutung der Angelegenheit gleichstelle und daran auch noch die Gebührenhöhe für die Erteilung der Befreiungen orientiere, entferne sie sich vollständig von den Vorgaben des Gesetzgebers. Eine angemessene Wertrelation werde weder innerhalb der Faktoren mit dem Durchschnittswert noch zwischen den Faktoren vorgenommen, vielmehr werde die Gebührenfestsetzung von ihrem Hauptzweck, der Finanzierung des Verwaltungsaufwands gelöst, welcher als Maß völlig unberücksichtigt bleibe. Nach dieser Berechnungsmethode wäre für den Betrieb einer Spielhalle mit zwölf Geldspielgeräten unabhängig vom Verwaltungsaufwand stets eine Gebühr von 2.000 Euro fällig, was nicht nur im Widerspruch zu den Vorgaben aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG stehe, sondern auch zu einer verfassungswidrigen Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte führe, da Amtshandlungen unabhängig vom geleisteten Verwaltungsaufwand gleichbehandelt würden. Was die Gebührenbemessung für die Befreiungen betreffe, fehle es bereits an einer die Überprüfung ermöglichenden Darlegung der leitenden Erwägungen der Beklagten; der pauschale Verweis auf die Orientierung an der Gebührenhöhe für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ersetze nicht die erforderliche Ermessensentscheidung. Die Auffassung der Vorinstanz, dass die Ausübung des Rahmenermessens der Beklagten nicht zu beanstanden sei, sei daher mit den gesetzlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren. Auch der Hinweis, die Gebührenhöhe könne im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin über den Verwaltungsaufwand hinausgehen, soweit die Gebührenfestsetzung nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstoße, laufe ins Leere, da die Beklagte den Verwaltungsaufwand ausweislich der Begründung der Bescheide gar nicht berücksichtigt habe. Unbeschadet davon verbleibe es bei der gesetzlichen Vorgabe, eine angemessene Wertrelation herzustellen, die beim pauschalen Ansatz des Höchstwerts nicht gegeben sei. Darüber hinaus greife der von der Vorinstanz hergestellte Zusammenhang zwischen der Anzahl der Geldspielgeräte und dem zu leistenden Verwaltungsaufwand nicht durch, da eine Steigerung der beantragten Anzahl nicht automatisch den behördlichen Aufwand vergrößere. Die Geräteanzahl sei im Prüfprogramm des Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV 2012 nicht einmal als Parameter aufgenommen. Auch in Bezug auf die Ausschöpfung des Gebührenrahmens für die Erteilung der Befreiungen betreffend Spielhallen mit zwölf Geldspielgeräten fehle es den vorinstanzlichen Ausführungen an der gesetzlich vorgegebenen Herstellung einer angemessenen Wertrelation zwischen den Faktoren. Ebenso wenig lasse sich die

Gebührenhöhe für die erteilten Befreiungen mit der Erwägung rechtfertigen, die Klägerin habe an ihnen ein gleichwertiges wirtschaftliches Interesse wie an der Erlaubnis selbst; denn wenn die Erteilung der Befreiung eine eigenständige Amtshandlung darstellen solle, müssten auch ihre Bedeutung sowie der erforderliche Verwaltungsaufwand eigenständig ermittelt und bewertet werden. Eine derartige Differenzierung finde jedoch nicht statt. Dies spreche umso mehr für die Richtigkeit der Auffassung, wonach allein die Erteilung der Erlaubnis die einzig gebührenpflichtige Amtshandlung darstelle. Die Gegenansicht reiße das klägerische Begehren künstlich auseinander, so dass derselbe wirtschaftliche Vorteil in einer mit dem Zweck der Verwaltungsgebühr unvereinbaren Weise durch drei Gebühren abgeschöpft werde.

26
Mit Schriftsatz vom 17. August 2020 trägt die Klägerin unter Verweis auf den Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2020 (11 LC 138/19 - juris zu § 9 Abs. 1 NVwKostG) weiter vor, dass bei der Festsetzung einer Gebühr nach dem Maß des Verwaltungsaufwands und dem Wert des Gegenstands gewährleistet sein müsse, dass Abweichungen im Einzelfall berücksichtigt würden (Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit). Das Äquivalenzprinzip und der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Gebührenerhebung erforderten, dass ggf. ein Abweichen von der Durchschnittsveranlagung erfolge (Differenzierungsgebot). Die Beklagte habe, indem sie die Gebühr allein auf der Grundlage der von der Erlaubnis umfassten zulässigen Höchstzahl der Geldspielgeräte berechne, schon den durchschnittlichen Wert für die Bedeutung der Angelegenheit (Gegenstandswert) nicht ermittelt. Gänzlich fehle die Ermittlung und Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands. Der Aspekt, dass eine Höchstgebühr nur in besonderen Ausnahmefällen gerechtfertigt sei, werde von der Vorinstanz nicht berücksichtigt. Die Festsetzung der Höchstgebühr werde vielmehr zum Regelfall, auch zumal in tatsächlicher Hinsicht davon auszugehen sei, dass der überwiegende Anteil der Spielhallen im Stadtgebiet der Beklagten mit zwölf Geldspielgeräten betrieben werde.

27
cc) Mit dieser Argumentation wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht schlüssig infrage gestellt.

28
(1) Dies gilt zunächst insoweit, als die Vorinstanz die von der Beklagten festgesetzte Gebührenhöhe von jeweils 2.000 Euro für die Erlaubniserteilung für die vier Spielhallen mit rechnerisch je zwölf zulässigen Geldspielgeräten nicht beanstandet hat.

29
(a) Die Beklagte hat zur Gebührenbemessung unter Berufung auf Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG den Gebührenrahmen nach Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz 2016 (150 bis 2.000 Euro) für die gewerberechtliche Erlaubnis von Spielhallen als vergleichbare Amtshandlung herangezogen. Da dies seitens der Klägerin nicht gerügt wurde, kann dahingestellt bleiben, ob vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Regelungszwecke der gewerberechtlichen und der glücksspielrechtlichen Zulassung von Spielhallen (vgl. dazu BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 22) nicht vorrangig nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 KG auf die Tarif-Nr. 2.IV.3./3.1 KVz 2016 (Entscheidungen über Anträge auf glücksspielrechtliche Erlaubnisse in sonstigen Fällen), die einen deutlich weiteren Gebührenrahmen von 500 Euro bis 50.000 Euro vorsieht, zurückzugreifen gewesen wäre (so VG Augsburg, GB v. 21.4.2020 - Au 8 K 17.1161 - juris Rn. 60 f.).

30
(b) Nicht durchzudringen vermag die Klägerin mit der Rüge, die Gebührenhöhe sei unter Verstoß gegen die Gebührenfindungsgrundsätze aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG ermittelt worden, weil hinsichtlich der danach zu berücksichtigenden Faktoren „Verwaltungsaufwand“ und „Bedeutung der Angelegenheit“ eine angemessene Wertrelation weder zwischen diesen Faktoren noch innerhalb dieser Faktoren mit dem Durchschnittswert vorgenommen worden sei, vielmehr sei der Verwaltungsaufwand völlig unberücksichtigt geblieben (unter Berufung auf NdsOVG, U.v. 18.3.2004 - 7 LB 112/03 - juris Rn. 23 zu § 9 Abs. 1 NVwKostG). Zwar verlangt Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG im Einzelfall die Beachtung des Gegenleistungscharakters der Gebühr durch die Würdigung dieser Bemessungsgrundlagen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, wobei die Maßstäbe „Verwaltungsaufwand“ und „Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten“ grundsätzlich auch gleichrangig nebeneinanderstehen. Gerade im Hinblick auf diese Gleichrangigkeit ist in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, auf die sich das Verwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung stützt (UA Rn. 62), indes geklärt, dass für die Bemessung der Gebühr im Einzelfall nicht das Kostendeckungsprinzip, sondern das Äquivalenzprinzip

maßgebend ist (vgl. BayVGH, U.v. 9.7.1971 - 56 II 69 - BayVBl 1971, 387/388; B.v. 5.8.2004 - 22 ZB 04.1853 - juris Rn. 16; B.v. 21.3.2012 - 10 ZB 10.100 - juris Rn. 11; Rott/Stengel a.a.O. Erl. 3, 9 zu Art. 6 KG).

31
Als Ausprägung des (bundes-) verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt das Äquivalenzprinzip (lediglich), dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand und dem sich daraus für den Kostenschuldner ergebenden Nutzen stehen darf (vgl. BVerwG, U.v. 25.07.2001 - 6 C 8.00 - juris Rn. 41; U.v. 30.4.2003 - 6 C 5.02 - NVwZ 2003, 1385/1386). Das bedeutet, dass die Gebührenhöhe im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für den Gebührenschuldner über den Verwaltungsaufwand der beteiligten Behörden hinausgehen darf, soweit sie sich nicht gänzlich von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung entfernt und damit die Gebühr ihren ursprünglichen Entgeltcharakter verliert (vgl. BVerwG, U.v. 30.4.2003 a.a.O.). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.2.1967 - Vf. 87-VII-62 - VerfGHE 20, 21/32).

32
Nach diesen Maßgaben hat die Klägerin nicht dargelegt, dass die Beklagte bei der Festsetzung der Erlaubnisgebühren den damit unter dem Gesichtspunkt der Abgeltung des Verwaltungsaufwands (zumindest auch) verfolgten Zweck der Kostendeckung völlig aus dem Auge verloren und dadurch das Äquivalenzprinzip gröblich verletzt hat.

33
(aa) Bei der Ermittlung der Gebühr innerhalb eines Rahmens nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG ist der Behörde ein weiter Ermessensspielraum eröffnet (vgl. BayVGH, U.v. 28.9.2007 - 26 B 03.1774 - juris Rn. 15 f.; Rott/Stengel a.a.O. Erl. 9 zu Art. 6 KG), der ihr zur Verwaltungsvereinfachung - wiederum unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundlagen - auch erlaubt, mittels amtsinterner Richtlinien bzw. durch eine entsprechende Verwaltungspraxis für die Gebührenfestsetzung eine gewisse Pauschalisierung und Typisierung der Tarifgestaltung vorzunehmen (vgl. BayVGH, B.v. 6.7.2005 - 14 ZB 05.862 - juris Rn. 11; Rott/Stengel a.a.O. Erl. 3 zu Art. 6 KG). Von dieser Möglichkeit hat die Beklagte Gebrauch gemacht und ihre diesbezügliche Verwaltungspraxis, die Gebühr für die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle je nach Anzahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte zu staffeln (vgl. die Begründung der Kostenentscheidung, Nr. II.9. der Bescheide vom 6.6.2017), damit gerechtfertigt, dass sich Verwaltungsaufwand und Bedeutung der Angelegenheit grundsätzlich am Erlaubnisumfang und damit an der Größe der Spielhalle orientierten, die in der Zahl der Spielgeräte zum Ausdruck komme, sodass bei der höchstzulässigen Anzahl von zwölf Spielgeräten der Gebührenrahmen von 2.000 Euro ausgeschöpft werde (vgl. Klageerwiderung vom 11.10.2017, VG-Akte S. 190 ff.).

34
Der Einwand der Klägerin, die Beklagte habe mit dieser pauschalen Anknüpfung der Gebührenhöhe an die zulässige Gerätezahl den Faktor „Verwaltungsaufwand“ bei der Gebührenbemessung komplett ausgeblendet, so dass ein Ermessensdefizit vorliege, trifft mithin nicht zu. Dass das Verwaltungsgericht die von der Beklagten im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis herangezogenen Kriterien für die Bemessung der Gebühr für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auch im Hinblick auf den in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG gleichrangig enthaltenen Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwands als ermessensfehlerfrei erachtet hat, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Es hat seiner Würdigung zutreffend zugrunde gelegt, dass alle glücksspielrechtlichen Zulassungsentscheidungen zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle an den in § 1 GlüStV 2012 genannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspiel- und Wettsucht zu messen sind, dass eine Gefährdung dieser Ziele mit der Anzahl der in einer Spielhalle zugelassenen Geldspielgeräte zunimmt (vgl. BVerfG, B.v. 27.3.1987 - 1 BvR 850/86 u.a. - NVwZ 1987, 1067) und dass deshalb die Zulassung von Spielhallen im baulichen Verbund und/oder ohne Einhaltung des Mindestabstands sowie mit der höchstzulässigen Anzahl an Spielgeräten regelmäßig auch den höchsten Verwaltungsaufwand verursacht. Die Anknüpfung der Erlaubnisgebühr für den Betrieb einer Spielhalle an die Anzahl der dort aufzustellen Geldspielgeräte ist demnach nicht sachwidrig (vgl. VG Bremen, U.v. 15.11.2018 - 5 K 2030/17 - juris Rn. 42). Soweit die Klägerin hiergegen einwendet, eine höhere Anzahl an Geldspielgeräten vergrößere nicht automatisch den behördlichen Aufwand, zumal es sich bei der Geräteanzahl gar nicht um einen Parameter im Prüfprogramm des Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV 2012 handle, ist ihr entgegenzuhalten, dass es sich um einen nachvollziehbaren und transparenten Bemessungsmaßstab

handelt, der sowohl der Objektivierung und Berechenbarkeit der Gebühren als auch der Verwaltungsvereinfachung dient und der auch im Gesetz angelegt ist, da sich gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV 2012 die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, nach § 3 Abs. 2 SpielV bestimmt, der in Satz 1 Hs. 2 die zulässige Gesamtzahl auf zwölf Geräte beschränkt. Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund dieser Gebührenbemessung eine gröbliche Verletzung des Äquivalenzprinzips gegeben wäre, bestehen jedenfalls nicht. Die mit der Bemessung der Gebühr anhand der Anzahl der Spielgeräte zwangsläufig einhergehende Pauschalierung und Typisierung erscheint auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz gerechtfertigt, zumal im Einzelfall - etwa nach Art. 8 oder Art. 16 KG - Raum für ggf. notwendige Korrekturen bleibt. Im Übrigen dient diese Handhabung gerade der Gewährleistung eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs.

35
(bb) Unbehelflich ist insoweit auch der Einwand, dass infolge der Verwaltungspraxis der Beklagten die Höchstgebühr nicht mehr nur in besonders gerechtfertigten Ausnahmefällen zum Tragen komme, sondern faktisch zum Regelfall werde, weil davon auszugehen sei, dass der überwiegende Anteil der Spielhallen im Stadtgebiet der Beklagten mit der höchstzulässigen Anzahl an Geldspielgeräten betrieben werde. Zum einen basiert diese Annahme auf bloßer Spekulation. Und selbst wenn bei Erteilung einer glücksspielrechtlichen Betriebserlaubnis für Spielhallen insbesondere mit Blick auf den Gewinn, den ein Spielhallenbetreiber mit jedem einzelnen der Geldspielgeräte erwirtschaftet - dem vom Verwaltungsgericht hierfür angesetzten durchschnittlichen monatlichen Kasseninhalt von 2.400 Euro je Gerät wurde seitens der Klägerin nicht entgegengetreten -, davon auszugehen ist, dass i.d.R. die zulässige Höchstzahl an Geldspielgeräten je Spielhalle aufgestellt wird, ist es als dem Wesen der Typisierung und Pauschalierung immanent hinzunehmen, dass damit auch der Gebührenrahmen aus Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz 2016 regelmäßig ausgeschöpft wird.

36
(cc) Ebenfalls geht der Einwand ins Leere, die Beklagte hätte etwa anhand der im Stadtgebiet durchschnittlich zulässigen Anzahl von Geldspielgeräten pro Spielhalle einen „Mittelwert“ bilden und diesen innerhalb des Gebührenrahmens einer Vergleichsberechnung zugrunde legen können. Dem liegt der Gedanke einer Regelgebühr im Sinne eines arithmetischen Mittels zugrunde. Indes kann aber schon nicht generell davon ausgegangen werden, dass die „durchschnittlich“ zutreffende Gebühr in der Mitte eines (ggf. vor Jahrzehnten festgelegten) Rahmens liegt (vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 3 zu Art. 6 KG). Im Übrigen ist die Feststellung eines „Mittelwerts“ auch nicht erforderlich, da, wie ausgeführt, nur die gröbliche Verletzung des Äquivalenzprinzips im Einzelfall zu einer fehlerhaften Gebühr führt. Hierfür gibt es keine Anhaltspunkte.

37
(dd) Auch der Einwand, dass nach der Berechnungsweise der Beklagten, die von einem Betrag pro Geldspielgerät von rund 170 Euro ausgehe, die Mindestgebühr von 150 Euro niemals in Betracht käme, ist durch das Urteil des Verwaltungsgerichts widerlegt. Es hat für die drei Hallen, in denen nach Art. 12 Satz 1 AGGlüStV 2012 - rechnerisch - keine Spielgeräte über die höchstens zulässigen 48 aufgestellt werden dürfen, lediglich eine Mindestgebühr i.H.V. 150 Euro für angemessen erachtet und die Kostenfestsetzungen insoweit geändert, weil die Klägerin hiervon nur dergestalt profitiert, als sie die 48 Geldspielgeräte nach ihrem betrieblichen und wirtschaftlichen Bedarf flexibel aufteilen kann. Hierzu verhält sich die Zulassungsbegründung nicht.

38
(c) Ebenso wenig verfängt die Rüge, das angegriffene Urteil widerspreche dem Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2020 (11 LC 138/19 - juris Rn. 45, 49 zu § 9 Abs. 1 NVwKostG), in der die Berechnung der Gebühr je Geldspielgerät allein anhand des Gebührenhöchstwerts ohne Berücksichtigung des Mindestwerts beanstandet und ausgeführt worden sei, dass die Gebührenbemessung im Einzelfall dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit und dem Differenzierungsgebot Rechnung zu tragen habe. Denn ungeachtet dessen, dass diese erstmals mit Schriftsatz vom 17. August 2020 vorgetragene weitere Begründung nicht innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erfolgt ist, legt die Klägerin auch nicht dar, dass die Entscheidung auf die Rechtslage nach dem Kostengesetz übertragbar wäre. Die dort herangezogene Vorschrift des § 9 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) in der Fassung vom 25. April 2007 (Nds. GVBl S. 172) sieht als Bemessungsgrundsatz für die Ermittlung einer Verwaltungsgebühr aus einem vorgegebenen Rahmen neben dem Maß des Verwaltungsaufwands (vgl. § 1 Abs. 4 Allgemeine

Gebührenordnung - AllGO - vom 5.6.1997, Nds GVBl S. 171) als (einziges) weiteres Kriterium den „Wert des Gegenstands der Amtshandlung“ vor. § 9 Abs. 1 NVwKostG unterscheidet sich damit schon vom Wortlaut her maßgeblich von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG, der zur Bemessung des Vorteilsausgleichs an die „Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten“ anknüpft. Diese ist indes nicht auf den reinen (wirtschaftlichen bzw. monetären) Gegenstandswert der Amtshandlung beschränkt, sondern erlaubt darüber hinaus auch die Berücksichtigung sonstiger, dem Kostenschuldner durch die Amtshandlung zu Gute gekommener Wirkungen und Vorteile rechtlicher, tatsächlicher, moralischer oder prestigebezogener Art wie etwa seine mit der Amtshandlung einhergehende Bevorzugung gegenüber Konkurrenten oder eine damit verbundene Durchbrechung spezifischer Schutzvorschriften (vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 5 zu Art. 6 KG). Schon von daher kommt eine Übertragung der vom Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in der o.g. Entscheidung aufgestellten Grundsätze zur Berechnung der Gebühr für die Bescheidung eines Antrags auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis (a.a.O. Rn. 58 ff.) auf die Rechtslage nach dem Kostengesetz nicht in Betracht. Im Übrigen sieht das niedersächsische Landesrecht - anders als das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz - in der Anlage zu § 1 Abs. 1 AllGO (Kostentarif) unter Tarif-Nr. 57.1.7.1 für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nach § 24 GlüStV 2012 bzw. § 2 NSpielhG auch einen speziellen, weitaus höheren Gebührenrahmen von 4.000 Euro bis 20.000 Euro vor, der mit der Regelung in Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz 2016 von vornherein nicht vergleichbar ist.

39
(d) Dass unter Berücksichtigung insbesondere der wirtschaftlichen Bedeutung der Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle mit (rechnerisch) zwölf Geldspielgeräten für die Klägerin - unter Zugrundelegung eines unbestrittenen durchschnittlichen monatlichen Kasseninhalts von 2.400 Euro je Gerät - ein dem Äquivalenzprinzip zuwiderlaufendes grobes Missverhältnis zwischen der jeweils festgesetzten Gebühr i.H.v. 2.000 Euro und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand gegeben wäre, wird klägerseits nicht dargelegt und ist auch nicht anzunehmen. Wann eine Gebühr ihren eigentlichen Entgeltcharakter verliert und die von dem Äquivalenzprinzip gezogene Obergrenze für die Gebührenbemessung überschritten wird, kann nicht allgemein abschließend festgelegt werden, sondern bedarf einer wertenden Beurteilung im Einzelfall (vgl. BVerwG, U.v. 30.4.2003 - 6 C 5.02 - NVwZ 2003, 1385/1386). Eine unangemessene Relation, wie sie der eben genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde lag (die Gebührenhöhe überstieg dort die Kosten des Verwaltungsaufwands um das rund 4.444-fache) liegt hier jedenfalls ersichtlich nicht vor. Die Gebühr steht in keinem offensichtlichen Missverhältnis zu dem von der Beklagten erbrachten Leistung und dem sich daraus für die Klägerin ergebenden wirtschaftlichen Nutzen.

40
(2) Auch soweit die Vorinstanz die von der Beklagten in Ansatz gebrachte Gebühr für die Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot i.H.v. jeweils 2.000 Euro nicht beanstandet hat, greifen die klägerischen Einwände nicht durch. Mit dem Vorbringen, hinsichtlich der Gebührenbemessung für die Erteilung der Befreiungen fehle es an einer Darlegung der leitenden Erwägungen der Beklagten, der bloße Verweis auf die Orientierung an der Gebühr für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ersetze nicht die erforderliche Ermessensentscheidung, wird ebenfalls kein Ermessensdefizit dargelegt. Denn die von der Beklagten vorgenommene Orientierung der Befreiungsgebühren an der Erlaubnisgebühr hat das Verwaltungsgericht mit der zutreffenden Erwägung gebilligt, dass erst die Befreiungen den Spielhallenbetrieb ermöglichten und insoweit insbesondere auch im Hinblick auf die Amortisation des Investitionsaufwandes von einem gleichwertigen wirtschaftlichen Interesse an den jeweiligen Amtshandlungen auszugehen sei, so dass hinsichtlich der Befreiungen weder eine Reduktion des Rahmenermessens noch eine Ermäßigung der Gebühren geboten sei. Der Umstand, dass die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 GlüStV 2012 regelmäßig erst durch die Erteilung der Befreiungen ermöglicht wird, rechtfertigt es deshalb, diese jeweils mit einer gleich hohen Verwaltungsgebühr zu bemessen.

41
Soweit die Klägerin weiter geltend macht, auch hinsichtlich der Ausschöpfung des Gebührenrahmens für die Erteilung der Befreiungen vom Verbundverbot und vom Mindestabstandsgebot mangele es an der Beachtung der gesetzlichen Vorgaben aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG und der damit verbundenen Herstellung einer angemessenen Wertrelation zwischen den Faktoren „Verwaltungsaufwand“ und „Bedeutung der Angelegenheit“, bleibt zum einen außen vor, dass die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten nicht auf den Wert des Gegenstands der Amtshandlung beschränkt ist (s.o.), und zum anderen wird weder

dargelegt noch ist davon auszugehen, dass die entsprechend der Verwaltungspraxis der Beklagten ermittelte und festgesetzte Gebührenhöhe in einem groben Missverhältnis zum behördlichen Verwaltungsaufwand und dem sich daraus für die Klägerin ergebenden wirtschaftlichen Nutzen stehen würde und damit das Äquivalenzprinzip verletzt wäre (s.o.).

42
(3) Den Erwägungen des Verwaltungsgerichts (UA Rn. 65 ff.), dass auch die „Gesamtgebühr“ i.H.v. 25.350 Euro für die Zulassung der sieben Spielhallen mit 48 Geldspielgeräten im baulichen Verbund und ohne Einhaltung des Mindestabstands gemessen an den damit im Genehmigungszeitraum zu erwartenden Einnahmen nicht unverhältnismäßig wäre oder erdrosselnde oder abschreckende Wirkung entfalten könnte, tritt die Klägerin nicht entgegen.

43
2. Aus den unter 1. genannten Gründen liegt auch der von der Klägerin weiter geltend gemachte Zulassungsgrund der besonderen rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) nicht vor (Zulassungsschrift S. 17 f.). Eine Rechtssache weist besondere rechtliche Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf, wenn das Zulassungsvorbringen gegen das erstinstanzliche Urteil Rechtsfragen von solcher Schwierigkeit aufwirft, dass sie sich wegen ihrer Komplexität nicht im Zulassungsverfahren klären lassen. Keine besonderen Schwierigkeiten weist eine Rechtssache auf, wenn die rechtlichen Fragen sich ohne Weiteres aus dem Gesetz ergeben oder in der Rechtsprechung geklärt sind (vgl. BayVGH, B.v. 21.12.2021 - 23 ZB 17.2446 -, juris Rn. 65 m.w.N.). In der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist indes geklärt, dass es sich bei der Befreiung vom Mindestabstandsgebot (§§ 25 Abs. 1, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 3, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) und vom Verbundverbot (§§ 25 Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 2, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) um jeweils eigenständige gebührenpflichtige Amtshandlungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handelt (s.o.).

44
3. Aus den unter 1. und 2. genannten Gründen liegt schließlich auch der von der Klägerin geltend gemachte Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) nicht vor (Zulassungsschrift S. 18-20, Schriftsatz vom 17.8.2020 S. 5 f.). Soweit die Klägerin hierzu die Frage aufwirft,

45
ob es sich bei der Befreiung vom Abstandsgebot (§§ 25 Abs. 1, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 3, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) und bei der Befreiung vom Verbundverbot (§§ 25 Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 2, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) um jeweils eigenständige gebührenpflichtige Amtshandlungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handelt,

46
ist die gestellte Rechtsfrage nicht (mehr) im Rahmen eines Berufungsverfahrens klärungsbedürftig, da sie anhand der gängigen Auslegungsmethoden unmittelbar aus dem Gesetz zu lösen ist und ihre Beantwortung im positiven Sinne im Übrigen auch der Rechtsprechung des Senats zugrunde liegt, sodass sie als geklärt anzusehen ist (s.o.). Unabhängig davon besteht im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats aufgrund des zwischenzeitlichen Außerkrafttretens des GlüStV 2012 und damit insbesondere der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 sowie der Art. 9 und 12 AGGlüStV 2012 zum 30. Juni 2021 (§ 35 Abs. 2 GlüStV 2012) auch keine grundsätzliche Klärungsbedürftigkeit (mehr), als es sich um ausgelaufenes Recht handelt. Das streitgegenständliche Konzept einer Befreiung ist nach geltender Rechtslage (vgl. § 29 GlüStV 2021 (GVBl S. 97) und Art. 15 AGGlüStV 2021 (GVBl S. 343)) so nicht mehr vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist nicht dargelegt oder ersichtlich, dass noch eine Vielzahl von Fällen hiervon betroffen wäre (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 124 VwGO Rn. 38).

47
4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

48
5. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

49
Mit dieser Entscheidung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts nach § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.