

**Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 2 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

Behindert das Finanzministerium die gerichtliche Überprüfung seiner Konzessionsvergabe?

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke (CDU), eingegangen am 07.10.2024 - Drs. 19/5501, an die Staatskanzlei übersandt am 08.10.2024

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 21.10.2024.

Vorbemerkung der Abgeordneten

In seiner Ausgabe 172 vom 2. Oktober 2024 berichtet das Politikjournal *Rundblick* über eine Rüge des von einer der Bewerberinnen um die Spielbanken-Konzession angerufenen Verwaltungsgerichts Hannover gegenüber dem Finanzministerium „in ungewöhnlicher Schärfe“. Dem Bericht zufolge sieht sich das Verwaltungsgericht auch Monate nach Klageerhebung nicht in der Lage, sich auf Basis der vom Finanzministerium angabegemäß in unterschiedlichen Fassungen vorgelegten Unterlagen einen Überblick über den streitgegenständlichen Sachverhalt zu verschaffen. Es sei „nicht hinnehmbar, dass sich die Kammer den Verwaltungsvorgang aus mindestens drei Versionen (teils geschwärzt und teils ungeschwärzt) zusammensuchen soll“. Ausweislich der *Rundblick*-Darstellung ist das Finanzministerium unter Fristsetzung „erneut“ aufgefordert worden, den Verwaltungsvorgang „unverzüglich vollständig, paginiert und in einer verständlichen Form“ vorzulegen. Auf die Möglichkeit einer Vertagung der für den 24. Oktober 2024 geplanten mündlichen Verhandlung soll das Verwaltungsgericht hingewiesen haben.

Das Verfahren zur Vergabe der Spielbankenkonzession war bereits mit etwa einjährigen Verzögerungen begonnen worden, die das ausschreibende Finanzministerium in Unterrichtungen des Ausschusses für Haushalt und Finanzen eingeräumt hat. Weitere Verzögerungen sind durch die gerichtliche Anfechtung der umstrittenen Entscheidung für eine neue Bewerberin eingetreten. Ein unterbrechungsfreier Betrieb der Spielbanken scheint nicht mehr sicher. In ihrem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 haben die regierungstragenden Fraktionen eine Regelung vorgesehen, die ausdrücklich auch mit niedrigen Bruttospielerträgen im Zusammenhang mit einem Betreiberwechsel gerechtfertigt wird.

Vorbemerkung der Landesregierung

Es ist nicht zutreffend, dass das Verfahren zur Ausschreibung der Spielbankzulassung mit einer etwa einjährigen Verzögerung begonnen wurde. Die Änderung des Niedersächsischen Spielbankengesetzes, mit der die rechtlichen Grundlagen für das Ausschreibungsverfahren neu geregelt wurden, ist am 21.05.2022 in Kraft getreten. Das Ausschreibungsverfahren wurde am 15.03.2023 veröffentlicht. Zu einer Verzögerung von wenigen Monaten kam es dadurch, dass die Ausschreibung anwaltlicher Beratungsleistungen zweimal wiederholt werden musste, da sich bei den ersten beiden Ausschreibungen keine geeignete Kanzlei beworben hatte. Dies wurde dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen im Rahmen der Unterrichtung am 03.04.2024 in der 54. Sitzung mitgeteilt. Unter Berücksichtigung dieser nicht vom Finanzministerium (MF) zu vertretenden Verzögerung erfolgte die Ausschreibung zügig und ohne Verzögerung. Ein Versäumnis wurde vom MF insoweit auch nicht eingeräumt.

1. **Wie oft und in welcher Form ist das Finanzministerium im Vorfeld der jetzigen „erneuten“ Aufforderung vom Verwaltungsgericht Hannover formal oder informell (Telefonate, E-Mails etc.) aufgefordert worden, die zur Beurteilung des streitgegenständlichen Sachverhalts erforderlichen Unterlagen vorzulegen, und wie hat es darauf zu welchem Zeitpunkt reagiert (bitte - ggf. tabellarische - Darstellung inklusive detaillierter Angaben zu den Tagesdaten, eventuellen Fristsetzungen, Art und Umfang der Ministeriumsantwort und etwaigen Reaktionen des Verwaltungsgerichts darauf sowie Begründung eventuell verzögerter bzw. verfristeter Antworten und der Notwendigkeit einer „erneuten“ Aufforderung nach den bereits eingetretenen Verfahrensverzögerungen)?**

In der nachfolgenden Tabelle sind die Kontakte mit dem Verwaltungsgericht Hannover und teilweise auch mit dem Oberverwaltungsgericht Niedersachsen dargelegt, die die Vorlage oder Schwärzungen von Akten zum Inhalt hatten.

Datum Schreiben des Verwaltungsgerichts (teilweise des OVG Niedersachsen <i>in kursiv</i>)	Inhalt	Datum Antwort / Vorlage MF	Inhalt
15.12.2023 (i. R. d. Klagezustellung); Eingang beim zuständigen Referat am 28.12.2023	Zustellung der Klageschrift mit der Bitte, vollständige Vorgänge umgehend vorab im Original zu übersenden, in Papier geführte Akten sind in zeitlicher Reihenfolge geheftet und mit Seitenzahl versehen einzureichen, elektronisch geführte Akten sind ausschließlich über das besondere elektronische Behördenpostfach (beBPo) zu übermitteln.	02.01.2024 Antwort	Mitteilung an das Gericht, dass die Akten vor einer Übersendung daraufhin geprüft werden müssen, inwieweit darin geheimhaltungsbedürftige Vorgänge enthalten sind. Hinweis: Die Antragsunterlagen der Klägerin waren bereits bei Antragstellung in Teilen als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichnet. Die Beigeladene hatte in ihrem Antrag erklärt, dass sämtliche Antragsunterlagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten würden, die streng vertraulich zu behandeln seien und ohne Zustimmung Dritter nicht offenlegt werden dürften. Die Beigeladene wurde vom MF gebeten, die ihrer Auffassung nach als geheim einzustufenden Teile zu kennzeichnen. Sie hat daraufhin die Antragsunterlagen mit erheblichen Schwärzungen versehen und am 06.02.2024 nachgereicht. Der Klägerin wurde ebenfalls Gelegenheit gegeben, weitere Teile für geheimhaltungsbedürftig zu erklären, woraufhin sie am 31.01.2024 zusätzlich verschiedene Konzeptbestandteile geschwärzt nachgereicht hat.

Datum Schreiben des Verwaltungsgerichts (teilweise des OVG Niedersachsen <i>in kursiv</i>)	Inhalt	Datum Antwort / Vorlage MF	Inhalt
05.03.2024	Erinnerung an die noch ausstehende Vorlage der Verwaltungsvorgänge, eine Verzögerung würde zu einer Verzögerung des Rechtsstreits führen.	05.03.2024 Antwortschreiben und elektronische Übersendung der Verwaltungsvorgänge mit Schwärzungen (übersendet am 06.03.2024).	Hinweis, dass die Klägerin und die Beigeladene wesentliche Teile ihrer Unterlagen, die sie bei Beantragung der Spielbankzulassung eingereicht haben, als „geheim“ eingestuft bzw. geschwärzt und einer Offenlegung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren widersprochen haben. Die Verwaltungsvorgänge wurden in entsprechend geschwärzter Fassung vollständig vorgelegt und die Schwärzungen erläutert. Das Gericht wurde um Bezeichnung der konkret für entscheidungserheblich gehaltenen Unterlagen gebeten, damit das beklagte MF auf dieser Basis eine Ermessensentscheidung über die Freigabe oder Sperrung der betreffenden Akteile treffen kann. Zur Erleichterung dieser Entscheidung wurde der Inhalt der geschwärzten Schriftstücke abstrakt dargestellt und eine eigene Einschätzung der Entscheidungserheblichkeit mitgeteilt.
07.03.2024	Anforderung, die Akten vollständig ungeschwärzt vorzulegen. Schwärzungen dürften nur eine Ausnahme darstellen, dies sei vom Beklagten und nicht vom Gericht zu prüfen. Notwendig sei dafür eine Sperrerklärung des MF.	13.03.2024 Antwortschreiben	Mit Verweisen auf Kommentare und höchstrichterliche Rechtsprechung unterlegte Erwiderung an das Gericht, dass bei Geheimhaltungsinteressen Dritter vor der Ermessensentscheidung, Akteile zu sperren oder freizugeben, eine Festlegung des Gerichts zur Entscheidungserheblichkeit der betroffenen Unterlagen zwingend erforderlich ist. So muss zum Zeitpunkt der Freigabeentscheidung außer Zweifel stehen, dass der Inhalt der Akten nach Auffassung des Hauptsachegerichts für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich ist (vgl. Schenke in Kopp/Schenke „VwGO Kommentar“ § 99 Rn. 15). Ohne

Datum Schreiben des Verwaltungsgerichts (teilweise des OVG Niedersachsen <i>in kursiv</i>)	Inhalt	Datum Antwort / Vorlage MF	Inhalt
			eine solche Festlegung des Gerichts zur Entscheidungserheblichkeit ist der Behörde eine Ermessensentscheidung nicht möglich. Daher erneute Bitte an das Gericht, sich zur Entscheidungserheblichkeit der geschwärzten Unterlagen zu äußern.
18.03.2024	Zustellung eines Beweisbeschlusses des Gerichts vom 14.03.2024, dass sämtliche Aktenbestandteile entscheidungserheblich sein können und daher bis zum 25.03.2024 vollständig und ohne Schwärzungen übersandt werden sollen.	25.03.2024	Übersendung der Freigabe- und Sperrerklärung an das VG mit dem Hinweis, dass die Akten im freigegebenen Umfang am 10.04.2024 übersandt werden, sollten die Klägerin oder die Beigeladene bis dahin keinen Antrag auf Überprüfung der Freigabe- und Sperrerklärung nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt haben.
Die Klägerin hat am 28.03.2024 ihre Zustimmung zur Freigabe- und Sperrerklärung des MF und der sie betreffenden Aktenübersendung erklärt. Die Beigeladene hat am 09.04.2024 beim Verwaltungsgericht nach § 99 Abs. 2 VwGO beantragt, durch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht feststellen zu lassen, dass die Freigabe und Vorlage der die Beigeladene betreffenden geschwärzten Akten durch das MF rechtswidrig ist.			
		10.04.2024 Elektronische Übersendung der entschwärzten Unterlagen, die die Klägerin betreffen.	Aufgrund der Zustimmung der Klägerin vom 28.03.2024 wurden die sie betreffenden entschwärzten Aktenteile dem Gericht elektronisch übersandt. Die Akten der Beigeladenen konnten nicht entschwärzt übersandt werden aufgrund des Antrags auf Überprüfung der Freigabeerklärung nach § 99 Abs. 2 VwGO.
23.04.2024	Übersendung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 18.04.2024, den Antrag der Beigeladenen an den zuständigen Spruchkörper des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts abzugeben.		
24.04.2024 (OVG Niedersachsen)	Aufforderung, die im Zwischenverfahren streitgegenständlichen Akten vollständig im Original, in gehefteter Form und mit durchgehenden Seiten- oder Blattzahlen	29.04.2024	Telefonat mit dem Vorsitzenden Richter zur Klärung der Frage, in welcher Form die elektronisch geführten Akten beim OVG vorgelegt werden sollten.

Datum Schreiben des Verwaltungsgerichts (teilweise des OVG Niedersachsen in kursiv)	Inhalt	Datum Antwort / Vorlage MF	Inhalt
	versehen bis zum 17.05.2024 vorzulegen.	16.05.2024	Vorlage der schriftlich eingereichten Anträge der Klägerin und der Beigeladenen im Original, ansonsten der vollständig ausgedruckten, paginierten und ungeschwärzten Verwaltungsvorgänge beim OVG.
		23.05.2024 Elektronische Übersendung der Akten (Anschreiben vom 21.05.2024).	Zur Arbeitserleichterung und besseren Übersicht wurden die bereits eingereichten Akten dem Verwaltungsgericht in einem einheitlichen PDF-Format erneut übersandt. Hierfür wurden die Akten vollständig ausgedruckt, paginiert (in der Reihenfolge der Ablage in der E-Akte) und eingescannt. Eine Anforderung des Verwaltungsgerichts lag dem nicht zugrunde.
03.06.2024 (OVG Niedersachsen)	Aufforderung des OVG Niedersachsen an das Verwaltungsgericht, die einzelnen Unterlagen konkret auf ihre Entscheidungserheblichkeit hin zu untersuchen und das Ergebnis zu verlautbaren.		
03.07.2024 (VG Hannover)	Konkreter Beschluss zur Entscheidungserheblichkeit der einzelnen, bisher geschwärzten Unterlagen. Die Einschätzung des Beklagten zur Entscheidungserheblichkeit wurde dabei im Wesentlichen bestätigt.		
Nachdem das Verwaltungsgericht den Termin zur mündlichen Verhandlung für den 24.10.2024 anberaumt hat, hat die Beigeladene mit Schriftsatz vom 24.07.2024 ihren Antrag auf Überprüfung der Freigabe- und Sperrklärung durch das OVG Niedersachsen zurückgenommen, sodass die Freigabe- und Sperrklärung auch hinsichtlich der die Beigeladene betreffenden Aktenteile vollzogen werden konnte.			
		26.07.2024 Elektronische Übersendung der weiteren freigegebenen Aktenteile.	Übersendung der entschwärzten Aktenteile, die die Beigeladene betreffen und mit Freigabe- und Sperrklärung vom 25.03.2024 freigegeben worden waren.

Datum Schreiben des Verwaltungsgerichts (teilweise des OVG Niedersachsen <i>in kursiv</i>)	Inhalt	Datum Antwort / Vorlage MF	Inhalt
			Hinweis: Die Freigabe konnte wegen des Antrags der Beigeladenen auf Überprüfung der Freigabe durch das OVG erst nach dessen Rücknahme vollzogen werden.
26.09.2024	Aufforderung des Verwaltungsgerichts, den Verwaltungsvorgang unverzüglich vollständig, paginiert und in einer verständlichen Form vorzulegen; es sei nicht hinnehmbar, dass sich die Kammer den Verwaltungsvorgang aus verschiedenen Versionen (teils geschwärzt, teils ungeschwärzt) zusammensuchen solle.	04.10.2024 Elektronische Übersendung aller Verwaltungsvorgänge (Anschreiben vom 01.10.2024).	Erneute Übersendung aller dem Verwaltungsgericht bereits übersandten Verwaltungsvorgänge im Umfang der der Freigabe- und Sperrklärung im Zusammenhang.
		08.10.2024 Zusätzliche Abgabe der kompletten Verwaltungsvorgänge beim Verwaltungsgericht in Papierform.	Abgabe der komplett ausgedruckten Verwaltungsvorgänge (dreifach) entsprechend der Freigabe- und Sperrklärung in Papierform sowie - aufgrund der Einverständniserklärung der Beigeladenen vom 07.10.2024 - vollumfängliche Offenlegung der Jahresabschlüsse der Konzernmutter der Beigeladenen. Zusätzlich beigefügt wurden großformatige Ausdrücke der Konzeptbewertungen, um das Lesen dieser Excel-Tabellen zu erleichtern.

- 2. Geht die Landesregierung auch nach der vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Möglichkeit einer Vertagung der für den 24. Oktober 2024 geplanten mündlichen Verhandlung von einem unterbrechungsfreien Spielbetrieb in den niedersächsischen Spielbanken und von einer bestandskräftigen Konzessionsentscheidung vor Auslaufen der einjährigen Interimskonzession aus (bitte ausführlich begründete Antwort inklusive Darstellung aller für den Fall getroffenen Vorkehrungen, dass es zu einem unterbrechungsfreien Spielbetrieb und zu einer rechtzeitig bestandskräftigen Entscheidung nicht kommt)?**

Die Landesregierung geht nach wie vor davon aus, dass der Spielbetrieb weitergeführt werden kann und wird. Die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht wird voraussichtlich in den Dezember verlegt. Einem vom Verwaltungsgericht für den 20.11. vorgeschlagenen Termin hatte die Klägerin eine Absage erteilt. Es ist weiterhin mit einer Entscheidung deutlich vor Ablauf der derzeit gültigen Interimszulassung zu rechnen. Sollte sich das Verfahren aufgrund von Rechtsmitteln oder aus anderen Gründen länger hinziehen, so kann rechtzeitig eine weitere Interimszulassung für ein Jahr ausgeschrieben werden, ohne dass mit einer Spielunterbrechung zu rechnen ist. Eine weitere

rechtliche Möglichkeit besteht darin, die Vollziehbarkeit der der Merkur Spielbanken Niedersachsen GmbH & Co. KG erteilten regulären Spielbankzulassung anzuordnen.

Die geplante Einführung einer Ausgleichsabgabe in das Spielbankengesetz durch das Haushaltsbegleitgesetz 2025 dient der Umsetzung eines Beschlusses der EU-Kommission vom 20.06.2024. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass diese Ausgleichsabgabe nur unter besonderen Umständen bei sehr niedrigen Bruttospielerträgen anfallen dürfte, beispielsweise im Falle eines Betreiberwechsels. Erfolgt ein Betreiberwechsel erst spät im Kalender- bzw. Geschäftsjahr, kann ein solcher Fall eintreten. Daraus ist nicht abzuleiten, dass mit einer nennenswerten Unterbrechung des Spielbetriebs zu rechnen wäre.

Die Spielbankaufsicht im MF ist an das geltende Niedersächsische Spielbankengesetz gebunden. Dessen rechtliche Mittel liegen in der Ausschreibung und Erteilung einer Spielbankzulassung, einer Interimszulassung und gegebenenfalls der Anordnung der sofortigen Vollziehung. Weitere Möglichkeiten zur Gestattung eines Spielbankenbetriebes sieht das Gesetz nicht vor.

3. Warum ist von den Vertretern des zuständigen Finanzministeriums im Rahmen mehrerer Unterrichtungen des Haushaltsausschusses trotz der Pflicht zur wahrheitsgemäßen, unverzüglichen und vollständigen Beantwortung der Anfragen von Landtagsmitgliedern (Art. 24 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung) nie über die Schwierigkeiten des Verwaltungsgerichts bei der Sachverhaltsermittlung (und den ursächlichen Beitrag des Finanzministeriums dazu) sowie über - gegebenenfalls früher schon einmal geäußerte - Zweifel des Gerichts an der Bewertung der Bewerbung der designierten künftigen Betreiberin berichtet, sondern im Gegenteil vermittelt worden, man gehe aus gutem Grund davon aus, dass das Verwaltungsgericht die Entscheidung des Finanzministeriums für die neue Betreiberin bestätigen werde?

Der Haushaltsausschuss wurde wahrheitsgemäß, unverzüglich und vollständig unterrichtet. In der 73. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 04.09.2024 hat die Landesregierung im vertraulichen Teil der Sitzung ausführlich über die Umstände der mehrfachen Aktenübersendung unterrichtet. Auf das Protokoll des vertraulichen Teils dieser Sitzung wird verwiesen.

Die Akten wurden dem Verwaltungsgericht zunächst mit den von der Klägerin und der Beigeladenen verlangten Schwärzungen übersandt. Später wurden im jeweils freigegebenen Umfang „entschwärzte“ Akten nachgeliefert. Einzelheiten sind der in der Antwort zu Frage 1 enthaltenen Tabelle zu entnehmen.

Die Verständlichkeit der Form der übersandten Akten hat das Verwaltungsgericht erstmals mit Schreiben vom 26.09.2024 bemängelt, zwei Monate nach Erhalt der bis dahin letzten Aktenübersendung, und das MF aufgefordert, die Akten nochmals vollständig im Zusammenhang zu übersenden. Daraufhin wurden die Akten am 04.10.2024 nochmals vollständig elektronisch an das Verwaltungsgericht übermittelt. Zusätzlich wurden die Akten dreifach ausgedruckt und dem Verwaltungsgericht am 08.10.2024 in Papierform übergeben.

Inhaltliche Fragen zur Auswahlentscheidung hat das Verwaltungsgericht ebenfalls erstmals in dem Schreiben vom 26.09.2024 gestellt. Die inhaltlichen Fragen des Gerichts beziehen sich auf den neuen Vortrag der Klägerin, den diese erstmals mit Schriftsatz vom 20.09.2024 in das Verfahren eingeführt hat. Zuvor bestand die inhaltliche Auseinandersetzung schlicht aus wechselseitigen Schriftsätzen der Beteiligten.