

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 4.8.2021 - 11 ME 164/21

Abstandsgebot und Verbundverbot für Spielhallen unter Geltung des GlüStV 2021 weiterhin verfassungskonform

(VG Braunschweig, Beschl. v. 23.6.2021 - 1 B 480/21)

Art. 3, Art. 12 Abs. 1 GG; § 10, § 10 a, § 10 c, § 10 e
NGLüSpG; § 1, § 3, § 22 a, § 24, § 25, § 29 GlüStV 2021

1. Die für Spielhallen geltenden Beschränkungen durch das Abstandsgebot und das Verbundverbot sind auch mit Blick auf die im Glücksspielstaatsvertrag 2021 zugelassene neue Online-Spielform des virtuellen Automatenspiels nicht verfassungswidrig.

2. Eine aufgrund der sog. Gebietsformel nach § 10 a Abs. 3 NGLüSpG getroffene Auswahlentscheidung greift nicht verfassungswidrig in die Berufsfreiheit des Spielhallenbetreibers aus Art. 12 Abs. 1 GG ein.

3. Dass gemäß § 10 e Abs. 2 Satz 2 NGLüSpG für bestehende Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz - anders als für bestehende Verbundspielhallen - seit dem 1. Juli 2021 keine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Härtefallgründen mehr erteilt werden kann, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts hat keinen Erfolg.

Der Antragsteller betreibt am Standort „C.“ im Stadtteil D. eine Spielhalle. In räumlicher Nähe zu dieser Spielhalle befinden sich fünf weitere Spielhallen konkurrierender Betreiber.

Sowohl der Antragsteller als auch die Betreiber der anderen Spielhallen stellten Anträge auf Erteilung einer ab dem 1. Juli 2017 neben der Genehmigung nach § 33 i Gewerbeordnung (GewO) notwendigen glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) i. V. m. dem niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGLüSpG). Die Antragsgegnerin führte zwischen den sechs Spielhallen ein Auswahlverfahren mittels Losentscheidung durch.

Dabei entfiel das Los auf die Spielhalle eines konkurrierenden Betreibers. Den Antrag des Antragstellers auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 11. Oktober 2016 ab.

Mit Beschluss vom 4. September 2017 (- 11 ME 330/17 juris) stellte der Senat fest, dass es an einer gesetzlichen Grundlage für das Auswahlverfahren im zum Zeitpunkt des Beschlusses geltenden NGLüSpG fehlte, und erklärte die Auswahlentscheidung mittels Losverfahren für rechtswidrig. Entsprechend der Weisung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, den im Losverfahren unterlegenen Spielhallenbetreibern eine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Weiterbetrieb ihrer Spielhallen zu erteilen, erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller mit Bescheid vom 23. Oktober 2017 eine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis. Die Befristung der Erlaubnis wurde mehrmals verlängert. Zuletzt erhielt der Antragsteller mit Bescheid vom 28. Oktober 2020 eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb seiner Spielhalle am streitgegenständlichen Standort.

Am 1. Juni 2020 trat das Gesetz zur Änderung des NGLüSpG vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. S. 121) in Kraft. In diesem Gesetz wurde die Auswahlentscheidung zwischen miteinander in Abstandskonkurrenz stehenden Spielhallen in §§ 10 a bis 10 g NGLüSpG neu geregelt. Die Antragsgegnerin wies den Antragsteller mit Schreiben vom 12. Juni 2020 darauf hin, dass nach der Neuregelung die im Losverfahren getroffene Auswahlentscheidung auf Antrag wiederholt werden könne. Zugleich wies die Antragsgegnerin auf die zu den anderen Spielhallen bestehende Abstandskonkurrenz hin und bat für die zu treffende Auswahlentscheidung zu erklären, ob auf die Aufstellung von Geldspielgeräten verzichtet und das Rauchen in der Spielhalle verboten werde. Der Antragsteller beantragte daraufhin mit Schreiben vom 16. Juli 2020 die Wiederholung der Auswahlentscheidung, verzichtete auf die Aufstellung von Geldspielgeräten und verbot das Rauchen in seiner Spielhalle. Die Betreiber der weiteren in räumlicher Nähe liegenden Spielhallen beantragten ebenfalls die Wiederholung der Auswahlentscheidung.

Die Antragsgegnerin traf daraufhin eine neue Auswahlentscheidung zwischen folgenden Spielhallen, die im Stadtteil D. in verschiedenen Standortkonstellationen in Abstandskonkurrenz zueinander stehen:

- Nr. 1) E. in F. (Betreiberin: G.)
- Nr. 2) H. in F. (Betreiberin: I.)
- Nr. 3) C. in F. (Betreiber: Antragsteller)
- Nr. 4) J. in F. (Betreiberin: K.)
- Nr. 5) L. in F. (Betreiberin: M.)
- Nr. 6) N. in F. (Betreiber: Herr O.)
- Nr. 7) P. in F. (Betreiberin: G.)

Mit Bescheid vom 27. Oktober 2020 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag des Antragstellers auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der nach § 25 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 GlüStV i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG einzuhaltende Mindestabstand nach der Verordnung über den Mindestabstand von Spielhallen in der Stadt Salzgitter 500 Meter betrage. Aufgrund dieser Regelungen stehe die Spielhalle des Antragstellers zu den fünf weiteren in räumlicher Nähe liegenden Spielhallen in Konkurrenz. Nach § 10 a Abs. 3 NGLüSpG sei die Auswahlentscheidung so zu treffen, dass für die höchstmögliche Anzahl von Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden könnten (Gebietsformel). Die größtmögliche Anzahl von zu erteilenden Spielhallenerlaubnissen für den Bereich D. belaufe sich auf drei Erlaubnisse, wobei folgende Standortkombinationen dieses Auswahlkriterium erfüllen würden:

- a) Nr. 1 + Nr. 4 + Nr. 7
- b) Nr. 1 + Nr. 5 + Nr. 7
- c) Nr. 2 + Nr. 4 + Nr. 7
- d) Nr. 2 + Nr. 5 + Nr. 7

Da bei der Auswahl der Spielhalle des Antragstellers nur eine weitere Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erhalten könnte, sei der Antrag des Antragstellers wegen Nichterfüllung der Vorgaben des § 10 a Abs. 3 NGLüSpG abzulehnen.

Der Antragsteller hat am 12. November 2020 Klage gegen den Ablehnungsbescheid vom 27. Oktober 2020 (1 A 198/20) und Drittanfechtungsklage gegen den Erlaubnisbescheid der Antragsgegnerin an die I. (1 A 199/20) erhoben. Über diese Klagen ist noch nicht entschieden worden. Den am 11. Juni 2021 gestellten Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat das Verwaltungsgericht mit dem angefochtenen Beschluss abgelehnt.

Die gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vorgetragenen Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der Senat als Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

Das Verwaltungsgericht hat den vorläufigen Rechtsschutzantrag des Antragstellers zu Recht abgelehnt, weil dieser einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hat. Dem Antragsteller steht der geltend gemachte Duldungsanspruch nicht zu, weil er keinen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb seiner Spielhalle am streitgegenständlichen Standort hat.

I. Der Erteilung einer Erlaubnis an den Antragsteller steht die zwischen den in Abstandskonkurrenz zueinanderstehenden Spielhallen getroffene Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin entgegen, gegen deren Rechtmäßigkeit nach der im vorliegenden einstweiligen Rechtschutzverfahren vorzunehmenden Prüfung keine Bedenken bestehen.

1. Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 des am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Staatsvertrages zur Neu- regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 (Nds. GVBl. 2021, 134) - GlüStV 2021 -, der mit § 24 Abs. 1 Satz 1 des bis zum 30. Juni 2021 geltenden Staats- vertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, 190, 196) - GlüStV - übereinstimmt, bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Zwischen Spielhallen ist nach § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 - wie bereits nach § 25 Abs. 1 GlüStV - ein Mindestabstand einzuhalten. Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ge- mäß § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 - ebenso wie nach § 25 Abs. 2 GlüStV - ausgeschlossen (Ver- bundverbot). Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vom 17. Dezember 2007 (Nds. GVBl. 2007, S.756, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2021 mit Wirkung zum 19. Juni 2021, Nds. GVBl. 2021, S. 367, - NGLüSpG -) muss der Ab- stand zwischen Spielhallen mindestens 100 Meter betragen, wobei die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen maßgeblich ist. Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürf- nisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse können die Gemeinden nach § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG für ihr Gebiet oder Teile davon durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Meter oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Meter festlegen. Nach § 1 der von der Antragsgegnerin am 30. April 2013 erlassenen Verordnung über den Min- destabstand von Spielhallen (ABL Salzgitter Nr. 11 v. 16.5.2013, S. 49) muss dieser Abstand für Spielhallen in den Ortsteilen SalzgitterBad, Salzgitter- Gebhardshagen, Salzgitter-Le- benstedt und Salzgitter-Thiede mindestens 500 Meter betragen. Die in D. gelegene Spielhalle des Antragstellers hält diesen Abstand zu fünf Spielhallen anderer Betreiber nicht ein, wie sich aus dem in der Gerichtsakte enthaltenen Lageplan (BL 11) ergibt.

Können wegen der Regelungen über den Mindestabstand nicht alle beantragten Erlaubnisse erteilt werden, kommen die am 1. Juni 2020 in Kraft getretenen Vorschriften der §§ 10 a ff. NGLüSpG (Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes v. 12.5.2020, Nds. GVBL S. 121) zur Anwendung. Nach § 10 a Abs. 1 NGLüSpG entscheidet die zuständige Be- hörde über die Erteilung der Erlaubnis in einem Auswahlverfahren nach Maßgabe der Ab- sätze 2 bis 9. Die Auswahlentscheidung ist nach § 10 a Abs. 3 Satz 1 NGLüSpG so zu treffen, dass für die größtmögliche Anzahl von Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können. Ist eine Entscheidung nach § 10 a Abs. 3 NGLüSpG nicht möglich, sind die Absätze 4 bis 8 anzuwen- den, die jeweils ein Auswahlkriterium regeln. Ist nach den Absätzen 3 bis 8 eine Entscheidung nicht möglich ist, trifft die zuständige Behörde die Auswahlentscheidung nach weiteren sach- lich gerechtfertigten Gründen (§ 10 a Abs. 9 NGLüSpG).

Gegen diese Regelungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Das Abstandsgebot aus dem Glücksspielstaatsvertrag und das damit zusammenhängende Auswahlverfahren bei konkurrierenden Spielhallen nach § 10 a NGlüSpG greifen in die Berufsausübungsfreiheit des Spielhallenbetreibers aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Die Tätigkeit als Betreiber einer Spielhalle stellt ein eigenständiges Berufsbild dar, in das die genannten Regelungen über die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen eingreifen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1BVR 1314/12 -, juris, Rn. 127 ff.).

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit erfordert eine kompetenzgemäß erlassene gesetzliche Grundlage, die durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet (ständige Rspr.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.1.2016- 1BVL 6/13 -, juris, Rn. 47 ff.; Beschl. v. 14.1.2014- 1BvR2998/11, 1BvR 236/12 -, juris, Rn 63 ff. und Beschl. v. 30.11.2010 - 1 BL 3/07 -, juris, Rn 44 ff.). Reine Berufsausübungsbeschränkungen können grundsätzlich durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden, soweit Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen. Objektive und subjektive Berufswahlbeschränkungen sind dagegen nur zum Schutz überragender Gemeinwohlgüter zulässig (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.11.2010- 1 BvL 3/07 -, juris, Rn. 45). Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzhlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit fallen umso strenger aus, je mehr eine Regelung sich auf die Freiheit der Berufswahl auswirken kann. Wirkt eine auf die Berufsausübung zielende Regelung auf die Berufswahl zurück, weil sie in ihren Wirkungen einer Regelung der Berufswahl nahekommt, so ist ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung an den Anforderungen an Regelungen betreffend die Berufswahl zu messen (zum Vorstehenden: BVerwG, Urt. v. 16.12.2016- 8 C 6/15 -, juris, Rn. 35 m. w. N.)

a. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass das in § 25 Abs. 1 GlüStV und § 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 NGlüSpG normierte Abstandsgebot verfassungsgemäß ist (vgl. Beschl. v. 5.9.2017- 11 ME 169/17 -, juris, Rn. 8 ff.; siehe auch: Urt. v. 12.7.2018- 11 LC 400/17 -, juris, Rn. 33 ff., 42 ff.)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris) festgestellt, dass das Abstandsgebot und das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen mit dem Grundgesetz vereinbar sind und nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere ausgeführt, dass die Regelungen in Berlin und im Saarland zum Verbundverbot und zu den Abstandsgeboten den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung genügen. Die Regelungen dienen mit der Vermeidung und Abwehr der vom

Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen könne. Mit dem Verbundverbot und dem Abstandsgebot werde das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017- 1BvR 1314/12 u.a.-, a.a. O., juris, Rn 131 ff.). Zweck des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen sei die Herbeiführung einer Begrenzung der Spielhallendichte und damit eine Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen. Diese Einschätzungen der Gesetzgeber seien nicht offensichtlich fehlerhaft. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, unterschiedlichen Regelungen unterworfen seien. Die Gesetzgeber hätten im Rahmen des ihnen zustehenden und nur in begrenztem Umfang überprüfbaren Einschätzungs- und Prognosespielraums auch davon ausgehen dürfen, dass das Verbundverbot und die Abstandsgebote geeignete und erforderliche Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstellten. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien auch angemessen (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 1 BvR 1314/12 u.a. -, a. a. O.,juris, Rn. 142 und Rn. 148 ff.). Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Eingriffe und dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe wahrten die gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen des Spielhallenrechts insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit und belasteten die Betroffenen nicht übermäßig. Die Regelungen hätten zwar - gerade im Zusammenwirken mit bauplanungsrechtlichen Beschränkungen eine deutliche Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge und auch weitere Neuregelungen wirkten sich belastend aus. Die Gesamtbelastung lasse es möglich erscheinen, dass nicht nur in Einzelfällen Spielhallenbetreiber ihren Beruf aufgeben müssten, zumal die Zahl der attraktiven Standorte durch die Abstandsgebote stark beschränkt werde. Der verfolgte Hauptzweck der Bekämpfung und Verhinderung von Glücksspielsucht wiege jedoch besonders schwer, da es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel handele. Besonderes Gewicht bekomme dieses Ziel dadurch, dass nach maßgeblichen Studien vom Spiel an Geldspielgeräten die mit Abstand höchsten Suchtgefahren ausgingen. Für alle anderen relevanten Glücksspielformen habe bereits eine Begrenzung des Angebots in Form von Verboten, staatlichen Monopolen oder Konzessionsmodellen bestanden. Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG führe - soweit ihr Schutzbereich überhaupt eröffnet sei - hinsichtlich der beruflichen Nutzung des Eigentums jedenfalls nicht zu einem weitergehenden Schutz der Spielhallenbetreiber als die Berufsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017- 1BvR 1314/12 u. a. -, a. a. O., juris, Rn. 169). Die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen bewirkten auch keine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Spielhallenbetreibern gegenüber den Betreibern von Spielbanken und von Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien.

Der Senat hat sich diesen Ausführungen angeschlossen und dargelegt, dass die Begründung des Bundesverfassungsgerichts gleichermaßen für das niedersächsische Landesrecht gelte. Zur

Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat zur weiteren Begründung auf seine Ausführungen in dem Beschluss vom 5. September 2017 (- 11 ME 169/17 -, juris, Rn. 13 ff., 15 f., siehe auch: Urt. v. 12.7.2018- 11 LC 400/17 -, juris, Rn. 44). Diese Ausführungen gelten aufgrund der im Wortlaut unverändert gebliebenen maßgeblichen Regelungen zum Abstandsgebot in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 und § 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 NGlüSpG auch weiterhin (Senatsbeschl. v. 30.7.2021 - 11 ME 104/21 -, juris).

b. Die für Spielhallen geltenden Beschränkungen durch das Abstandsgebot und das Verbundverbot sind auch mit Blick auf die im Glücksspielstaatsvertrag 2021 zugelassene neue Online-Spielform des virtuellen Automatenspiels nicht verfassungswidrig.

Die Bundesländer haben mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 erstmals neue Spielformen im Internet zugelassen und geregelt. Neben den Online-Casinospielen und dem Online-Poker zählen dazu auch virtuelle Automatenspiele. Virtuelle Automatenspiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele (§ 3 Abs.1 a Satz 1 GlüStV 2021). Dass für die virtuellen Automatenspiele die für Spielhallen normierten Regelungen des Mindestabstandes aus § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 i. V. m. § 10 Abs. 2 NGlüSpG und des Verbundverbotes nach § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 nicht gelten, stellt keine willkürliche Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG dar und führt nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des Abstandsgebotes.

Das stationäre Automatenspiel in Spielhallen und das virtuelle Automatenspiel im Internet stellen jeweils eigenständige Spielformen dar (siehe Begründung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 18/8495, S. 78; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.3.2021- 4 A 3178/19 -, juris, Rn 66; vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 20.10.2020- 4 BS 226/18 -, juris, Rn. 48). Zwar bestehen beim gewerblichen Spiel und bei virtuellen Automatenspielen ähnliche Spielmechaniken und Spielregeln. Jedoch handelt es sich nicht lediglich um unterschiedliche Vertriebswege des grundsätzlich selben Angebots (Begründung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LTDrs. 18/8495, S. 78). Wesentliche Unterschiede finden sich bereits beim jeweiligen Zugang zum Spiel, beim Ort des Spiels und bei der Form der Gewinnausschüttung (OVG Nordrhein- Westfalen, Urt. v. 10.3.2021- 4 A 3178/19 -, juris, Rn. 68). Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen sind zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017- 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris, Rn. 123). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Es liegt auf der Hand, dass für virtuelle Glücksspiele, die ortsungebunden per Internet betrieben werden, schon aufgrund der Unterschiede in der Form der Wahrnehmung des Glücksspielangebotes ein anderes Konzept zum Schutz der Spieler vor Spielsucht erforderlich ist als bei dem Automatenspiel in Spielhallen. Dementsprechend hat der Gesetzgeber im Glücksspielstaatsvertrag 2021 spezielle spieterschützende Regelungen für das virtuelle Automatenspiel geschaffen,

die ein Pendant zu den spieterschützenden Maßnahmen im terrestrischen Geldspielgerätesektor darstellen.

In der Gesetzesbegründung wird herausgestellt, dass anders als bei Spielen im Internet, welche (potenzielle) Spieler zunächst durch Installation eines Programms oder Aufrufen einer Internetseite aktiv aufrufen müssen, um diese wahrzunehmen, Spielhallen ständig wahrnehmbar seien, so dass sich bei einer höheren Verfügbarkeit auch deren Wahrnehmbarkeit erhöhe. Diese ständige Wahrnehmbarkeit könne insbesondere bei Spielern mit problematischem Spielverhalten zu einer spielanreizenden Wirkung führen. Eine vergleichbare Verfügbarkeitsreduktion für den einzelnen Spieler werde im Bereich des Internets zudem durch die Wartezeiten beim Anbieterwechsel sichergestellt, die mit der Dauer vergleichbar seien, welche zum Wechsel zwischen mehreren Spielhallen erforderlich sei. Suchtfördernde Aspekte, die durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen ausgeschlossen werden sollen, seien beim virtuellen Automatenspiel zudem kaum vorhanden, da ein Spieler im Internet aufgrund des Verbots des parallelen Spiels ausschließlich ein Spiel gleichzeitig spielen könne und auch das Umfeld, in dem er sich beim Spielen aufhalte, nicht mit einer Spielhalle vergleichbar sein werde. Nicht zuletzt seien Abstandsgebote und das Verbot von Mehrfachkonzessionen auch im Hinblick darauf weiterhin gerechtfertigt, dass die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindlichen Personen - trotz des wachsenden Schwarzmarktes im Internet - weiterhin als eigene Hauptglücksspielform das Automatenspiel in Spielhallen angeben (zum Vorstehenden: Begründung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 18/8495, S. 86 f.). Aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Spielform sei eine vollständige Übertragung der Regulierungsvorgaben in den jeweils anderen Bereich weder möglich noch angezeigt. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 sehe vielmehr zielkohärente Maßnahmen vor, welche mit einer auf die Spielform des virtuellen Automatenspiels im Internet angepassten Regulierung ein Schutzniveau für den Spieler schafften, welches mit dem Schutzniveau des gewerblichen Spiels in Spielhallen bei einer Gesamtbetrachtung vergleichbar sei. Um ein solches Schutzniveau zu erreichen, seien erhebliche Begrenzungen der Spielabläufe vorgesehen: Der Einsatz pro Spiel sei auf einen Euro begrenzt (§ 22 a Abs. 7 GlüStV 2021), die Mindestspieldauer je Spiel dürfe durchschnittlich fünf Sekunden nicht unterschreiten (§ 22 a Abs. 6 GlüStV 2021), Jackpots und Autoplay-Funktionen seien verboten (§ 22 a Abs. 4 und 8 GlüStV 2021) und nach einer Spielzeit von einer Stunde sei eine verbindliche Spielpause von fünf Minuten einzuhalten (§ 22 a Abs. 9 i. V.m. § 6 h Abs. 7 Satz 2, 3 GlüStV 2021). Daneben müsse nach § 22 a Abs. 1 GlüStV 2021 jedes Spiel vor dem erstmaligen Angebot von der zuständigen Behörde erlaubt werden, wobei die Erlaubnis zu versagen sei, wenn das Spiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufe - z. B. wenn von der Ausgestaltung des Spiels besondere suchtanreizende Wirkungen ausgehen oder es sich an Minderjährige richte (Begründung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LTDrs. 18/8495, S. 87).

Es ist hier weder hinreichend substantiiert vorgetragen noch für den Senat ersichtlich, dass der niedersächsische Gesetzgeber mit den unterschiedlichen Regelungen im Bereich der Spielhallen und des virtuellen Automatenspiels den ihm zustehenden Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum überschritten hat. Daher ist davon auszugehen, dass das Abstandsgebot und das Verbundverbot auch nach der Zulassung des virtuellen Automatenspiels im Glücksspielstaatsvertrag 2021 unverändert verfassungsmäßig sind.

c. Der niedersächsische Gesetzgeber hat mit den Regelungen in § 10 a Abs. 3 bis 9 NGLüSpG ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügendes sachgerechtes Auswahlverfahren für die Auflösung von Konkurrenzsituationen eingeführt (siehe dazu im Einzelnen: Senatsbeschl. v. 30.7.2021 - 11 ME 104/21 -, juris). Insbesondere greift eine aufgrund der sog. Gebietsformel nach § 10 a Abs. 3 NGLüSpG getroffene Auswahlentscheidung nicht verfassungswidrig in die Berufsfreiheit des Spielhallenbetreibers aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Position der Spielhallenbetreiber als wesentlichen Auswahlgrundsatz herausgestellt, dass die zuständigen Behörden sich eines Verteilmechanismus bedienen, der die bestmögliche Ausschöpfung der bei Beachtung der Mindestabstände verbleibenden Standortkapazität in dem relevanten Gebiet ermöglicht (Beschl. v. 7.3.2017- 1BvR 1314/12 -, juris, Rn. 185). Wie sich aus der Begründung zum Gesetzesentwurf (LT-Drs. 18/4945, S. 13 ff.) ergibt, hat der niedersächsische Gesetzgeber dieser sog. Gebietsformel durch § 10 a Abs. 3 NGLüSpG Vorrang eingeräumt und diese als erstes und damit wichtigstes Auswahlkriterium vorangestellt.

2. Die mit Bescheid vom 20. Oktober 2020 zu Lasten des Antragstellers ergangene Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin ist danach rechtmäßig. Das im Jahr 2016 mittels Losentscheid durchgeführte Auswahlverfahren ist in zulässiger Weise wiederholt worden. Nach § 10 c Abs. 1 Satz 1 NGLüSpG ist auf Antrag des Betreibers einer Spielhalle, für die bis zum 31. Mai 2020 eine Auswahlentscheidung im Losverfahren getroffen wurde, das Erlaubnisverfahren nach Maßgabe des § 10 c Abs. 2 bis 5 NGLüSpG sowie des § 10 a NGLüSpG zu wiederholen.

Der Antrag auf Wiederholung des Erlaubnisverfahrens konnte bis zum Ablauf des 31. Juli 2020 gestellt werden (§ 10 c Abs. 2 NGLüSpG). Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen für die erneute Durchführung eines Erlaubnisverfahrens nach § 10 c Abs. 2 bis Abs. 5 NGLüSpG erfüllt. Zwischen den in Abstandskonkurrenz stehenden Spielhallen des Antragstellers und der übrigen Betreiber wurde bereits 2016 und damit bis zum 31. Mai 2020 eine Auswahlentscheidung durch Losverfahren getroffen (§ 10 c Abs. 1 Satz 1 NGLüSpG) und alle Betreiber haben fristgemäß bis zum Ablauf des 31. Juli 2020 einen Antrag auf Wiederholung des Erlaubnisverfahrens gestellt. Die Antragsgegnerin hat den Antrag des Antragstellers auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zu Recht auf der Grundlage von § 10 a Abs. 3 NGLüSpG ab-

gelehnt, da bei der Auswahl seiner Spielhalle nur für eine weitere Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis hätte erteilt werden können, während in anderen Konstellationen drei Spielhallen zugelassen werden konnten.

II Der Antragsteller hat auch keinen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis aus Härtefallgründen.

Nach § 10 e Abs. 1 Satz 1 NGlSpG liegt eine unbillige Härte im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV in der Regel vor, wenn der Erlaubnisantrag eines Betreibers einer Spielhalle im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlStV, der die Bestandsspielhalle am 30. Juni 2017 betrieben hat, wegen der Regelungen über den Mindestabstand (§ 10 Abs. 2 NGlSpG) oder über den baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlStV) abgelehnt wurde oder abzulehnen wäre. Liegt eine unbillige Härte im Sinne des Absatzes 1 vor, so soll auf Antrag eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV zugelassen werden (§ 10 e Abs. 2 Satz 1 NGlSpG). Die hier maßgebliche Vorschrift des § 10 e Abs. 2 Satz 2 NGlSpG ist mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes vom 10. Juni 2021 (Nds. GVBl., S. 367) geändert worden. Danach ist die aus Härtefallgründen erteilte Erlaubnis für den Betreiber einer Bestandsspielhalle nach Abs. 1 Satz 1 erste Alternative - d.h. einer Spielhalle in echter Abstandskonkurrenz - bis zum 30. Juni 2021 und für den Betreiber einer Bestandsspielhalle nach Abs. 1 Satz 1 zweite Alternative - d.h. einer Verbundspielhalle - bis zum 31. Januar 2022 zu befristen. Diese nach ihrem Wortlaut eindeutige Regelung entspricht der Vorschrift des § 29 Abs. 4 GlStV 2021, die für Spielhallen in Abstandskonkurrenz keine weitere Ausnahme vorsieht. Um einen Verstoß gegen den Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu vermeiden, hat der Niedersächsische Gesetzgeber die Entscheidung, dass Einzelbestandsspielhallen in Abstandskonkurrenz ab dem 1. Juli 2021 auch im Wege einer Härtefallerlaubnis nicht mehr betrieben werden können, bewusst getroffen (siehe Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung v. 8.6.2021, LT-Drs. 18/9455, S.3; vgl. auch Begründung des Gesetzentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LTDrs. 18/8495, S. 169f.).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelungen sind nicht ersichtlich.

1. Dass für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz seit dem 1. Juli 2021 keine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Härtefallgründen mehr erteilt werden kann, verstößt nicht gegen Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG i. V. m. dem Vertrauensschutzgrundsatz.

In § 29 Abs. 4 GlStV waren detaillierte Übergangsregelungen vorgesehen, um aufgrund der 2012 neu eingeführten Regelungen für Spielhallen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages und den grundrechtlichen Positionen der Betreiber von Bestandsspielhallen herzustellen. So galten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrags am 1. Juli 2012 bestanden und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine

Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden war, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endete, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags, d.h. bis zum 30. Juni 2017, als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV). Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt wurde, galten bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages, d.h. bis zum 30. Juni 2013, als mit §§ 24 und 25 vereinbar (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV). Sowohl die fünfjährige als auch die einjährige Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (hierzu ausführlich: BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BVR 1314/12 u. a. -, juris, Rn. 176 ff.).

Zudem hatte der niedersächsische Landesgesetzgeber mit der Regelung des § 10 e NGLüSpG von der in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, nach Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV zur Vermeidung unbilliger Härten eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen.

Dass die aufgrund einer Befreiung von der Erfüllung des Abstandsgebots erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 10 e Abs. 2 NGLüSpG bis zum 30. Juni 2021 zu befristen war, und ab dem 1. Juli 2021 eine weitere Befreiung von der Erfüllung des Abstandsgebots nicht vorgesehen ist, verstößt nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Der Vertrauensschutzgrundsatz verleiht auch im Hinblick auf die vorherige Rechtslage kein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017- 1BVR 1314/12 u. a. -, juris, Rn. 189). Dies ergibt sich schon daraus, dass grundsätzlich nicht darauf vertraut werden kann, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.10.1984 1 BVR35/82 -, juris, Rn. 74; BVerfG, Urt. v. 25.1.2017- 2 C 28/05 -, juris, Rn. 33, und Urt. v. 3.9.1970-8 C66/68 -, juris, Rn. 17). Seitdem in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV genannten Stichtag 28. Oktober 2011, dem Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten der Länder über den Ersten Glücksspielstaatsvertragänderungsvertrag, mussten sich Spielhallenbetreiber auf zu erwartende Beschränkungen einstellen und durften nicht darauf vertrauen, ihre Spielhallen nach Ablauf eines Übergangszeitraums weiterbetreiben zu können. Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages und des Nds. Glücksspielgesetzes am 1. Juli 2012 stand fest, dass zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist (§ 25 Abs. 1 GlüStV), dieser in Niedersachsen mindestens 100 Meter betragen muss (§ 10 Abs. 2 Satz 1 NGLüSpG) und die Gemeinden abweichende Regelungen treffen können (§ 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG). Von einem schutzwürdigen Vertrauen der vom Abstandsgebot betroffenen Spielhallenbetreiber auf die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage kann seitdem keine Rede mehr sein.

Dass der Antragsteller bis zu der erneuten Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin durch den Bescheid vom 20. Oktober 2020 nicht verlässlich absehen konnte, ob er den Betrieb der

Spielhalle letztlich werde fortsetzen können oder aufgeben müsse, führt zu keiner anderen Beurteilung. Denn mit der Erteilung der bis zum 30. Juni 2021 befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis hatte er ausreichend Gelegenheit, sich auf die Schließung der Spielhalle vorzubereiten.

2. Die unterschiedliche Behandlung von bestehenden Verbundspielhallen und bestehenden Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz in Bezug auf die Erteilung einer befristeten Erlaubnis aus Härtefallgründen verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht gebietet Art. 3 Abs. 1 GG, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Anforderungen, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (zum Vorstehenden: BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 1 BvR 1314/12 u. a., juris, Rn. 171 m. w.N.).

Nach diesen Maßstäben bewirkt die Regelung in § 10 e Abs. 2 Satz 2 NGLüSpG keine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Betreibern von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber Betreibern von Verbundspielhallen.

Durch die Regelung werden Betreiber von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber den Betreibern von Verbundspielhallen ungleich behandelt, weil seit dem 1. Juli 2021 nur noch für Verbundspielhallen eine - weitere - befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Härtefallgründen erteilt werden kann, während dies für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz nicht mehr möglich ist. Da es sich bei beiden Gruppen um Spielhallen handelt, sind wesentliche, die Vergleichbarkeit ausschließende Unterschiede nicht ersichtlich.

Die Ungleichbehandlung von Betreibern von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber Betreibern von Verbundspielhallen ist aber sachlich gerechtfertigt. Dass der Gesetzgeber

mit dem Verbundverbot und dem Abstandsgebot jeweils zulässig und kohärent das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017- 1BvR 1314/12 u.a. - juris, Rn. 150), schließt unterschiedliche Regelungen im Rahmen von für Bestandsspielhallen geltende Übergangsvorschriften nicht aus.

Die Übergangsregelungen dienen dem Ausgleich des Gemeinwohlinteresses an einer effektiven Bekämpfung der Glücksspielsucht durch eine Reduzierung des Spielhallenangebots und den an Vertrauensschutzgesichtspunkten orientierten Interessen der Spielhallenbetreiber, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Standortschließungen abzufedern. Nach der Gesetzesbegründung zu den Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 GlüStV sollte die Übergangsfrist von fünf Jahren in Satz 2 sowie die Möglichkeit, gemäß Satz 4 nach Ablauf der Frist im Einzelfall eine Befreiung von einzelnen materiellen Anforderungen zuzulassen, dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse der Betreiber in Abwägung mit den in den §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlzielen angemessen Rechnung tragen. Mittels der Befreiung könne im individuellen Fall der notwendige Verhältnismäßigkeitsausgleich herbeigeführt werden. Dabei sei die Befreiung auf den Zeitraum zu beschränken, der erforderlich sei, um unzumutbaren Belastungen Rechnung zu tragen, ohne aber die mit den §§ 24 und 25 verfolgten Allgemeinwohlinteressen auf Dauer hintanzustellen. Durch die Befreiungsregelung und die Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung könne beispielsweise bei Spielhallenkomplexen ein stufenweiser Rückbau erreicht werden (Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 22.5.2012, LT-Drs. 16/4795, S. 94).

Der allein für bestehende Verbundspielhallen vorgesehene weitere stufenweise Rückbau unter Verlängerung der Fristen bewegt sich im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums und begründet noch keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Gesetzgeber hat ausdrücklich herausgestellt, dass das Abstandsgebot nunmehr auch für alle Bestandsspielhallen ohne Ausnahme gelten soll und auch Verbundspielhallen nach wie vor reduziert werden sollen (Begründung des Gesetzesentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LTDrs. 18/8495, S. 169). Die Ausnahmeregelung für Verbundspielhallen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 wird damit begründet, dass trotz der erneuten Übergangsregelung für Verbundspielhallen insbesondere im Vergleich zum Zeitraum vor 2012 eine wesentlich verringerte Verfügbarkeit von Geldspielgeräten in Spielhallen erreicht werde. Durch die Begrenzung auf maximal drei Konzessionen pro Gebäude bzw. Gebäudekomplex werde eine erhebliche Kumulation von Spielgeräten, die in Einzelfällen über 100 Spielgeräte in einem Gebäude oder Gebäudekomplex betragen habe, auch im Rahmen eines Übergangszeitraums verhindert. Den Ländern werde zugleich ermöglicht, Regelungen für einen sanfteren Übergang vom derzeitigen Zustand in den von § 25 GlüStV vorgesehenen Zustand zu schaffen, wobei qualitative Voraussetzungen zur Sicherstellung des Spielerschutzes vorzusehen und die Erlaubnisse zu befristen

sind (Begründung des Gesetzesentwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 18/8495, S. 170).

Dass die Erteilung einer bis zum 31. Januar 2022 befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für bestehende Verbundspielhallen nach § 10 e NGlüSpG noch nicht an die Voraussetzungen geknüpft ist, die § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vorsieht, führt nicht zu einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Mit der Regelung wird eine Übergangsfrist in Kraft gesetzt, die dazu dienen soll, temporäre Betriebsschließungen der betroffenen Bestandsspielhallen zu vermeiden, weil auch dies den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags 2021 widerspreche. In der Zwischenzeit sollen die rechtlichen und verwaltungspraktischen Voraussetzungen insbesondere für die nach § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 erforderliche Zertifizierung geschaffen werden. Die Zertifizierungspflicht soll auch auf alle anderen Spielhallen in Niedersachsen ausgedehnt werden. Die Landesregierung strebe nicht an, die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 voll auszuschöpfen; die bisherige Beschränkung der Mehrfachkomplexe in Niedersachsen auf zwei Spielhallen solle beibehalten werden (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, LT-Drs. 18/9455, S. 4). Dass - wie hier - der Gesetzgeber die in § 29 Abs. 4 GlüStV getroffene Übergangsregelung dadurch ergänzt, dass er nur bestehende Verbundspielhallen schrittweise in ein neues, vorübergehend anwendbares Regelungsregime überleitet, und dadurch auch weiter abmildert, verstößt nach summarischer Prüfung noch nicht gegen den ihm bei der Abwicklung von Bestandsspielhallen einzuräumenden Gestaltungsspielraum.

Die neuen Regelungen zum virtuellen Automatenspiel, welches - wie ausgeführt - einer eigenständigen, eigenen Begrenzungen unterworfenen Spielform darstellt, führen zu keiner anderen Betrachtung.

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

[...]