

# Beschluss Az. 7 ME 121/13\*

Niedersächsisches OVG

15. April 2014

## Tenor

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Lüneburg – 5. Kammer – vom 5. Dezember 2013 wird zurückgewiesen.
- 2 Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- EUR festgesetzt.

## Gründe

- 4 I.
- 5 Die Beteiligten streiten darum, ob die Antragstellerin wegen des mit dem Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags in Kraft getretenen Verbots eines Betriebs mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (§25 Abs. 2 GlüStV) nach Ablauf der Übergangsfrist des §24 Abs. 4 Satz 3 GlüStV umgehend den Betrieb ihrer Spielhalle IV, B., in C., aufgeben muss. Der Antragsgegner verfügte mit Bescheid vom 25. Juni 2013 (Bl. 76 f. Beiakte – BA – F) – geändert und ergänzt durch Schriftsatz vom 14. August 2013 (Bl. 34 ff. [36 f. der Gerichtsakte GA]) – unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Schließung dieser Spielhalle und drohte der Antragstellerin für den Fall des Weiterbetriebs ein Zwangsgeld von 5.000 EUR an. Die Antragstellerin begehrt, die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen bzw. anzuordnen, die sie insoweit gegen den genannten Bescheid erhoben hat.
- 6 Unter dem 25. Oktober 2011 (Bl. 31 f. BA F) hatte die Antragstellerin – offenbar auf einem ihr per Fax am 11. Oktober 2011 durch den Antragsgegner zugeleiteten Vordruck – die Erteilung einer (nach altem Recht ausreichenden)

---

\*<http://openjur.de/u/686843.html> (= openJur 2014, 8789)

gewerberechtiglichen Genehmigung für den Betrieb ihrer Spielhalle IV beantragt. Daraufhin erteilte ihr der Antragsgegner mit Bescheid vom 24. November 2011 (Bl. 39 ff. BA F) für diese Spielhalle eine unbefristete Erlaubnis gemäß §33i GewO.

- 7 Die Spielhalle IV, steht in einem baulichen Verbund (vgl. §25 Abs. 2 GlüStV) mit der Spielhalle I, die ebenfalls von der Antragstellerin betrieben wird, und den Spielhallen II und III, welche die D. betreibt (vgl. Bl. 41 BA F).
- 8 Nachdem für alle vier Spielhallen die neuen Erlaubnisse nach §24 Abs. 1 GlüStV beantragt und deshalb ein Losverfahren unter ihnen durchgeführt worden war, erteilte der Antragsgegner unter dem 25. Juni 2013 nur für die Spielhalle III eine solche Erlaubnis. Mit dem angefochtenen Bescheid vom selben Tage lehnte er dagegen eine Erlaubniserteilung für die Spielhalle IV ab und traf die weiteren hier streitgegenständlichen Maßnahmen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus: Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach §33i GewO nach dem 28. Oktober 2010 erteilt worden seien, würden ab dem 1. Juli 2013 vollständig dem Glücksspielstaatsvertrag unterliegen. Hierzu gehöre, dass eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehe, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sei, von der Erteilung einer Erlaubnis nach §24 GlüStV ausgeschlossen sei. Die Spielhallen IV befinde sich in einem Gebäude mit der Spielhalle III, für die der D. mit Bescheid vom 25. Juni 2013 eine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag erteilt worden sei. Nur die Spielhalle III dürfe zukünftig betrieben werden. Gemäß §15 Abs. 2 GewO könne der Betrieb eines Gewerbes verhindert werden, wenn es ohne die erforderliche Genehmigung betrieben werde. Dabei sei zwischen dem Interesse der Antragstellerin am Weiterbetrieb und dem öffentlichen Interesse abzuwägen. Das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sei höher einzustufen als das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin. Die Erteilung einer Erlaubnis nach §24 GlüStV sei unmöglich. Auch zukünftig bestehe nicht die Möglichkeit, die vorgegebenen Voraussetzungen zu schaffen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei erforderlich, weil die Einhaltung der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags im öffentlichen Interesse liege und es nicht hingenommen werden könne, dass der Betrieb einer Spielhalle während eines Rechtsbehelfsverfahrens weiter möglich wäre. Die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 5.000,00 EUR sei ausreichend und verhältnismäßig. Eine einen ablehnenden Bescheid entsprechenden Inhalts erließ der Antragsgegner hinsichtlich der Spielhalle I.
- 9 Nach Zustellung dieser Bescheide am 28. Juni 2013 (vgl. Bl. 80 f. BA F) hat die Antragstellerin am Montag, den 29. Juli 2013, – 5 A 190/13 – (BA D) Klage gegen die zwei Schließungsverfügungen erhoben und zugleich um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht.
- 10 Die Beteiligten haben das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes übereinstimmend hinsichtlich der Spielhalle I für erledigt erklärt, nachdem der Antragsgeg-

ner die entsprechende Schließungsverfügung aufgehoben hat (vgl. Bl. 109, 110 und 115 GA), da die Vorinstanz ihm mitgeteilt hatte, ihres Erachtens unterfalle die Spielhalle I der Übergangsvorschrift des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 8. 11. 2013 – 7 ME 82/13 –, GewArch 2014, 30 f. – hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 7 f.).

- 11 Durch den mit der Beschwerde angefochtenen Beschluss hat das Verwaltungsgericht das Eilverfahren hinsichtlich der Spielhalle I eingestellt und im Übrigen den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt.
- 12 Zur Begründung hat es unter anderem ausgeführt:
- 13 1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in dem angegriffenen Bescheid sei gemäß §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO hinreichend begründet. Der Antragsgegner habe im Bescheid vom 25. Juni 2013 das Interesse an der sofortigen Vollziehung begründet. Er habe die einschlägigen Rechtsgrundlagen benannt und zugleich auf die Dringlichkeit ihrer Umsetzung hingewiesen.
- 14 2. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sei für das vorliegende Verfahren nicht von der Verfassungswidrigkeit der §§24 Abs. 1, 25 Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bzw. der §§4 Abs. 1 Nr. 1, 10 NGLüSpG auszugehen. Die Verwerfung eines formellen Gesetzes als verfassungswidrig müsse im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Ausnahme bleiben und sei auf Fälle evidenter Verfassungswidrigkeit beschränkt. Daher sei es nicht gerechtfertigt, die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin nur deshalb wiederherzustellen, weil das Bundesverfassungsgericht auf eine im Rahmen des Klageverfahrens denkbare Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG im Sinne der Antragstellerin negativ über die Gültigkeit der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages entscheiden könnte. Denn jedenfalls auf der Grundlage des bisherigen Vorbringens der Antragstellerin sei nicht anzunehmen, dass die Normen verfassungswidrig seien und daher eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen sein werde.
- 15 3. Es bestünden keine Bedenken gegen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die hier in Rede stehenden Vorschriften der §§24 Abs. 1 (Erlaubnispflicht), 25 Abs.2 (Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen) und 29 Abs. 4 (Übergangsregelungen) GlüStV.
- 16 a) Zwar erstrecke sich die konkurrierende Gesetzgebung gemäß Art.74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf das Recht der Wirtschaft, es sei aber ausdrücklich das Recht der Spielhallen ausgenommen. Selbst nach Auffassung der Antragstellerin sei vom Recht der Spielhallen auch der Regelungsbereich des §33i GewO erfasst. Dieser Regelungsbereich umfasse unter anderem die soeben genannten Regelungen, sodass auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz der Länder gegeben sei. Es fehle diesen Regelungen nicht der regionale Bezug, denn sie knüpften an die konkreten örtlichen Gegebenheiten an.

- 17 b) Ihre Zwecksetzung sei auch nicht bodenrechtlicher Natur mit der Folge konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Zur Materie „Bodenrecht“ gehörten nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung hätte, also rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regelten. An dieser Unmittelbarkeit fehle im Falle des Verbots des baulichen Verbundes mit weiteren Spielhallen, das nur die Nutzung innerhalb eines Gebäudes betreffe. Vielmehr sei diese Regelung mit der Bekämpfung von Spielsucht motiviert und auf polizeirechtliche Erwägungen zurückzuführen.
- 18 4. Die Regelungen verstießen aller Voraussicht nach auch nicht gegen Grundrechte der Spielhallenbetreiber. Der Erlaubnisvorbehalt, die Abstandsgebote und das Verbot des Spielhallenbetriebs im baulichen Verbund verletzten weder die Berufsfreiheit (Art.12 Abs. 1 GG) noch das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) der Antragstellerin. Wie auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschieden habe seien sie rechtmäßige Berufsausübungsregelungen.
- 19 a) Der Beruf des Spielhallenbetreibers werde nur inhaltlich hinsichtlich der Art und Weise der beruflichen Tätigkeit reglementiert, denn auch nach der Neuregelung könne für Spielhallen mit Geldspielgeräten eine Konzession erlangt werden. Die Maßnahmen, die zur Reduzierung und Entzerrung eines umfangreichen Spielangebotes führen sollten, richteten sich sowohl an bereits erkrankte Spieler als auch an Spieler, die noch zu erkranken drohten. Zwar könnten beide Spielergruppen - nach wie vor - andere weiter entfernt liegende Spielhallen aufsuchen, es könne aber nicht unterstellt werden, dass sie dies automatisch tun würden. Dass eine Reduzierung der Spielhallen daher von vornherein nicht zweckmäßig sei, den Spieltrieb zu kanalisieren, könne nicht angenommen werden.
- 20 b) Gleiches gelte in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG. Die §§25 Abs. 1 und 2 GlüStV, 10Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG stellten sich als verfassungsrechtlich zulässige Inhaltsbeschränkungen des Eigentums dar. Vorliegend habe der Gesetzgeber – unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Interessen der Spielhallenbetreiber und das Gemeinwohlinteresse zu einem gerechten Ausgleich gebracht. Angesichts des hohen Suchtpotentials gerade der in Spielhallen leicht verfügbaren Geldspielautomaten und der mit der Spielsucht verbundenen schwerwiegenden Folgen für den Betroffenen, dessen Familie und die Gesellschaft liege diesen Regelungen ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel zugrunde. Zudem dürften Spielhallen auch künftig in einer Größe zugelassen werden, die einen wirtschaftlichen Betrieb ermögliche.
- 21 c) Die Unterscheidung zwischen „Altspielhallen“, für die eine fünfjährige Übergangsfrist gelte (§29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV), und „Neuspielhallen“ mit einer einjährigen Übergangsfrist (§29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV) lasse nach summarischer Prüfung keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG erkennen. Die Unterscheidung danach, ob zum Stichtag 28. Oktober 2011 eine Erlaub-

nis nach §33 i GewO vorgelegen habe, sei sachlich gerechtfertigt. Es mache einen Unterschied, ob der Spielhallenbetreiber bei Bekanntwerden des Inhalts des von den Ministerpräsidenten beschlossenen Entwurfs des Änderungsstaatsvertrages bereits eine Genehmigung für eine Spielhalle gehabt habe oder ob eine Erlaubnis nach §33i GewO erst danach erteilt worden sei.

- 22 5. Die angegriffenen Bestimmungen verstießen nicht wegen unzulässiger Rückwirkung gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz gehe nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Grenzen für die Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung könnten sich aus Vertrauensschutzerwägungen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben. Die Festlegung angemessener Übergangsfristen richte sich nach dem Einzelfall und liege im Ermessen des Gesetzgebers. Vorliegend sei die unechte Rückwirkung zulässig, denn sie werde durch angemessene Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 GlüStV aufgefangen bzw. abgemildert und Vertrauensgesichtspunkte stünden nicht entgegen. Insbesondere, wenn berücksichtigt werde, dass bereits seit mehreren Jahren im Zusammenhang mit Wettmonopolen der gesamte Glücksspielbereich und damit auch das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen diskutiert worden sei, genügten die in §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV festgelegte einjährige Übergangsfrist und die Stichtagsregelung des 28. Oktober 2011. Bereits ab diesem Zeitraum, in den auch die Föderalismusreform falle, sei eine gesicherte Vertrauensgrundlage der Spielhallenbetreiber in den Bestand und die Fortdauer der bisherigen Regelung des §33i GewO zweifelhaft. Abstandsregelungen zwischen einzelnen Spielhallen seien bereits im 1. Entwurf zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 14. April 2011 enthalten, der als Stichtag den 6. April 2011 benenne. Deshalb habe der Entwurf ein großes Echo in der Öffentlichkeit gefunden und sei auf Widerstand des Spielautomatengewerbes gestoßen. Viele Spielhallenbetreiber hätten daraufhin versucht, sich noch möglichst viele erlaubte Standorte zu sichern. Wenn sie bei diesem Wettlauf mit der Zeit ohne Rücksicht auf das Risiko strengerer Neuregelungen vor Erhalt einer gewerberechtlichen Erlaubnis Investitionen getätigt hätten, sei ihr Vertrauen insoweit nicht schutzwürdig. Auch der Umstand, dass ein von den Ministerpräsidenten der Länder beschlossener Entwurf des Staatsvertrages noch der Ratifikation durch die jeweiligen Länderparlamente bedurft habe, führe nicht zu einer unverhältnismäßigen Stichtagsregelung. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher beschlossener Entwurf des Staatsvertrags mit dem vereinbarten Inhalt umgesetzt werde, sei sehr hoch. Zudem hätten einzelne Länder wie Bremen und Berlin bereits im Mai 2011 in ihren Spielhallengesetzen Abstandsregelungen für Spielhallen und Übergangsregelungen eingeführt.
- 23 6. Der Ansicht der Antragstellerin, der Glücksspielstaatsvertrag sei insgesamt unionsrechtswidrig, folge die Kammer nicht. Insbesondere sei das von dem Gerichtshof der Europäischen Union entwickelte Kohärenzgebot nicht verletzt. Es bestehe keine Pflicht für den Gesetzgeber, die Regelungen der verschiedenen Glücksspielbereiche anzugleichen. Kohärenz im Glücksspielbereich bedeute nicht, dass für

alle Bereiche des Glücksspiels (nahezu) gleiche Bedingungen geschaffen werden müssten. Soweit die Antragstellerin eine Inkohärenz im Vergleich zum Recht der Spielbanken sehe, sei darauf hinzuweisen, dass das Niedersächsische Spielbankengesetz zwar keine Abstandsgebote und kein Verbot des Betriebs in einem baulichen Verbund enthalte, gemäß §1 Satz 2 NSpielbG aber nur bis zu zehn Spielhallen in Niedersachsen zulässig seien, mithin schon aus diesem Grund keine weniger einschränkenden Regelungen in diesem Bereich im Vergleich zu den streitbefangenen Vorschriften für Spielhallen vorlägen. Abgesehen davon unterliege die Zulassung einer Spielbank gemäß den §§2 und 3 NSpielbG weitreichenden sonstigen Bedingungen.

- 24 7. Es könne vorliegend dahinstehen, ob die Härtefallregelung in §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nur auf „Altspielhallen“ (§29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV) oder in analoger Anwendung auch auf „Neuspielhallen“ (§29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV) anwendbar sei, denn die Regelung stelle die Annahme eines Härtefalls in das Ermessen der zuständigen Behörde. Die Antragstellerin müsste zunächst beim Antragsgegner die Anwendung der Härtefallregelung auf ihre Spielhalle IV beantragen und die Gründe dafür darlegen. Allein die Tatsache, dass ihre Spielhalle IV unter die einjährige Übergangsfrist falle, könne nicht als Grund für die Annahme einer Härte angesehen werden.
- 25 8. Es besteht darüber hinaus die Notwendigkeit der Durchsetzung der Schließungsverfügung im Sofortvollzug. Es werde nicht verkannt, dass die Schließung der Spielhalle IV erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Antragstellerin habe. Es sei allerdings nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin in die Insolvenz getrieben werde, denn sie betreibe unter der Anschrift E. in F. C. genehmigte Spielhallen und ausweislich der Verwaltungsvorgänge auch weitere Spielhallen in Berlin. Ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung könnte die Spielhalle IV weiter betrieben werden mit der Folge, dass das erhebliche Gefahrenpotential des gewerblichen Automaten fortbestünde. Um zeitnah die oben geschilderten wichtigen Gemeinwohlziele des Gesetzgebers umzusetzen, sei die sofort vollziehbare Schließungsanordnung gerechtfertigt. Nur so könne gewährleistet werden, dass keine weiteren gefährdeten Spieler spielsüchtig mit all den daraus folgenden Konsequenzen für sie, ihre Familien und die Gesellschaft würden. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass zwar das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft in Baden-Württemberg die zuständigen Behörden angewiesen habe, von der Anordnung der sofortigen Vollziehung abzusehen, es an einer vergleichbaren Anweisung in Niedersachsen aber nach Auskunft des zuständigen Ministeriums fehle.
- 26 9. Die Rechtmäßigkeit der Androhung der Zwangsgelder folge aus §70 NVwVG i. V. m. den §§64 Abs. 1, 65 Abs. 1 Nr. 2, 67, 70 Nds. SOG. Einwände gegen die streitbefangene Verfügung der Antragsgegnerin seien insoweit nicht vorgetragen.
- 27 Nach Zustellung des Beschlusses vom 5. Dezember 2013 am 10. Dezember 2013 hat die Antragstellerin am 17. Dezember 2013 Beschwerde eingelegt und dieses

Rechtsmittel am 9. Januar 2014 begründet.

- 28 Sie beantragt,
- 29 unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 5. Dezember 2013,
- 30 1. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen die Anordnung der Einstellung des Betriebs der Spielhalle IV in der B. in F. C. zum 1. Juli 2013 in dem Bescheid des Antragsgegners vom 25. Juni 2013 (Ordnungsziffer 2) wiederherzustellen und
- 31 2. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen die Zwangsmittelandrohung in dem Bescheid des Antragsgegners vom 25. Juni 2013 (Ordnungsziffer 3) anzuordnen.
- 32 Der Antragsgegner beantragt,
- 33 die Beschwerde zurückzuweisen.
- 34 Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.
- 35 II.
- 36 Die Beschwerde der Antragstellerin bleibt ohne Erfolg. Denn ihre Begründung genügt teilweise bereits nicht den Anforderungen, die an die Darlegung der Beschwerdegründe und die gebotene Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung zu stellen sind. Im Übrigen rechtfertigen die dargelegten Beschwerdegründe, die allein grundsätzlich zu prüfen sind, die begehrte Abänderung des Beschlusses der Vorinstanz nicht (§§146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO).
- 37 1. Zu Unrecht macht die Antragstellerin geltend, dass die Begründung, die der Antragsgegner für die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Schließungsverfügung gegeben hat, nicht den Anforderungen genüge, die an eine solche Begründung zu stellen sind.
- 38 Ihrer Rechtsauffassung, es sei nicht auf die zusätzlichen Ausführungen in dem Schriftsatz des Antragsgegners vom 14. August 2013 abzuheben, weil eine formell mangelhafte Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht im Rahmen des Eilverfahrens nachgeholt werden könne, da eine solche Heilungsmöglichkeit gesetzlich nicht vorgesehen sei und sie überdies die Warnfunktion des Begründungserfordernisses nach §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO vollständig entwerten würde (so auch: OVG LSA, Beschl. v. 3. 4. 2013 – 1 M 19/13 –, juris, Langtext Rn. 11; VGH BW, Beschl. v. 27. 9. 2011 – 1 S 2554/11 –, VBIBW 2012, 151 f., hier zitiert nach juris, Langtext Rnrn. 9 und 10, m. z. w. N.), folgt der Senat nicht. Er schließt sich vielmehr der Gegenauffassung (Nds. OVG, Beschl. v.

5. 6. 2003 – 8 ME 87/03 –, NUR 2003, 635 f., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 5, und Beschl. v. 17. 8. 2001 – 11 MA 2457/01 –, InfAuslR 2002, S.13 f., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 2; OVG Rhld-Pf., Beschl. v. 3. 4. 2012 – 1B10136/12 – BauR 2012, 1362 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 14; OVG Bln-Brdbg, Beschl. v. 16. 4. 2008 – OVG 3 S 106.07 –, NVwZ-RR 2008, 727 f., hier zitiert nach juris, Rn. 7 ff., m. z. w. N.; VG Neustadt/W, Beschl. 28. 2. 2013 – 4 L 44/13.NW –, juris, Langtext Rn. 23) an. Da nach §45 Abs. 2 VwVfG (i. V. m. §1 Abs. 1 NVwVfG) Verfahrensfehler bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens geheilt werden können, sind keine durchgreifenden Gründe ersichtlich, die gegen eine Anwendung des Rechtsgedankens des §45 Abs. 1 Nr. 2 und Abs.2 VwVfG auch im Falle eines Begründungsmangels nach §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO sprechen. Zumal die Verwaltungsgerichte nicht an eine ordnungsgemäße Begründung der Verwaltungsbehörde gebunden sind, sondern eine eigene Entscheidung über die Frage zu treffen haben, ob der Sofortvollzug materiell gerechtfertigt ist, lässt sich dafür insbesondere das Argument der Prozessökonomie ins Feld führen. Eine Behörde wäre nämlich nach wohl einhelliger Auffassung befugt, eine lediglich unzureichend begründete Vollziehungsanordnung mit der nachgeschobenen Begründung erneut zu erlassen. Vor diesem Hintergrund zöge die Rechtsauffassung der Antragstellerin im Ergebnis nur eine Verfahrensverdoppelung mit– gerade in Eilfällen – unerwünschter Zeitverzögerung nach sich. Durch die Zulassung einer heilenden Ergänzung der Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung wird dagegen ein von dieser Anordnung Betroffener nicht unzumutbar in seinen Rechten beeinträchtigt. Denn er kann auf eine solche Ergänzung ggf. mit einer Erledigungserklärung reagieren, die regelmäßig zur Folge haben wird, dass die Behörde die Kosten des Verfahrens zu tragen hat, wenn ihre bisherige Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung unzureichend war.

- 39 Hiernach kommt es nicht darauf an, ob allein die Begründung, die der Antragsgegner in seinem Bescheid vom 25. Juni 2013 für das besondere Interesses an der sofortigen Vollziehung der Betriebsschließungsanordnung gegeben hat, den nach §80 Abs. 3 Satz 1 VwGO zu stellenden Anforderungen genügt. Vielmehr sind auch die Ergänzungen in den Blick zu nehmen, die diese Begründung durch den Schriftsatz des Antragsgegners vom 14. August 2013 (Bl. 37 GA) erfahren hat.
- 40 Die Antragstellerin macht zwar des Weiteren geltend, dass auch diese ergänzenden Ausführungen die Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht zu tragen vermöchten, weil das Niedersächsische Glücksspielgesetz und der Glücksspielstaatsvertrag langfristige Ziele verfolgten, deren besonders zeitnahe Umsetzung nicht intendiert sei, sodass es einer umso eingehenderen, hier aber fehlenden Begründung anhand der Umstände des Einzelfalls bedurft hätte, um gleichwohl eine sofortige Vollziehung anzuordnen (vgl. Thür. OVG, Beschl. v. 4. 12. 2013 – 3 EO 494/13 –, LKV 2014, 52 ff., hier zitiert nach juris, Rn. 13). Dieser Auffassung ist aber ebenfalls nicht zu folgen. Denn unrichtig ist schon ihre Prämisse, die gesetzgeberischen Ziele der Eindämmung und Bekämpfung der

Spielsucht seien nur langfristig und nicht auf eine unmittelbare Umsetzung angelegt. Sie lässt nämlich unberücksichtigt, dass der Gesetzgeber für die von ihm für erforderlich gehaltenen Änderungen der Rechtslage eine Konstruktion gewählt hat, die ohne das Erfordernis einer vorherigen Aufhebung der gemäß §33i GewO erteilten Erlaubnisse bereits von Gesetzes wegen mit dem Ablauf der Übergangsfrist zum Eintritt der formellen und materiellen Illegalität einer Spielhalle wie derjenigen der Antragstellerin führt. Damit zielt er erkennbar auf eine beschleunigte Schließung solcher Spielhallen ab, die von den begünstigenden Übergangsbestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages nicht weiter profitieren sollen (Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7ME 90/13 –, juris, Langtext Rn. 43). Vor diesem rechtlichen Hintergrund hat der Antragsgegner mit seinem Schriftsatz vom 14. August 2013 das besondere Vollzugsinteresse (noch) ausreichend begründet. Er hatte nämlich für den vorliegenden Einzelfall bereits in seinem Bescheid vom 25. Juni 2013 näher ausgeführt, warum keine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag erteilt werden könne. Hieran anknüpfend hat er unter dem 14. August 2013 sinngemäß auf Folgendes abgehoben: Die Beschränkungen des Glücksspielstaatsvertrages seien zur Zielerreichung auf eine zeitnahe Umsetzung angewiesen, weil sie der Ausweitung des Automatenspiels mit seinem hohen Suchtpotential entgegenwirken sollten. Deshalb sei in Fällen, in denen keine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag erteilt werden könne, nicht hinzunehmen, dass eine Spielhalle infolge der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs auf unabsehbare Zeit weiter betrieben werde. Dies ist gemäß §80 Abs.3 Satz 1 VwGO (noch) ausreichend, weil das dortige Erfordernis einer einzelfallbezogenen Begründung nicht ausschließt, dass für spezielle Fallgruppen, die sich in typischen Interessenlagen gleichen, auch stärker typisierende Argumentationsmuster verwendet werden (Funke-Kaiser, in: Bader u. a., VwGO, 5. Aufl. 2011, §80 Rn. 50).

- 41 2. Die Antragstellerin rügt zu Unrecht, das Verwaltungsgericht hätte es im Interesse effektiven Rechtsschutzes für eine Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes genügen lassen müssen, dass hinreichende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der streitentscheidenden Normen des Glücksspielstaatsvertrages und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes bestünden; die Hauptsache würde dadurch nicht vorweggenommen werden.
- 42 Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) rechtfertigt hier keine solche Relativierung des Verwerfungsmonopols der Verfassungsgerichtsbarkeit für formelle Gesetze (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 – 7 ME 48/13 – und v. 21. 2. 2013 – 2NB 20/13, juris, Langtext Rn. 10). Dies gilt unter anderem auch deshalb, weil bereits von Gesetzes wegen mit dem Ablauf der Übergangsfrist die formelle und materiellen Illegalität einer Spielhalle wie derjenigen der Antragstellerin eintreten soll. Denn vor diesem Hintergrund würde es den Rechtskreis der Antragstellerin auf eine Weise erweitern, die faktisch einer Vorwegnahme der Hauptsache im Rechtsstreit um die Erteilung der Erlaubnis nach §24 Abs. 1 GlüStV (Az.: 5 A 191/13 – vgl. BA E) gleichkäme, ließe es die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege der Gewährung vorläufigen Rechtss-

chutzes gegenüber der Schließungsanordnung zu, dass die Antragstellerin den Betrieb der Spielhalle IV fortsetzt, obwohl ihr die gesetzlich erforderliche Erlaubnis dafür versagt wurde. Im Übrigen ist die Vorinstanz prognostisch bereits davon ausgegangen, dass die seitens der Antragstellerin geltend gemachten verfassungsrechtlichen Zweifel letztlich nicht durchgreifen werden, und ist dies aus den Beschwerdegründen der Antragstellerin nicht zu beanstanden.

- 43 3. Die Antragstellerin trägt vor, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass es keine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Niedersachsen für das Abstandsgebot (§25 Abs. 1 GlüStV und §10 Abs. 2 NGlüSpG) sowie das Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen (§25 Abs. 2 GlüStV) gebe. Es habe sich nicht mit der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und des Kompetenztitels „Recht der Spielhallen“ befasst, die zwingend dafür spreche, dass den Ländern die Kompetenz nur im Rahmen des §33i GewO übertragen worden sei und dabei auch nur insoweit, als Gefahren betreffend den Spieler- und Jugendschutz von der einzelnen Spielhalle ausgingen. Eine Landeszuständigkeit für Abstandsgebote zwischen den Spielhallen lasse sich darauf nicht stützen. Speziell anhand des Abstandsgebotes und des Verbotes des baulichen Verbundes von Spielhallen lege G. in einem bereits in der Antragschrift zitierten Aufsatz dar, dass sich insoweit eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, etwa mit dem Ziel des Spielerschutzes, nicht begründen lasse. Soweit das Verwaltungsgericht davon ausgehe, dass die Zwecksetzung der genannten Normen nicht bodenrechtlicher Natur sei, verkenne es, dass es für die Zuordnung zu einem Kompetenztitel maßgeblich auf die Ziele ankomme, die verfolgt werden sollten. Die Abstandsregelung und das Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen seien dem Bodenrecht zuzuordnen, weil die Länder ganz überwiegend darauf abgehoben hätten, dass es in den vergangenen Jahren einen starken Anstieg der Spielhallenstandorte und eine zunehmende Ballung in den Stadtzentren gegeben hätte und eine Notwendigkeit staatlichen Einschreitens bestünde.
- 44 Mit diesen Ausführungen genügt die Antragstellerin teilweise bereits nicht den Anforderungen, die gemäß §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO an die Darlegung der Gründe für die begehrte Änderung und an die Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu stellen sind. Hiernach muss ein Beschwerdeführer nämlich von der Begründungsstruktur der angefochtenen Entscheidung ausgehen und das Entscheidungsergebnis in Frage stellen (Bader, in: Bader u. a., VwGO, 5. Aufl. 2011, §146 Rn. 30). Die erforderliche Dichte seiner eigenen Ausführungen hat sich dabei an der Dichte der Begründung der angefochtenen Entscheidung zu orientieren (Happ, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, §146 Rn. 22): Je intensiver diese Entscheidung begründet ist, umso eingehender muss der Beschwerdeführer die sie tragende Argumentation entkräften. Es reicht deshalb grundsätzlich nicht aus, wenn er lediglich eine eigene Würdigung der Sach- und Rechtslage vorträgt, die im Ergebnis von derjenigen des Verwaltungsgerichts abweicht, die Vorzugswürdigkeit dieser Würdigung behauptet und die weitere Begründung – oder etwaige Widerlegung – dieser Vorzugswürdigkeit dem Oberverwaltungsgericht überlässt. Vielmehr muss

regelmäßig bereits der darlegungsbelastete Beschwerdeführer den einzelnen tragenden Begründungselementen der angefochtenen Entscheidung geeignete Gegenargumente konkret gegenüberstellen und – soweit möglich – die Vorzugswürdigkeit dieser Gegenargumente darlegen (Nds. OVG, Beschl. v. 10. 2. 2014 – 7 ME 105/13 –, juris, Langtext, Rn. 26).

- 45 Soweit die Antragstellerin zur Begründung ihrer Beschwerde vorbringt, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber keine Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des Abstandsgebots der §§25 Abs. 1 GlüStV, 10Abs. 2 NGlüSpG besessen habe, trägt sie bereits nicht hinreichend der Begründungsstruktur der angefochtenen Entscheidung Rechnung. Denn – wie der Antragsgegner – hat auch das Verwaltungsgericht die streitgegenständliche Spielhalle IV nicht auf der Grundlage dieser Normen, sondern tragend auf der Grundlage der spezielleren (Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, §25 Rn. 9) Regelung des §25 Abs. 2 GlüStV (Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen) als nicht erlaubnisfähig angesehen. Eine Notwendigkeit, den angefochtenen Beschluss in der begehrten Weise abzuändern, lässt sich deshalb mit den Ausführungen der Antragsgegnerin zur Kompetenzwidrigkeit der Vorschriften über das Abstandsgebot nicht begründen.
- 46 Zwar beruft sich die Antragstellerin auf einen wissenschaftlichen Aufsatz, in dem „speziell auch anhand ... des Verbotes des baulichen Verbundes von Spielhallen“ dargelegt werde, dass sich eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nicht begründen lasse. Sie trägt diese Darlegungen in ihrer Beschwerdebegründungsschrift jedoch nicht vor. Ihr Hinweis auf die Fundstelle des Aufsatzes in einer Zeitschrift ersetzt einen solchen Vortrag nicht. Denn das Oberverwaltungsgericht prüft gemäß §146 Abs. 4 Satz 6 VwGO nur die in der Beschwerdebegründung dargelegten Beschwerdegründe. Es stellt sich diese Beschwerdegründe nicht selbst anhand von Fundstellen aus Zeitschriften zusammen, die in der Beschwerdebegründungsschrift bezeichnet werden. Dementsprechend ist die in Rede stehende Argumentation der Antragstellerin infolge unbeachtlicher Weiterverweisungen zu unsubstantiiert, um dem Darlegungserfordernis des §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO zu genügen.
- 47 a) Dem gedanklichen Ansatz, dass sich die Gesetzgebungskompetenz der Länder ausschließlich auf den Bereich erstrecke, der zuvor von §33i GewO erfasst gewesen sei, ist der Senat im Übrigen bereits in seinem Beschluss vom 7. Januar 2014 – 7ME 90/13 –, juris, Langtext Rn. 20, entgegengetreten (ebenso Dietlein, in: Dietlein/Hecker/ Ruttig, a. a. O., Einführung, Rn. 13).
- 48 b) Die Auffassung der Antragstellerin, das Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen sei kompetenzwidrig erlassen, weil aufgrund der mit diesem Verbot verfolgten Ziele davon ausgegangen werden müsse, dass die Materie zum Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) zähle, auf dem der Bund bereits abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht habe, ist nicht überzeugend, weil die Antragstellerin die Zielsetzung der Regelung miss-

deutet. Der Umstand, dass es in den vergangenen Jahren einen starken Anstieg der Spielhallenstandorte und eine zunehmende Ballung in den Stadtzentren gegeben hat, ist lediglich die Folge einer teilweise pathologischen Fehlentwicklung im Bereich des Freizeitverhaltens, der die Länder durch die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags keineswegs mit städtebaulicher Zielsetzung entgegengetreten sind. Vielmehr haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial und war davon auszugehen, dass bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten gerade an Automaten, die nach der Gewerbeordnung betrieben werden durften, spielten (vgl. BVerfG, Urt. v. 23. 3. 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rn.100). Mit der Einbeziehung der Spielhallen in das Gesamtregelungskonzept des Glücksspielstaatsvertrages sollte daher eine kohärente Regelung für alle Bereiche des Glücksspiels geschaffen werden, fokussiert auf die Bekämpfung der Spielsucht (Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6.2013 – Vf. 10-VII-12 u.a. –, NVwZ 2014, 141 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 82; Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 18). Auch §25 Abs. 2 GlüStV (Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen) zielt hiernach auf die Bekämpfung der Spielsucht ab und ist nicht der Rechtsmaterie des Bodenrechts zuzuordnen (vgl. Nds. Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel, Begründung, LT-Drucks. 16/4795, S. 39 f., S. 74 II. 7., S. 91 zu §25).

- 49 4. Die Antragstellerin beanstandet, dass sich das Verwaltungsgericht, soweit es Grundrechtsverletzungen verneine, wiederholt auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof (v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, a. a. O.) über einer Popularklage berufen und damit einen dieser Entscheidung zugrunde liegenden unzutreffenden rechtlichen Prüfungsmaßstab übernommen habe. Wie bereits oben unter II. 2. ausgeführt, ist unter dem Blickwinkel des herangezogenen Maßstabs gegen die Entscheidung der Vorinstanz nichts zu erinnern. Im Übrigen kommt allein in der Zitierung einer Entscheidung nicht die generelle Übernahme der in dieser Entscheidung angelegten Prüfungsmaßstäbe zum Ausdruck.
- 50 a) Die Antragstellerin macht geltend, die Vorinstanz habe nicht beachtet, dass die Abstandsregelung und das Verbot des baulichen Verbundes von Spielhallen auch in ihrer gemeinsamen Wirkung mit den weiteren bauplanungsrechtlichen Beschränkungen in Bezug auf Spielhallen zu betrachten seien und gemeinsam ein faktisches Errichtungsverbot für diese begründeten. Dementsprechend handle es sich nicht lediglich um eine Berufsausübungsregelung, sondern um einen Eingriff in die Freiheit der Berufswahl. Dem ist schon deshalb nicht zu folgen, weil der Beruf eines Spielhallenbetreibers nicht in der Errichtung, sondern dem Betrieb von Spielhallen besteht und das Recht der Berufswahl nicht die Freiheit der Berufsausübung an nach Belieben errichteten Betriebsstätten einschließt. Vorschriften über die Berufsausübung können zwar als Eingriff in die Berufswahl beurteilt werden, wenn die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und damit nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage

wären, den gewählten Beruf auszuüben (Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, a. a. O., juris, Langtext Rn. 100). Dies steht aber schon deshalb nicht zu befürchten, weil der unsubstantiierten Prognose der Antragstellerin, dass Neukonzessionierungen „in den meisten Fällen“ ausgeschlossen seien, nicht gefolgt werden kann. Die Antragstellerin selbst ist schließlich in der Freiheit der Berufswahl schon deshalb nicht aktuell betroffen, weil sie ihre Spielhalle I weiter betreiben kann.

- 51 Die unzutreffende Rüge der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht habe sich nicht damit auseinandergesetzt, dass die Geeignetheit des Abstandsgebots und des Verbots des baulichen Verbunds von Spielhallen fraglich sei, lässt ausweislich der oben unter I. 4. a) wiedergegebenen Ausführungen der Vorinstanz bereits die nach §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO erforderliche Auseinandersetzung mit der erstinstanzlichen Entscheidung vermissen. Normative regionale Differenzierungen hinsichtlich der Abstände, die zwischen Spielhallen einzuhalten sind, haben Sinn und sind in sachgerechter Weise möglich (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7 ME 90/13 –, juris, Langtext, Rn. 25). Im Übrigen scheidet die Zulassung der Spielhalle IV der Antragstellerin bereits am Verbot des baulichen Verbunds von Spielhallen, der bundesweit einheitlich gilt.
- 52 b) Die Kritik der Antragstellerin, die Vorinstanz habe nicht beachtet, dass das Verbot der Mehrfachkonzessionen keine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sei, wenn – wie hier – Räume, die bisher im Verbund für Spielhallenbetriebe bestimmt gewesen seien, sich in der Zukunft kaum anders nutzen ließen, vermag den Senat nicht zu überzeugen. Denn der Raum, in dem sich derzeit die Spielhalle IV befindet, lässt sich – nach entsprechenden Umbauten – durchaus einer anderen, etwa dem Milieu des Glücksspielbetriebs verwandten Nutzung – möglicherweise wie zuvor (vgl. Bl. 19 ff. BA E) als „Billardcafé“ – zuführen. Im Übrigen ist die Antragstellerin nicht Eigentümerin der Räumlichkeit und hat nach §4 Satz 4 des vorgelegten Mietvertrags (Bl. 26 ff. [27] BAE) das Recht, während der Mietzeit diesen Mietvertrag zum Quartalsende zu kündigen.
- 53 c) Die Ansicht der Antragstellerin, es sei unter dem Blickwinkel des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG) nicht zu rechtfertigen, dass solche Spielhallenbetriebe, die erst seit Kurzem bestünden und bei denen sich die Investitionen nicht einmal ansatzweise amortisiert haben könnten, aufgrund der kurzen Übergangsfrist und einer fehlenden Härtefallklausel ungleich denjenigen behandelt würden, die über eine Erlaubnis gemäß §33i GewO schon vor dem 28. Oktober 2011 verfügten, verdient keine Zustimmung. Sie vermag daher die Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung nicht zu erschüttern. Die Frage, ob sich die Investitionen der Betreiber bereits amortisiert haben, stellt bereits nicht den maßgeblichen Vergleichspunkt dar, auf den der Gesetzgeber für die Ausgestaltung der Übergangsregelung abgehoben hat und – wie im Folgenden unter II. 5. weiter ausgeführt wird – angesichts seines breiten Gestaltungsspielraums (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. 3. 2013 – 1 BvR 2436/11, 1 BvR 3155/11 –, juris,

Langtext Rn. 34) abheben durfte (vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 16 ff.). Er hat die maßgeblichen Unterschiede zwischen den von §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bzw. von §29 Abs. 4 Sätze 2 und 4 GlüStV erfassten Fallgruppen nämlich zu Recht darin gesehen, dass bereits seit dem 28. Oktober 2011 die von der beabsichtigten Rechtsänderung Betroffenen, insbesondere vorhandene und mögliche künftige Betreiber von Spielhallen, mit hinreichender Gewissheit Kenntnis von der zu erwartenden Rechtsänderung erlangen konnten, sodass es gelte, die Beantragung und Erteilung von „Vorratserlaubnissen“ zu verhindern (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel, Begründung, LT-Drucks. 16/4795, S.94, zu §29 [Übergangsregelung], zu Absatz 4 – am Ende). Die sachliche Rechtfertigung für die beanstandete Differenzierung ergibt sich also aus dem gesetzgeberischen Ziel und der nur eingeschränkten Schutzwürdigkeit der Betroffenen. Die tatbestandliche Einbeziehung bereits ins Werk gesetzter Sachverhalte in eine neue gesetzliche Regelung wiegt umso weniger schwer, wenn diese Betroffenen konkret mit der Gesetzesänderung rechnen mussten (Bay. VerGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, a. .a. O., juris, Langtext Rn. 96) – was hier seit dem 28. Oktober 2011 der Fall war (Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7 ME 90/13 –, juris, Langtext, Rn. 39).

- 54 In Verfolgung seiner Zielsetzung hat der Gesetzgeber auch in zulässiger Weise für die von §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV erfassten Spielhallen keine Härtefallklausel vorgesehen. Denn eine solche Klausel hätte voraussichtlich Vorratserlaubnisse nicht verhindert, sondern stattdessen zahlreiche Streitigkeiten hervorgerufen, in denen gegenüber den Inhabern von Vorratserlaubnissen – die selbstverständlich nicht in den Genuss der Härtefallregelung hätten kommen dürfen – die Frage, ob gerade ihre Erlaubnis eine Vorratserlaubnis sei, als Vorfrage einer zu Unrecht beanspruchten Anwendung der Härtefallklausel hätte geklärt werden müssen. Es liegt aber auf der Hand, dass dies dem gesetzgeberischen Ziel, „Mitnahmeeffekten“ durch eine klare und damit notwendig schematische Regelung vorzubeugen, zuwider gelaufen wäre (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 10. 2. 2014 – 7 ME 105/13 –, juris, Langtext Rn.32).
- 55 5. Die Antragstellerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe fehlerhaft einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verneint.
- 56 a) Sie kritisiert, die einjährige Übergangsfrist für solche Spielhallen, für die erst nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wurde, sei unzweifelhaft zu kurz bemessen. Dem ist jedoch schon deshalb nicht zu folgen, weil der Gesetzgeber in einer erst nach dem 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnis gemäß §33i GewO aus den Gründen, die ihn ausweislich seiner Motive hierzu bestimmten (siehe bereits oben unter II.4. c), keinen weitergehenden Schutz zukommen lassen musste. Er durfte insbesondere demjenigen, der im Vorgriff auf die Erteilung einer Erlaubnis nach §33i GewO trotz der hinlänglich bekannten öffentlichen Diskussion über Rechtsänderungen auf eigenes unternehmerisches Risiko Investitionen getätigt hatte, zumuten dass sich diese Investitionen nicht

mehr amortisieren, wenn erst nach dem 28. Oktober 2011 die Erlaubnis erteilt wurde (vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 31). Es reichte aus, die Frist des §24 Abs. 4 Satz 3 GlüStV so zu bemessen, dass sich die Inhaber und Beschäftigten der betroffenen Spielhallen auf ihre Situation nach deren Schließung vorbereiten und die Spielhallen abwickeln konnten. Hierzu ist die Jahresfrist, die erst ab dem Inkrafttreten des Staatsvertrages zu laufen begann, ausreichend bemessen gewesen.

- 57 b) Der Antragstellerin ist nicht darin zuzustimmen, dass die Stichtagsregelung deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil es auch von der Erlaubnisbehörde abhängt, wann eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt wird. Denn abgesehen davon, dass, wie oben bereits ausgeführt wurde, dem Gesetzgeber bei der Festlegung von Stichtagen ein weiter Gesetzgebungsspielraum zusteht, sprechen gewichtige sachliche Gesichtspunkte für das Abstellen auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung (Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 24 f.; OVG Saarland, Beschl. v. 3. 2. 2014 – 1 B 479/13 –, juris, Langtext, Rn. 33): Erst mit der (gewerberechtlichen) Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle darf der Spielhallenbetreiber die Spielhalle legal betreiben und erlangt eine Rechtsposition, die geeignet ist, einen weiterreichenden Vertrauensstatbestand zu eröffnen, als dies während des Laufs des Antragsverfahrens der Fall sein kann. Dagegen erweise sich eine Stichtagsregelung, die auf die (bloße) Antragstellung hinsichtlich einer gewerberechtlichen Erlaubnis für eine (geplante) Spielhalle abstellte, nicht als sachlich geeignetes Abgrenzungskriterium. Mit der Antragstellung steht nämlich keineswegs bereits fest, ob der Spielhallenbetreiber jemals eine Erlaubnis nach §33i GewO erhalten und demgemäß seine Spielhalle legal betreiben kann. Auch die Gesetzesbegründung zu §29 Abs. 4 Satz 3 GlüÄndStV spricht für den Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis nach §33i GewO als Stichtag für die verkürzte Übergangsfrist, da dort eben nicht auf „Vorratsanträge“, sondern ausdrücklich auf „Vorratserlaubnisse“ abgestellt wird. Im Übrigen lässt sich nur der vom Gesetzgeber gewählte Stichtag genau bestimmen. Stellte man auf die Antragstellung ab, wäre unklar, ob dies der Tag sein sollte, an dem überhaupt formal ein Antrag auf Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis gestellt wurde, oder ob der Tag gemeint sein sollte, an dem der Antrag entscheidungsreif – also mit allen erforderlichen Unterlagen – bei der Behörde vorliegt. Gerade im zuletzt genannten Fall würde sich dann zudem die Frage stellen, wann alle für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Angaben tatsächlich vorgelegt waren. Ein auf die Antragstellung abstellender Stichtag wäre damit letztlich nicht geeignet, eine eindeutige Differenzierung zwischen den beiden Fallgruppen mit jeweils unterschiedlichen Übergangsfristen vorzunehmen.
- 58 Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, dass die Antragstellerin ihren Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach §33i GewO drei Tage vor dem Stichtag gestellt hatte.
- 59 c) Die Antragstellerin beanstandet unter Bezugnahme auf den Beschluss des

Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 24. September 2013 – 1 B 36/13 – (juris), die Anknüpfung der Stichtagsregelung an den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2011 sei verfassungsrechtlich unzulässig. Es habe nicht an diesen Zeitpunkt angeknüpft werden dürfen, weil es der damaligen Beschlussfassung an der „notwendigen gleichsam amtlichen Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ gefehlt habe. Die Antragstellerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche die Grenzen zulässiger Rückwirkung bei der Änderung einkommensteuerlicher Vorschriften betrifft (BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83 –, BVerfGE 72, 200 [261], = juris, Langtext Rn.136). Auch dieser Argumentation der Beschwerde ist nicht zu folgen (Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7 ME 90/13 –, juris, Langtext, Rnrn. 37 und 38; OVG Saarland, Beschl. v. 3. 2. 2014 – 1 B 479/13 –, juris, Langtext, Rn. 34 ff.).

- 60 Insoweit ist zunächst hervorzuheben, dass sich die zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgericht in einem Kontext finden, in dem es um die Beurteilung einer belastenden (Teil-)Regelung ging, die sowohl eine tatbestandliche Rückanknüpfung enthielt als auch eine (typischerweise nachteilige) Rückbewirkung von Rechtsfolgen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83 –, a. a. O., S. 255 ff. = juris, Langtext Rn. 123 ff.). Eine vergleichbare Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen wird jedoch durch die §§24 Abs. 1 GlüStV, 4 NGLüSpG und die Regelungen der §§25 Abs. 1 und 2 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG nicht angeordnet (vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 30. 9. 2013 – 10 CE 13.1534 –, juris, Langtext Rn. 22). Vielmehr enthält von den hier einschlägigen Regelungen lediglich die Übergangsvorschrift des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV eine tatbestandliche Rückanknüpfung an die Verhältnisse zum Stichtag des 28. Oktober 2011. Diese Rückanknüpfung ist aber nur mit einer begünstigenden Rechtsfolge verbunden, nämlich der befristeten Fiktion einer Vereinbarkeit von ihr erfasster Spielhallen mit den §§24 und 25 GlüStV. Die im vorliegenden Falle maßgeblichen Rechtsnormen werfen also das Problem nicht auf, ob es gerechtfertigt wäre, im Hinblick auf einen von dem Gesetzgeber bereits für den 28. Oktober 2011 angenommen Wegfall schutzwürdigen Vertrauens eine Rückbewirkung von belastenden Rechtsfolgen ab diesem Zeitpunkt eintreten zu lassen. Fraglich könnte allenfalls sein, ob die durch §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV bewirkte übergangsweise Begünstigung rechtswidrig zu gering ist, weil ihr die Annahme des Gesetzgebers (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel, Begründung, LT-Drucks. 16/4795, S.94, zu §29 [Übergangsregelung], zu Absatz 4 – am Ende) zugrunde liegt, dass mit einer Kenntnis der beabsichtigten Änderung der Rechtslage seit dem 28. Oktober 2011 zu rechnen sei.
- 61 Vor diesem Hintergrund teilt der Senat nicht die Auffassung der Antragstellerin und des Verwaltungsgerichts Osnabrück, dass sich eine (teilweise) Verfassungswidrigkeit der belastenden Regelungen der §§24 Abs. 1 GlüStV, 4 NGLüSpG, des Abstandsgebotes der §§25 Abs. 1 GlüStV, 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG und des Verbots von Spielhallen im baulichen Verbund (§25 Abs. 2 GlüStV) schon

daraus ergebe, dass dem Stichtag in der Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV die „amtliche Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ gefehlt habe. Denn eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (BVerfG, Beschl. v. 7. 7. 2010 – 2 BvL 1/03, 57, 58/06 –, BVerfGE 127, 31 [48], = juris, Langtext Rn. 69). Bereits hieraus folgt, dass der Gesetzgeber ggf. auch ein fortbestehendes Vertrauen enttäuschen darf und mit seinen begünstigenden Übergangsvorschriften keineswegs zwingend an einen Zeitpunkt anknüpfen muss, zu dem dieses Vertrauen bereits aufgrund der Einbringung eines Gesetzesentwurfs in den Landtag als zweifelsfrei erschüttert zu gelten hat. Vielmehr unterliegt es seiner Abwägung, ob es angezeigt ist, im Interesse einer Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“ vor dem Auslaufen der Altregelung (hier: zur Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“) eine Übergangsnorm zu schaffen, die schon auf einen vorherigen Zeitpunkt abhebt, weil schon ab diesem Zeitpunkt mit dem Eintreten unerwünschter „Mitnahmeeffekte“ zu rechnen wäre. Die gerichtliche Prüfung dieser Abwägung ist darauf beschränkt, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Spielraum in sachgerechter Weise genutzt hat, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und die gefundene Lösung sich im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18. 3. 2013 – 1 BvR 2436/11, 1 BvR 3155/11 –, juris, Langtext Rn. 34; OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn. 15). Hiernach ist es nicht aus den seitens der Antragstellerin geltend gemachten Beschwerdegründen zu beanstanden, dass §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV zur Vermeidung von „Vorratserlaubnissen“ auf einen Zeitpunkt abhebt, zu dem die von der beabsichtigten Rechtsänderung Betroffenen bereits mit hinreichender Gewissheit Kenntnis von der beabsichtigten Rechtsänderung erlangen konnten (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn. 14). Denn die Antragstellerin hat durch ihre Bezugnahme auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Osnabrück selbst eingeräumt, dass aufgrund von Pressemitteilungen eines im Vorfeld des Abschlusses des Glücksspielstaatsvertrages beteiligten Verbandes der Inhalt der beabsichtigten Neuregelung einschließlich der Übergangsfristen schon zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz am 28. Oktober 2011 bekannt gewesen sei. Dies entspricht auch anderweitig in der Rechtsprechung getroffenen Feststellungen (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 13. 11. 2013 – 1 M 114/13 –, juris, Langtext Rn. 7). Einer hinzutretenden „gleichsam amtlichen Öffentlichkeit aller zu erwartenden Regelungen im Detail“ bedurfte es nicht.

- 62     Darauf, ob gerade die Antragstellerin selbst tatsächlich bereits am 1. April 2011 oder am 28. Oktober 2011 von zu erwartenden Rechtsänderungen Kenntnis erlangt hat, kommt es für die Rechtswirksamkeit der Übergangsregelung nicht an.

Unerheblich ist auch, ob der ergänzende Verweis der Vorinstanz auf die in den Ländern Bremen und Berlin eingeführten Abstandsregelungen überzeugend ist.

- 63 d) Die Antragstellerin beanstandet eine Unbestimmtheit der Regelungen dazu, welche Spielhalle im Falle der Abstandsunterschreitung oder des Verstoßes gegen das Verbot des baulichen Verbundes ggf. zu schließen sei, und hält infolge der Wesentlichkeit dieser Problematik eine gesetzliche Regelung für erforderlich. Diese Rüge greift ebenfalls nicht durch. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, detaillierte Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, um eine nach Ablauf der Übergangsfristen gegebenenfalls auftretende Konkurrenzsituation zwischen mehreren Bewerbern um eine Erlaubnis nach §24 GlüStV zu regeln, besteht nicht (Bay. VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf.10-VII-12 u. a. –, a. a. O., juris, Langtext Rn. 89). Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung versteht es sich von selbst, dass die Verwaltungsbehörden eine Auswahlentscheidung nach sachlich gerechtfertigten Gründen zu treffen haben (vgl. etwa §70 Abs. 3 GewO). Dabei sind betroffene grundrechtlich geschützte Positionen in die jeweiligen Erwägungen einzubeziehen. In entsprechenden Fallgestaltungen kann auch der Rechtsgedanke des §5 Abs. 2 Satz 2 Nds. SOG Bedeutung erlangen (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 – 7 ME 48/13 –). Im Übrigen stellt sich hier die Frage danach, welche Spielhallen zu schließen sind, nicht mehr, weil die Antragstellerin nicht darlegt, dass sie die unter dem 25. Juni 2013 erteilte Erlaubnis für die Spielhalle III angefochten habe, und weil sie zudem ihre eigene Spielhalle I weiter betreiben will. Damit steht nämlich fest, dass die beiden anderen Spielhallen des Komplexes, darunter die Spielhalle IV, diejenigen sind, die geschlossen werden müssen.
- 64 6. Die Antragstellerin beanstandet, dass die Vorinstanz den Glückspielstaatsvertrag und das Niedersächsische Glücksspielgesetz als Ausführungsgesetz nicht für unionsrechtswidrig gehalten und keinen Verstoß gegen das Kohärenzgebot erkannt habe. Spielhallen würden im Vergleich zu Spielbanken ungleich behandelt und zusätzlichen Regelungen unterworfen, die wie insbesondere das Abstandsgebot und das Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund zur Bekämpfung der Spielsucht ungeeignet seien und nicht dem Spielerschutz dienen, sondern der städtebaulichen Regulierung. Die Regelungen auf dem Gebiet der Spielbanken konterkarierten zudem diejenigen für das Gebiet der Spielhallen, weil in Spielbanken das Automatenpiel, das in Spielhallen den Restriktionen der Spielverordnung unterliege, praktisch unregelt sei und Spielbanken keinerlei Spielerschutz aufwiesen. Durch die Begrenzung der Anzahl der Spielbanken werde ebenfalls die erforderliche Kohärenz nicht hergestellt, weil eine Änderung dieser Beschränkung möglich und wahrscheinlich sei und zudem Spielbanken in benachbarten Bundesländern besucht werden könnten.
- 65 Dieser Kritik der Antragstellerin vermag ebenfalls die begehrte Abänderung der angefochtenen Entscheidung nicht zu rechtfertigen. Fachbezogene Erwägungen des Gesetzgebers – auch hinsichtlich der mangelnden Vorzugswürdigkeit alternativer Maßnahmen – sind nämlich nur daraufhin zu überprüfen, ob sie offen-

sichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind; die Justiz kann nicht eigene Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (Nds. OVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 - 7 ME 48/13 – und v. 7. 1. 2014 – 7 ME 90/13 –, juris, Langtext Rn. 31; Bay.VerfGH, Entsch. v. 28. 6. 2013 – Vf. 10-VII-12 u. a. –, juris, Langtext Rn. 106). Eine offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bewertung der Geeignetheit der von ihm normierten Anforderungen an die Lage von Spielhallen liegt indessen nicht vor. Nach der gesetzgeberischen Einschätzung können diese Anforderungen zu einer wirksamen Bekämpfung der Glücksspielsucht beitragen, da ein Zusammenhang zwischen dem Umfang des Angebots und dem Maß der Suchtgefahren bestehe. Es soll für gefährdete Spieler schwieriger werden, von einer Spielhalle in die nächste zu wechseln. Die Behauptung der Antragstellerin, die Anforderungen dienten städtebaulichen Zielen, ist unrichtig (s. o. unter II. 3. b).

- 66 Eine Inkohärenz der Spielbanken und Spielhallen betreffenden Regelungen vermag der Senat ebenfalls nicht zu erkennen. Aus dem Kohärenzgebot lässt sich freilich unter anderem ableiten (vgl. BVerwG, Urt. v. 1. 6. 2011 – BVerwG 8 C 5.10 –, BVerwGE 140, 1 ff., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 35; Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7ME 90/13 –, juris, Langtext Rn. 24), dass die Regelungen in beiden Rechtsbereichen einander nicht konterkarieren dürfen. Ein Mitgliedstaat ist aber nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; das Kohärenzgebot ist kein Uniformitätsgebot. Es verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung. Es dürfen lediglich in anderen Glücksspielsektoren – auch wenn für sie andere Hoheitsträger desselben Mitgliedstaates zuständig sind – nicht Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt oder, wenn sie vorschriftswidrig bestehen, strukturell geduldet werden, die – sektorenübergreifend – zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nichts beitragen kann, sodass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Dergleichen vermag der Senat jedoch hinsichtlich der in Rede stehenden Vorschriften über Spielbanken und Spielhallen anhand der dargelegten Beschwerdegründe der Antragstellerin nicht festzustellen. Es liegt vielmehr auf der Hand, dass der Normgeber unionsrechtlich nicht verpflichtet ist, die bestehenden Gefahren in beiden genannten Sektoren des Glücksspiels mit denselben Methoden zu bekämpfen, sondern – so wie in §1 Satz 2 GlüStV ausdrücklich postuliert – differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorsehen kann. Hinsichtlich des Spielens in Spielbanken ist mit der Vorinstanz hervorzuheben, dass gemäß §1 Satz 2 NSpielbG die Anzahl der Spielbanken in Niedersachsen begrenzt ist und die Rechtsvorschriften anderer Bundesländer gemäß §20 Abs. 1 GlüStV vergleichbare Regelungen enthalten müssen. Bei Änderungen dieser Vorschriften wäre das Kohärenzgebot zu beachten. Zudem ist gemäß §20 Abs.2 GlüStV für Spielbanken eine Identitätskontrolle samt Abgleich mit Sperrdateien vorgesehen, um einen wirksamen Spielerschutz (vgl. §10a Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 NSpielbG) zu gewährleisten, der in Spielbanken also sehr wohl vorgesehen ist. Es war von daher aus den mit der Beschwerde geltend gemachten Gründen nicht geboten,

zur Bekämpfung der Spielsucht und zur Wahrung einer sektorenübergreifenden Kohärenz dem §25 Abs. 1 und Abs. 2 GlüStV oder der Spielverordnung entsprechende Regelungen auch für Spielbanken vorzusehen.

- 67 7. Die Antragstellerin macht ohne Erfolg geltend, dass Verwaltungsgericht habe verkannt, dass der Antragsgegner auch ohne entsprechenden Antrag in entsprechender Anwendung der Härtefallklausel (§29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV) eine Befreiung hätte erteilen müssen. Denn wie sie im Rahmen ihrer Rüge einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung selbst beanstandet, ist eine Anwendung der Härtefallklausel auf die Fälle des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV gesetzlich – eindeutig – nicht vorgesehen. Dementsprechend kann die Klausel in den Fällen des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV keine Anwendung finden (Nds. OVG, Beschl. v. 8. 11. 2013 – 7 ME 82/13 –, GewArch 2014, 30 f., hier zitiert nach juris, Langtext Rn. 6). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist dies aus ihren Beschwerdegründen nicht zu beanstanden (s. o. unter II. 4. c). Eine erweiternde Auslegung oder analoge Anwendung des §29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV auf die Fälle des §29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV ist nicht geboten und kommt angesichts des klaren Wortlauts der Norm und dem erkennbaren Fehlen einer Regelungslücke nicht in Betracht (VG Braunschweig, Urt. v. 26. 2. 2014 – 1 A 221/13 –, m. w. N.). Damit erübrigt sich insoweit ein näheres Eingehen auf die Kritik der Antragstellerin an den Gründen der Vorinstanz.
- 68 8. Die Antragstellerin beanstandet, dass es keine Notwendigkeit der Durchsetzung der Schließungsverfügung im Sofortvollzug gebe. Es sei eine reine Spekulation des Verwaltungsgerichts, dass sie durch die Schließung der Spielhalle nicht in die Insolvenz getrieben werde. Zudem werde nicht beachtet, dass mit der Schließung Kundenbindungen zerstört würden und sie die Wirkungen eines teilweisen Berufsverbotes habe. Durch die Übergangsfrist des §29 Abs. 4 GlüStV habe der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, dass seine mit §25 GlüStV verfolgten Ziele langfristiger Natur seien. Die Gefahr, spielsüchtig zu werden, sei rein abstrakter Natur und könne keinesfalls genügen, um das Vollzugs- höher als das Aussetzungsinteresse zu bewerten, zumal die Schließung einer Spielhalle nichts bewirke, wenn in dem betroffenen Komplex eine weitere Spielhalle ihren Betrieb fortsetze. Der Hinweis des Verwaltungsgerichts auf die Erlasslage sei verfehlt. Außerdem hätte es berücksichtigen müssen, dass im Land Niedersachsen unterschiedliche Rechtsauffassungen zur verfassungsrechtlichen Wirksamkeit der Übergangsregelungen bestünden und dementsprechend Mitbewerber – wie in Baden-Württemberg – nicht daran gehindert seien, ihre Spielhallen vorerst weiter zu betreiben.
- 69 Zwar sind in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die nach §80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Eingriffe in grundrechtlich gewährleistete Freiheiten noch einmal einer gesonderten – über die Beurteilung der zugrunde liegenden Verfügung hinausgehenden – Verhältnismäßigkeitsüberprüfung zu unterziehen und erlaubt selbst die offensichtliche Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht notwendig die Anordnung ihrer sofortigen Vollziehung (Nds. OVG, Beschl.

v. 8. 11. 2013 – 7 ME 82/13 –, a.a. O., juris, Langtext Rn.3, m. w. N.). Auch diese Prüfung führt aber im vorliegenden Falle nicht zu einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage. Die Antragstellerin hat im Beschwerdeverfahren – weiterhin – nicht glaubhaft gemacht, dass ihr bei Schließung der Spielhalle IV die Insolvenz drohe. Kundenbindungen an die Spielhalle IV dürften sich zumindest teilweise auf die Spielhalle I übertragen lassen. Entgegen ihrer Auffassung ist die Antragstellerin nicht von einem „Berufsverbot“ betroffen, was sich schon daraus ergibt, dass sie ihre Spielhalle I fortführt. Zu Recht leitet der Antragsgegner ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Verfügung aus dem hohen Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an einem zeitnahen Wirksamwerden der mit dem Glücksspielstaatsvertrag zur Eindämmung der Spielsucht vorgenommenen Rechtsänderungen her. Der Gesetzgeber habe zu erkennen gegeben, dass seine mit §25 GlüStV verfolgten Ziele langfristiger Natur seien, folgt der Senat nicht (s. o. unter II. 1.). Entsprechend der gesetzgeberischen Intention rechtfertigt vielmehr bereits die abstrakte Gefahr der Entstehung oder Vertiefung weiterer Fälle von Spielsucht die Durchsetzung eines zeitnahen Wirksamwerdens der Rechtsänderung. Es muss die Fähigkeit des demokratischen Gesetzgebers erhalten bleiben, gesellschaftlichen Fehlentwicklungen wie der Spielsucht in der Weise normativ entgegenzutreten, dass die zum Schutz der Gefährdeten beschlossenen Rechtsänderungen kurzfristig faktische Wirkungen entfalten, und zwar auch gegen den Willen einzelner von den Gegenmaßnahmen nachteilig betroffener Gruppen (Nds. OVG, Beschl. v. 7. 1. 2014 – 7 ME 90/13 –, juris, Langtext Rn.44). Dem stehen vergleichbar gewichtige eigene Belange der Antragstellerin nicht gegenüber, zumal sie ihre Spielhalle I weiter betreiben kann. Eine stärkere Einheitlichkeit der Rechtsprechung lässt sich im Rechtsmittelzug herstellen.

- 70 9. Die Antragstellerin setzt sich in ihrer Beschwerdebegründung entgegen §146 Abs. 4 Satz 3 VwGO mit den Gründen (s. o. oben unter I. 9.), aus denen die Vorinstanz die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung der Antragsgegnerin bejaht hat, nicht auseinander. Schon deshalb kommt eine diesbezügliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage nicht in Betracht.
- 71 10. Die pauschale Bezugnahme der Antragstellerin auf ihr erstinstanzliches Vorbringen am Ende ihrer Beschwerdebegründungsschrift ist zur Begründung einer Darlegungsbeschwerde im Sinne des §146 Abs. 4 VwGO grundsätzlich – und so auch hier – unstatthaft. Sie veranlasst keine obergerichtliche Auseinandersetzung mit diesem Vorbringen.
- 72 11. Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 2 VwGO.
- 73 12. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 und 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an den Vorschlägen unter den Nrn. 1.5, 1.7.2 und 54.2.1 in dem Streitwertkatalog (2013) für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Beilage zu BDVR-Rundschreiben 4/2013, S. 71 ff.)