

**VG Braunschweig (1. Kammer), Beschluss vom 23. Juni 2021 – 1 B 480/21 –**

**Einstweilige Anordnung hinsichtlich der Ablehnung einer Spielhallenerlaubnis**

**Tenor:**

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

**Gründe:**

I.

1. Der Antragsteller begehrt im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens die Duldung des Weiterbetriebes einer Spielhalle.

2. Der Antragsteller betreibt unter der Anschrift D. in E. eine Spielhalle. In räumlicher Nähe zur Spielhalle des Antragstellers liegen fünf weitere Spielhallen unter den folgenden Anschriften:

F. in E. (Betreiberin: G.)

H. in E. (Betreiberin: I.)

J. in E. (Betreiberin: K.)

L. in E. (Betreiberin: M.)

N. in E. (Betreiber: O.)

3. Seit den Bestimmungen im Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (im Folgenden: Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 bzw. GlüStV 2012/2020) vom 15. Dezember 2011, welche nach Zustimmung des Niedersächsischen Landtages seit dem 1. Juli 2012 in Kraft sind, benötigen sog. Bestandsspielhallen i.S.v. § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2012/2020 ab dem 1. Juli 2017 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Um das ebenfalls im Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 und im Niedersächsischen Glücksspielgesetz (im Folgenden: NGlüSpG) enthaltene Gebot der Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen umzusetzen, wurde im Juli 2016 unter den sechs genannten Bestandsspielhallen eine Auswahlentscheidung für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis mittels Losverfahren getroffen. In diesem Losverfahren erhielt eine konkurrierende Spielhalle den Zuschlag und der Antrag des Antragstellers wurde mit Bescheid vom 11. Oktober 2016 abgelehnt.

4. Mit Beschluss vom 4. September 2017 – 11 ME 330/17 - stellte das Niedersächsische Obergericht 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.

5. 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 mit Bescheid vom 23. Oktober 2017 dem Antragsteller eine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis. Hintergrund der erteilten befristeten Erlaubnis war, dass die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer neuen gesetzlichen Regelung im NGLüSpG, welche nach der Entscheidung des Niedersächsischen Obergerichts notwendig geworden war, überbrückt werden sollte. Die Befristung der Erlaubnis wurde mehrmals verlängert. Zuletzt erteilte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 28. Oktober 2020 dem Antragsteller eine bis zum P. 2021 befristete Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb seiner Spielhalle unter der Anschrift D. in E.. Zur Begründung führte sie aus, dass dem Antragsteller auf seinen Antrag vom 16. Juli 2020 eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012/2020 i.V.m. § 10e NGLüSpG zu erteilen gewesen sei, da hier eine unbillige Härte i.S.d. § 10e Abs. 1 Satz 1 NGLüSpG vorliege.

6. Am 1. Juni 2020 trat das Gesetz zur Änderung des NGLüSpG vom 12. Mai 2020 (Nds. GVBl. Nr. 15/2020, S. 121) in Kraft. In diesem Gesetz wurde die Auswahlentscheidung zwischen miteinander in Abstandskonkurrenz stehenden Spielhallen in §§ 10a bis 10g NGLüSpG neu geregelt. Die Antragsgegnerin wies den Antragsteller mit Schreiben vom 12. Juni 2020 darauf hin, dass nach der Regelung des neuen § 10c NGLüSpG die im Losverfahren getroffene Auswahlentscheidung auf Antrag wiederholt werden kann. Zugleich teilte die Antragsgegnerin mit, dass nach dem für die Stadt Salzgitter festgelegten Mindestabstand von 500 Meter die sechs genannten Bestandsspielhallen in Abstandskonkurrenz liegen würden und bat für die zutreffende Auswahlentscheidung zu erklären, auf die Aufstellung von Geldspielgeräten zu verzichten und das Rauchen in der Spielhalle zu verbieten. Der Antragsteller stellte daraufhin mit Schreiben vom 16. Juli 2020 den Antrag auf Wiederholung der Auswahlentscheidung, verzichtete auf die Aufstellung von Geldspielgeräten und verbot das Rauchen in seiner Spielhalle. Ebenfalls stellten die weiteren Betreiber der in räumlicher Nähe liegenden Spielhallen einen Antrag auf Wiederholung der Auswahlentscheidung.

7. Die Antragsgegnerin traf daraufhin eine neue Auswahlentscheidung zwischen folgenden Spielhallen, die im Stadtteil Q. in verschiedenen Standortkonstellationen in Abstandskonkurrenz zueinanderstehen:

Nr. 1) F. in E. (Betreiberin: G.)

Nr. 2) H. in E. (Betreiberin: I.)

Nr. 3) D. in E. (Betreiber: Antragsteller)

Nr. 4) J. in E. (Betreiberin: K.)

Nr. 5) L. in E. (Betreiberin: M.)

Nr. 6) N. in E. (Betreiber: O.)

Nr. 7) R. in E. (Betreiberin: G.)

8. 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 2012/2020 i.V.m. § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG einzuhaltende Mindestabstand nach der Verordnung über den Mindestabstand von Spielhallen in der Stadt Salzgitter (Mindestabstandsverordnung) 500 Meter betrage. Aufgrund dieser Regelungen stehe die Spielhalle des Antragstellers zu den fünf weiteren in räumlicher Nähe liegenden Spielhallen in Konkurrenz. Nach § 10a 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 Q. belaufe sich auf drei Erlaubnisse, wobei folgende Standortkombinationen dieses Auswahlkriterium erfüllen würden:

9. 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 § 10a Abs. 3 NGLüSpG abzulehnen.

10. Gegen den Ablehnungsbescheid vom 27. Oktober 2020 erhob der Antragsteller am 12. November 2020 Klage (gerichtliches Az. 1 A 198/20). Zudem erhob der Antragsteller am 12. November 2020 Drittanfechtungsklage (gerichtliches Az. 1 A 199/20) gegen den Erlaubnisbescheid der Antragsgegnerin an die I.. Über beide Klagen ist noch nicht entschieden.

11. Nachdem die Bundesländer einen (neuen) Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (im Folgenden: Glücksspielstaatsvertrag 2021 bzw. GlüStV 2021) ausgearbeitet und im Oktober 2020 unterzeichnet haben, stimmte der Niedersächsische Landtag in seiner Plenarsitzung am 16. März 2021 dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu (siehe Plenarprotokoll 18/102 vom 16.3.2021, S. 9777). Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 tritt zum 1. Juli 2021 in Kraft.

12. In seiner Plenarsitzung vom 10. Juni 2021 beschloss der Niedersächsische Landtag (siehe Plenarprotokoll 18/111 (Kurzbericht) vom 10.6.2021, S. 2) zudem § 10e Abs. 2 Satz 2 NGlüSpG wie folgt zu ändern:

„Die Erlaubnis ist für den Betreiber einer Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz erste Alternative bis zum 30. Juni 2021 und für den Betreiber einer Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz 1 zweite Alternative bis zum 31. Januar 2022 zu befristen.“

13. Die Änderung trat nach Verkündung (siehe Nds.GVBl Nr. 23/2021 vom 18.6.2021, S. 367) am 19. Juni 2021 in Kraft.

14. Daraufhin hat der Antragsteller am 11. Juni 2021 den vorliegenden Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, mit dem er bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens die Duldung des Weiterbetriebes seiner Spielhalle begehrt. Zur Antragsbegründung führt er aus, dass ein Anordnungsanspruch bestehe, da die von der Antragsgegnerin getroffene Auswahlentscheidung zwischen den miteinander in Abstandskonkurrenz stehenden Spielhallen in sein Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (im Folgenden: GG) eingreife.

15. Zum einen sei es verfassungswidrig, dass der Landtag mit seiner Zustimmung zum Gesetzesentwurf eine Ungleichbehandlung zwischen Verbundspielhallen und Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz greifbar manifestiert habe. Bei den Verbundspielhallen und den Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz handle es sich um den gleichen Sachverhalt, da es sich um Spielhallen im gewerbe- und glücksspielrechtlichen Sinne handle, in denen Geldspielgeräte betrieben werden würden. Bei den Sachverhaltsgruppen sei auch gleich, dass diese letztlich „zu nah“ an weiteren Spielhallen liegen würden. Das Verbot des Betriebes von Mehrfachkonzessionen bei Verbundspielhallen sei letztlich nur eine besondere Ausprägung des aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 folgenden Gebotes, dass zwischen Spielhallen ein Mindestabstand eingehalten werden müsse. Denn wenn zwei Spielhallen in einem baulichen Verbund betrieben werden würden, würden diese Spielhallen zueinander niemals den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten. Das gesetzlich geregelte Verbot des Betriebes von Mehrfachkonzessionen könne insoweit nur noch klarstellender Natur sein. Sowohl mit dem Verbot der Mehrfachkonzessionen als auch mit dem Gebot des Mindestabstandes zwischen Spielhallen würden die im Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 niedergelegten Ziele - insbesondere die Verhinderung des Entstehens von Spielsucht und die Lenkung des Spielbetriebes in natürlichen Bahnen - durch die Reduktion der Zahl der Spielhallen angestrebt. Mit den unterschiedlichen Fristen hinsichtlich der Härtefallgenehmigungen im Sinne von § 10e NGlüSpG würden die Verbundspielhallen und die Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz unterschiedlich behandelt. Diese Behandlung sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Bei einer Verbundspielhalle sei die be-

dingungslose Verlängerungsmöglichkeit einer erteilten Härtefallgenehmigung geschaffen worden, da eine Verlängerung an keinerlei Voraussetzungen anknüpfe. Eine solche Verlängerungsmöglichkeit bestehe für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz hingegen nicht. Ein sachlicher Grund für diese Differenzierung lasse sich nicht finden. Von Verbundspielhallen würden weder geringere Gefahren für das Entstehen von Spielsucht ausgehen noch die Ziele aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 besser erreicht werden. Vielmehr werde mit der Verlängerung von Härtefallgenehmigungen für Verbundspielhallen vom Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen, dass der Betrieb von bis zu 24 Geldspielgeräten in einem Gebäude - zwei Spielhallenkonzessionen mit jeweils maximal zwölf Geldspielgeräten pro Konzession - unter suchtp Präventiven Aspekten unterschiedlich sei. Mit dem Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen strebe der Gesetzgeber jedoch auch an, dass Spieler beim Wechsel der Spielhalle durch Zurücklegen einer gewissen Mindestwegstrecke einen „kühlen Kopf“ bekommen würden, sodass durch den damit einhergehenden „Abkühleffekt“ die Gefahr des Entstehens von Spielsucht weiter gesenkt werde. Bei dem Wechsel innerhalb einer Verbundspielhalle von einer Spielhallenkonzession zu einer anderen stelle sich dieser Abkühleffekt jedoch gerade nicht ein. Demgegenüber würden im Zweifel geringere Gefahren für das Entstehen von Spielsucht von solchen Spielhallen ausgehen, die zwar innerhalb des Mindestabstandes von 500 Metern liegen würden, dabei aber 499 Meter Abstand zueinander hätten. Einziger Anknüpfungspunkt für die Differenzierung sei demnach die Betreibereigenschaft. Es könne jedoch nicht für das Bestehen oder Nichtbestehen von Gefahren der Spielsucht maßgeblich sein, ob die Spielhallen durch denselben oder unterschiedliche Betreiber betrieben werde. Soweit mit der verlängerten Frist für Verbundspielhallen eine Brücke bis zur Umsetzung der ab dem 1. Juli 2021 geltenden Regelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 geschaffen werden solle, sei die politische Willensbildung vom Niedersächsischen Gesetzgeber jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Neuregelung mit der verlängerten Frist in § 10e NGLüSpG greife zudem nicht die staatsvertraglichen Vorgaben aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 - Akkreditierung von einer staatlich zertifizierten Prüforganisation, Sachkundenachweis des Betreibers und besondere Schulung des Personals - auf. Auch könnten die Länder weiterhin gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 im Hinblick auf den zu regelnden Mindestabstand Ausführungsbestimmungen erlassen, sodass es möglich sei im Hinblick auf Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz Ausnahmen gleichlaufend für Verbundspielhallen vorzusehen.

16. Zum anderen sei die im Glücksspielstaatsvertrag 2021 angelegte Ungleichbehandlung zwischen virtuellen Automatenspielen im Internet und dem terrestrischen Betrieb von Spielhallen verfassungswidrig. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 erlaube virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele. Dies seien in der Sache keine anderen Spiele als solche, die auch in Spielhallen angeboten werden könnten. Insbesondere für virtuelle Automatenspiele sei jedoch eine mengenmäßige Beschränkung, ein Abstandsgebot oder ein Verbundverbot bzw. eine vergleichbar wirkende Regelung im Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht vorgesehen. Die

mengenmäßig unbeschränkte Zulässigkeit virtueller Automaten Spiele zeige, dass auch mit anderen und damit milderer Maßnahmen die aus dem Glücksspielstaatsvertrag folgenden Ziele erreicht werden könnten. Virtuelle Automaten Spiele könnten von jedem Ort mit Internetanschluss gespielt werden, während Spielgäste zur Teilnahme an terrestrischen Spielen Spielhallen aufsuchen müssten. Ein sachlich gerechtfertigter Grund für diese Ungleichbehandlung liege nicht vor.

17. Auch der für den Erlass einer einstweiligen Anordnung notwendige Anordnungsgrund sei gegeben. Er könne seine Spielhalle nur noch bis zum P. 2021 betreiben. Die beabsichtigte Änderung des NGLüSpG mit der im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen Möglichkeit der Verlängerung der erteilten Härtefallgenehmigung für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz könne nach der Sitzung des Landtages vom 10. Juni 2021 nicht mehr verwirklicht werden. Die Antragsgegnerin habe zudem auf telefonische Nachfrage den Erlass einer Duldungsverfügung abgelehnt. Er müsse bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache die streitgegenständliche Spielhalle schließen, was zu unzumutbaren Nachteilen führen würde. Ihm sei nicht zuzumuten den bei einem ungenehmigten Weiterbetrieb drohenden Erlass einer auf § 15 Abs. 2 Gewerbeordnung (GewO) gestützten Schließungsverfügung abzuwarten, da der Weiterbetrieb seiner Spielhalle insoweit auch den Straftatbestand des unerlaubten Glücksspiels nach § 284 Strafgesetzbuch (StGB) erfüllen würde.

18. Der Antragsteller beantragt,

im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung die Antragsgegnerin zu verpflichten, den Betrieb seiner Spielhalle unter der Anschrift D. in E. bis zu einem rechtskräftigen Abschluss des zum Gerichtsaktenzeichen 1 A 198/20 geführten Hauptsacheklageverfahrens zu dulden.

19 Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,

den Antrag abzulehnen.

20. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

## II.

21. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat keinen Erfolg. Dieser ist zwar zulässig, in der Sache aber unbegründet.

22. Der Antragsteller begehrt im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens die Duldung des Weiterbetriebes seiner Spielhalle über den P. 2021 hinaus. Da er damit eine Erweiterung seines Rechtskreises anstrebt, ist die sog. Regelungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) einschlägig. Nach dieser Vorschrift sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Die tatsächlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs (sog. Anordnungsanspruch) und der Grund für eine notwendige vorläufige Regelung (sog. Anordnungsgrund) sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 Zivilprozessordnung (im Folgenden: ZPO)).

23. Der Antragsteller konnte einen Anordnungsanspruch auf vorübergehende Duldung seines Spielhallenbetriebes nicht glaubhaft machen. Denn nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren anzustellenden summarischen Prüfung (siehe BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 12.9.2011 – 2 BvR 1206/11 -, juris Rn. 15; Nds. OVG, Beschluss vom 10.7.2008 – 2 ME 309/08 -, juris Rn. 6) ist die von der Antragsgegnerin vorgenommene Ablehnung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis im Bescheid vom 27. Oktober 2020 rechtlich nicht zu beanstanden.

24. 1. Soweit der Antragsteller vorträgt, die in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. dem vom Niedersächsischen Landtag am 10. Juni 2021 verabschiedeten Gesetz zur Änderung des NGLüSpG zum Ausdruck kommende unterschiedliche Behandlung von Verbundspielhallen und Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz in Bezug auf die Gewährung einer befristeten Erlaubnis für die Übergangszeit sei verfassungswidrig, hat er das Vorliegen eines Anordnungsanspruches auf Duldung des Betriebs seiner Spielhalle nicht substantiiert dargelegt.

25a. Einen solchen Anordnungsanspruch kann der Antragsteller nicht aus seinem in Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerten Grundrecht auf Gleichbehandlung herleiten. Denn der Antragsteller kann nicht mit seinem Vorbringen durchdringen, es stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, dass die Erlaubnis für den Betreiber einer am 1. Januar 2020 bestehenden Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht

(sog. Verbundspielhallen), in Niedersachsen bis zum 31. Januar 2022 verlängert wird, während eine solche Verlängerung für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz nicht vorgesehen ist.

26. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, 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 (BVerfG, Urt. v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a. -, juris Rn. 94). Diesem Maßstab genügt die von dem Antragsteller angegriffene Regelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. dem vom Niedersächsischen Landtag am 10. Juni 2021 verabschiedeten Gesetz zur Änderung des NGLüSpG.

27. Die ab dem 1. Juli 2021 gültige Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 gestattet den Ländern, in ihren Ausführungsbestimmungen zu regeln, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundennachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung (LT-Drs. 18/8495, S. 169 f.) handelt es sich bei § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 um eine Bestandsschutzregelung, die unter bestimmten Voraussetzungen eine zeitliche befristete Ausnahme von dem in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 statuierten Verbot des Betriebs einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht (Verbundverbot), gestattet. Trotz dieser erneuten Übergangsregelung verfolgen die Länder weiterhin den Zweck, Verbundspielhallen zu reduzieren; durch die Begrenzung der Übergangsregelung auf maximal drei Konzessionen pro Gebäude bzw. Gebäudekomplex würden erhebliche Kumulationen von Spielgeräten auch im Rahmen eines Übergangszeitraums verhindert werden (vgl. a.a.O., S. 169 f.). Demgegenüber haben sich die Länder - ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung zu § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 (a.a.O., S. 169 f.) - bewusst dafür entschieden, dass ab dem 1. Juli 2021 das Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 nunmehr ohne Ausnahme gelten und die bislang in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012/2020 vorgesehene Härtefallregelung zum 30. Juni 2021 ersatzlos auslaufen soll. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Wertungen aus dem zum 1. Juli 2021 in Kraft tretenden Glücksspielstaatsvertrag 2021, der mit der Verabschiedung durch den Niedersächsischen Landtag am 17. März 2021 als formelles Landesgesetz in Niedersachsen gilt (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.4.2017 – 8 C 16/16 -, Rn. 21, juris; Sächsisches OVG, Urt. v. 11.5.2016 – 3 A 314/15 -, juris Rn. 30), hat der Niedersächsische Landtag am

10. Juni 2021 beschlossen, dass (nur) die Erlaubnis für den Betreiber einer Bestandsspielhalle nach § 10e Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 NGlüSpG, dessen Erlaubnisantrag wegen des Verbundverbots nach § 25 Abs. 2 GlüStV 2012/2020 abzulehnen wäre, bis zum 31. Januar 2022 zu befristen ist (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 2.6.2021, LT-Drs. 18/9414; Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 8.6.2021, LT-Drs. 18/9455; Plenarprotokoll 18/111 (Kurzbericht) vom 10.6.2021). Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung begründete seine Beschlussempfehlung dahingehend, dass mit der Übergangsfrist eine temporäre Schließung der betroffenen Bestandsspielhallen vermieden werden sollte und in der Zwischenzeit die rechtlichen und verwaltungspraktischen Voraussetzungen insbesondere für die nach § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 erforderliche Zertifizierung geschaffen würden (vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 8.6.2021, a.a.O., S. 4).

28. Im vorliegenden Fall erscheint es bereits zweifelhaft, dass ein vergleichbarer Sachverhalt in Bezug auf die Einführung einer Abweichungsmöglichkeit für die Länder von dem in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021 normierten Abstandsgebot und Verbundverbot vorliegt. Zwar weist der Antragsteller zu Recht darauf hin, dass Spielhallen, die in einem baulichen Verbund zueinanderstehen, de facto niemals den in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten. Jedoch gehen die Länder zu Recht davon aus, dass das in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021 normierte Abstandsgebot und Verbundverbot trotz ähnlicher Zielsetzung eigenständige Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstellen. So haben die Länder das Abstandsgebot und Verbundverbot erstmalig mit § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012/2020, dessen Regelung in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021 übernommen wurde, eingeführt und geregelt, dass das insgesamt verfügbare Spielhallenangebot wie folgt beschränkt wird: Zwischen Spielhallen ist nach § 25 Abs. 1 GlüStV 2012/2020 ein Mindestabstand einzuhalten, der gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 NGlüSpG in Niedersachsen mindestens 100 Meter betragen muss (Abstandsgebot). Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV 2012/2020 ausgeschlossen (Verbundverbot). Das Verbundverbot bewirkt, dass an einem Standort nur noch eine Spielhalle zugelassen werden darf. Hierbei verfolgt das Verbundverbot den Zweck, die Entstehung spielbankähnlicher Großspielhallen zu verhindern, da durch das gesteigerte Angebot an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein „Las-Vegas-Effekt“ eintritt, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen bietet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 134 mit Verweis auf: Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 16/4027, S. 11; Landtag des Saarlandes, Drs. 15/15, S. 71; Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31). Demgegenüber bezweckt das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen eine Begrenzung der Spielhallendichte. Der Spieler soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 135). Unter Zugrundelegung dieser Zielsetzungen knüpfen das Abstandsgebot und das Verbundverbot an unterschiedliche Sachverhalte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG an und sind sowohl mit Verfassungsrecht als auch mit Unionsrecht vereinbar (vgl. zu letzterem ausführlich: Nds. OVG, Beschluss vom 4.9.2017 – 11 ME 206/17 -, juris Rn. 9 ff.; Urt. v. 12.7.2018 – 11 LC 400/17 -, juris Rn. 33 ff.).

29. Selbst wenn eine Ungleichbehandlung von vergleichbaren Sachverhalten angenommen würde, ist diese sachlich gerechtfertigt.

30. Während das Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2021) darauf abzielt, die erheblichen Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen eines aktiven Spielers zu minimieren, dient das Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 einer möglichst frühzeitigen Vorbeugung von Spielsucht, indem es die spielanreizenden Wirkungen der ständig wahrnehmbaren Spielhallen auf potentielle Spieler im alltäglichen Leben reduziert. Mit dem Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 soll nämlich eine Reduzierung der für die Ansiedelung von Spielhallen zur Verfügung stehenden Standorte und eine Begrenzung der Spielhallendichte bewirkt werden, da das Spiel in Spielhallen aufgrund der großen Verfügbarkeit und der wesentlich zahlreicheren Standorte bereits Bestandteil des alltäglichen Lebens geworden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 144 und 151). Anders als bei Spielen im Internet, welche (potentielle) Spieler zunächst durch Installation eines Programms oder Aufrufen einer Internetseite aktiv aufrufen müssen, um diese wahrzunehmen, sind Spielhallen ständig wahrnehmbar, sodass sich bei einer höheren Anzahl von Spielhallen auch deren Wahrnehmbarkeit im alltäglichen Leben erhöht. Diese ständige Wahrnehmbarkeit kann insbesondere bei Spielern mit problematischem Spielverhalten zu einer spielanreizenden Wirkung führen (vgl. LTDrs. 18/8495, S. 86). Indem Spielhallen aus dem alltäglichen Umfeld der Bevölkerung herausgenommen werden, wird erreicht, dass diese in geringerem Maße Bestandteil ihrer Lebenswirklichkeit sind. Gerade bei besonders schutzbedürftigen Kindern und Jugendlichen kann so ein Gewöhnungseffekt durch ein stets verfügbares Angebot vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 152). Denn Spielhallen üben einen „Reiz des Verbotenen“ aus, der insbesondere auf Kinder und Jugendliche anziehend wirkt. Insoweit dient das Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 einer möglichst frühzeitigen Vorbeugung von Spielsucht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 136). Gerade im Hinblick auf Kinder und Jugendliche durfte der Gesetzgeber suchtpreventive Maßnahmen aufgrund ihrer höheren Beeindruckbarkeit für besonders dringlich halten, da der Anteil junger Spieler in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und die Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen diejenige mit dem größten Spieleranteil an Geldspielgeräten darstellt (vgl. Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 139 mit Verweis auf Haß/Lang, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends - Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2016, S. 92).

31. Zwar weist der Antragsteller zu Recht darauf hin, dass Spielhallen, die in einem baulichen Verbund zueinanderstehen, de facto niemals den in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten. Jedoch erwecken diese Spielhallen durch den baulichen Verbund den Anschein nach außen hin, dass es sich statt mehrerer kleiner Spielhallen um eine spielbankähnliche Großspielhalle handelt. Insoweit entfaltet ein Gebäude bzw. Gebäudekomplex, in dem mehrere Spielhallen untergebracht sind, nach außen hin einen vergleichbaren Gewöhnungseffekt auf vorbeilaufende Personen, wie er auch von Einzelspielhallen ausgeht. Dementsprechend ist die Entscheidung des Landesgesetzgebers, zunächst die Spielhallendichte insgesamt weiter zu reduzieren, indem für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz eine Möglichkeit der Verlängerung der Erlaubnis über den 30. Juni 2021 hinaus als Übergangsregelung nicht vorgesehen wird, durch sachliche Gründe getragen.

32. Vor diesem Hintergrund kann die Frage offen bleiben, ob der von dem Antragsteller geltend gemachte Anspruch auf Gleichstellung mit den Verbundspielhallen bereits daran scheitert, dass das vom Niedersächsischen Landtag am 10. Juni 2021 verabschiedete Gesetz zur Änderung des NGLüSpG nicht im Einklang mit den Vorgaben des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 steht, weil die dort genannten Voraussetzungen, unter anderem der Zertifizierung, nicht in 10e NGLüSpG übernommen worden sind (vgl. dazu die in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung wiedergegebenen Erwägungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtags, LT-Drs. 18/9455, S. 2 ff.). Selbst wenn dies der Fall wäre, würde sich daraus zugunsten des Antragstellers nichts ergeben, weil Art. 3 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Gleichheit im Unrecht begründet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 4.4.2013 – 2 B 86/12 -, juris Rn. 11).

33b. Der Antragsteller kann einen auf die unterschiedliche Behandlung von Verbund Spielhallen und Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gestützten Anordnungsanspruch auf Duldung des Betriebs seiner Spielhalle ab dem 1. Juli 2021 auch nicht aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. dem Vertrauensschutzgrundsatz herleiten.

34. Um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages einerseits und den grundrechtlichen Positionen der Spielhallenbetreiber andererseits herzustellen, sah der Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 in Bezug auf das in § 25 Abs. 1 GlüStV 2012/2020 normierte Abstandsgebot detaillierte Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012/2020 vor. So galten gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012/2020 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 Gewerbeordnung erteilt wurde, 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 2012/2020 vereinbar. Hingegen galten nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2012/2020 Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33 i. Gewerbeordnung erteilt wurde, nur bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrags, d.h. bis zum 30. Juni 2013 als mit §§ 24 und 25 vereinbar. Sowohl die fünfjährige als auch die einjährige Übergangsfrist in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV 2012/2020 ist mit Verfassungsrecht vereinbar und nicht zu beanstanden (hierzu ausführlich: BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 176 ff.).

35. Dennoch hat der Niedersächsische Landesgesetzgeber von der in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012/2020 eingeräumten Möglichkeit der Erteilung von Härtefallbefreiungen im Einzelfall Gebrauch gemacht (§ 10e NGlüSpG a.F.) und geregelt, dass im Falle des Vorliegens einer unbilligen Härte i.S.d. § 10e Abs. 1 NGlüSpG auf Antrag eine Befreiung von der Erfüllung des Abstandsgebots (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012/2020) zugelassen werden soll, wobei die Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 zu befristen war.

36. Dass ab dem 1. Juli 2021 eine weitere Befreiung von der Erfüllung des Abstandsgebots (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021) nicht vorgesehen ist, hat der Antragsteller hinzunehmen. Insbesondere bietet der Vertrauensschutzgrundsatz dem Antragsteller keinen Schutz seines Vertrauens auf die Beständigkeit einer für ihn günstigen Gesetzgebung (vgl. BVerwG, Urt. v. 3.9.1970 – VIII C 66.68 -, juris Rn. 17; Urt. v. 25.1.2017 – 2 C 28/05 -, juris). Spätestens nachdem der Gesetzgeber im Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren - von Härtefällen abgesehen - ein Abstandsgebot zwischen Spielhallen bestimmt hatte, oblag es dem Antragsteller, die Übergangsfrist zu nutzen, um die voraussehbare Schließung seiner Spielhalle möglichst wirtschaftlich tragfähig vorzubereiten. Dazu hätte gehört, von Möglichkeiten zur vorzeitigen Beendigung der Mietverhältnisse für eine Spielhalle, auch im Verhandlungsweg oder im Wege der außerordentlichen Kündigung, Gebrauch zu machen, möglichst frühzeitig im Wege der üblichen Fluktuation die Gelegenheit zur Personalreduktion zu nutzen und Geräteverträge nach und nach auslaufen zu lassen, um die Betriebskosten frühzeitig zu reduzieren und Abfindungen zu vermeiden (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28.5.2021 – 4 A 1938/20 -, juris Rn. 10). Auch wenn im vorliegenden Fall wegen des Beschlusses des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts eine Neuregelung für das Auswahlverfahren von konkurrierenden Spielhallen notwendig war, diese erst zum 1. Juni 2020 in Kraft getreten ist und eine Auswahlentscheidung erneut durchgeführt wurde, hatte der Antragsteller mit der Gewährung einer befristeten Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 ausreichend Zeit sich auf die Schließung der Spielhalle vorzubereiten.

37. 2. Soweit der Antragsteller abschließend einwendet, dass nach den neuen Regelungen des ab 1. Juli 2021 geltenden Glücksspielstaatsvertrages 2021 terrestrisches Spiel in Spielhallen gegenüber der neu zugelassenen Online-Spielform des virtuellen Automatenspiels benachteiligt

werde, darin eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG zu erkennen sei und damit das Abstandsgebot sowie das Verbundverbot im Regelungsbereich der Spielhallen verfassungswidrig seien, kann er daraus ebenfalls keinen Anordnungsanspruch auf Duldung seines Spielhallenbetriebes bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens herleiten.

38. Die Bundesländer haben mit dem neuen 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. 1a Satz 1 GlüStV 2021).

39. Zwar gelten für die virtuellen Automatenspiele - wie der Antragsteller vorträgt - weder die für Spielhallen normierten Regelungen des Mindestabstandes aus § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 10 Abs. 2 NGLüSpG noch das Verbundverbot aus § 25 Abs. 2 GlüStV 2021. Darin erkennt die beschließende Kammer nach summarischer Prüfung jedoch keine willkürliche Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG. Denn das stationäre Automatenspiel in Spielhallen einerseits und das virtuelle Automatenspiel im Internet andererseits stellen eigenständige Spielformen dar (siehe Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LTDrs. 18/8495, S. 78; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.3.2021 – 4 A 3178/19 -, juris Rn. 66; vgl. auch Hamburgisches OVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 -, juris Rn. 48). Zwar bestehen beim gewerblichen Spiel und virtuellen Automatenspielen ähnliche Spielmechaniken und Spielregeln. Jedoch handelt es sich nicht lediglich um unterschiedliche Vertriebswege des grundsätzlich selben Angebots (Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 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).

40. Dass diese unterschiedlichen Spielformen uniform geregelt werden müssten, ist nicht erforderlich. So besteht zwar ein unionsrechtliches Kohärenzgebot (siehe dazu EuGH, Urt. v. 8.9.2010 - C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 -, juris Rn. 88 ff.) sowie ein verfassungsrechtliches Konsistenzgebot im Rahmen staatlich monopolisierter Glücksspielangebote (siehe dazu BVerfG, Urt. v. 28.3.2006 - 1 BvR 1054/01 -, juris; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 -, juris Rn. 51). Daraus folgt für glücksspielrechtliche Regelungen jedoch weder ein sektorübergreifendes Gebot der Kohärenz, ein Uniformitätsgebot noch eine zwingende Optimierung der Zielverwirklichung (siehe BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 -, juris Rn. 51; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.3.2021 – 4 A 3178/19 -, juris Rn. 69; Hamburgisches OVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 -, juris Rn. 48; Sächsisches OVG, Beschluss vom 13.12.2018 – 3 B 128/18 -, juris Rn. 52; Nds. OVG, Beschluss vom 4.9.2017 – 11 ME 206/17 -, juris Rn. 28). Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen

sind vielmehr zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt (BVerfG, BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 123). Eine Bekämpfung der Spielsuchtgefahr durch konsequente oder gar uniforme Mittel ist demgegenüber nicht erforderlich (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 -, juris Rn. 51).

41. Diesen obergerichtlichen Maßstab hat der Niedersächsische Gesetzgeber im Rahmen des neuen Glücksspielstaatsvertrages 2021 angewandt, ohne dass er dabei seinen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum überschritten hat. So wird in der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 angeführt, dass sofern aus ähnlichen Spielmechaniken und Spielregeln eine vergleichbare Gefährlichkeit folgt, zielkongruente, aber nicht zwingend identische Maßnahmen vorgesehen sind, um den gefahrauslösenden Momenten unter Berücksichtigung der spielformspezifischen Besonderheiten und des übrigen Regulierungsrahmens der jeweiligen Spielform effektiv und angepasst entgegenzuwirken (Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 18/8495, S. 78). Speziell für die Spielhallen und die virtuellen Automatenspiele stellt der Gesetzgeber auf dessen Unterschiede ab, die weiterhin vorhandene Notwendigkeit des Abstandsgebotes sowie des Verbundverbotes bei den Spielhallen und die im Vergleich dazu getroffenen besonderen Beschränkungen für die virtuellen Automatenspiele. So heißt es in der Gesetzesbegründung, 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 sind, sodass sich bei einer höheren Verfügbarkeit auch deren Wahrnehmbarkeit erhöht. Diese ständige Wahrnehmbarkeit kann insbesondere bei Spielern mit problematischem Spielverhalten zu einer spielanreizenden Wirkung führen. Eine vergleichbare Verfügbarkeitsreduktion für den einzelnen Spieler wird im Bereich des Internets zudem durch die Wartezeiten beim Anbieterwechsel sichergestellt, die mit der Dauer vergleichbar ist, welche zum Wechsel zwischen mehreren Spielhallen erforderlich ist. Suchtfördernde Aspekte, die durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen ausgeschlossen werden sollen, sind beim virtuellen Automatenspiel zudem kaum vorhanden, da ein Spieler im Internet aufgrund des Verbots des parallelen Spiels ausschließlich ein Spiel gleichzeitig spielen kann und auch das Umfeld, in dem er sich beim Spielen aufhält, nicht mit einer Spielhalle vergleichbar sein wird. Nicht zuletzt sind 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. Zwar wird für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen ein zahlenmäßig unbegrenztes Erlaubnismodell vorgesehen. Aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Spielform ist eine vollständige Übertragung der Regulierungsvorgaben in den jeweils anderen Bereich aber weder möglich noch angezeigt. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 sieht vielmehr zielkohärente Maßnahmen vor, welche mit einer auf die Spielform des virtuellen Automatenspiels im Internet angepassten Regulierung ein Schutzniveau für den Spieler schaffen, welches mit dem Schutzniveau des gewerblichen Spiels

in Spielhallen bei einer Gesamtbetrachtung vergleichbar ist. Um ein solches Schutzniveau zu erreichen, sind erhebliche Begrenzungen der Spielabläufe vorgesehen: Der Einsatz pro Spiel ist auf einen Euro begrenzt (§ 22a Abs. 7 GlüStV 2021), die Mindestspieldauer je Spiel darf durchschnittlich fünf Sekunden nicht unterschreiten (§ 22a Abs. 6 GlüStV 2021), Jackpots und Autoplay-Funktionen sind verboten (§ 22a Abs. 4 und 8 GlüStV 2021) und nach einer Spielzeit von einer Stunde ist eine verbindliche Spielpause von fünf Minuten einzuhalten (§ 22 a Abs. 9 i.V.m. § 6h Abs. 7 Satz 2, 3 GlüStV 2021). Daneben muss nach § 22a Abs. 1 GlüStV 2021 jedes Spiel vor dem erstmaligen Angebot von der zuständigen Behörde erlaubt werden, wobei die Erlaubnis zu versagen ist, wenn das Spiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft - z. B. wenn von der Ausgestaltung des Spiels besondere suchtanreizende Wirkungen ausgehen oder es sich an Minderjährige richtet (zum Vorstehenden: Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. 18/8495, S. 86 f.).

42: Damit hat der Gesetzgeber - entgegen der Ansicht des Antragstellers - insbesondere im § 22a GlüStV 2021 Regelungen für das virtuelle Automatenspiel geschaffen, die eine vergleichbare Wirkung wie das Abstandsgebot und Verbundverbot erzeugen und damit ein Pendant zu den spieterschützenden Maßnahmen im terrestrischen Geldspielgerätesektor darstellen (so auch Hamburgisches OVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 -, juris Rn. 48; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.3.2021 – 4 A 3178/19 -, juris Rn. 69 ff.). Eine willkürliche Ungleichbehandlung erkennt die beschließende Kammer in den unterschiedlichen Regelungen für die Spielhallen und die virtuellen Automatenspiele gerade auch im Hinblick darauf, dass weder uniforme noch konsequente Mittel normiert werden müssen, nicht, sodass sowohl das Abstandsgebot als auch das Verbundverbot auch nach den neuen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 aller Voraussicht nach verfassungsgemäß sind.

43. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich der Höhe nach an Ziff. 54.1 i.V.m. Ziff. 1.5 Satz 1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. NVwZ-Beilage 2013, 57 ff.).