

VG Osnabrück (1. Kammer), Beschluss vom 26. April 2021 – 1 B 8/21 –

Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis

Tenor:

Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den Betrieb der Spielhalle der Antragstellerin in C-Straße in C-Stadt nach den glücksspielrechtlichen Vorschriften vorläufig zu dulden, bis das Hauptsacheverfahren 1 A 219/20 rechtskräftig abgeschlossen worden ist.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

1. Die Beteiligten streiten im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis.
2. Die Antragstellerin betrieb seit dem 01. Januar 1996 gemeinsam mit einer weiteren Spielhalle einer Schwestergesellschaft, nämlich der Firma D., der gemeinsamen Konzernmutter, der Firma E., unter der Anschrift C-Straße in C-Stadt eine Spielhalle.
3. Unter der Anschrift B-Straße in B-Stadt betreibt die Beigeladene, die B.H, ebenfalls eine Spielhalle.
4. Die Spielhalle der Beigeladenen und die Spielhalle der Antragstellerin befinden sich unstrittig in einem Abstand von jedenfalls unter 100 m zueinander.
5. Sowohl die Schwestergesellschaft als auch die Beigeladene sowie die Antragstellerin stellten im Jahr 2016 bei der Antragsgegnerin Anträge auf Erteilung einer ab dem 01. Juli 2017 neben der Genehmigung nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) i. V. m. dem niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGLüSpG). Die Antragsgegnerin führte ein Auswahlverfahren mittels Losentscheidung durch. Die Schwestergesellschaft der Antragstellerin wurde als Siegerin bestimmt. Der

Antrag auf Erlaubniserteilung der Antragstellerin wurde mit Bescheid vom 26. Augst 2016 abgelehnt. Auch die Beigeladene erhielt einen Ablehnungsbescheid.

6. Gegen den Ablehnungsbescheid vom 26. August 2016 erhob die Antragstellerin am 22. September 2016 unter dem Aktenzeichen 1 A 294/16 Klage. Gegen die ihrer Schwestergesellschaft erteilte Erlaubnis erhob die Antragstellerin unter dem Aktenzeichen 1 A 307/16 am 26. September 2016 ebenfalls Drittanfechtungsklage. Die beiden Verfahren wurden mit Beschluss vom 02. Mai 2017 verbunden und unter dem Aktenzeichen 1 A 294/16 fortgeführt. Mit Urteil vom 17. Mai 2017 – 1 A 294/16 - hob die erkennende Kammer den Ablehnungsbescheid vom 26. August 2016 sowie die Erlaubnis der Schwestergesellschaft auf und verpflichtete die Antragsgegnerin über den Antrag der Antragstellerin auf Erlaubniserteilung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Zur Begründung führte die Kammer insbesondere an, dass die Auswahlentscheidung mittels Los rechtswidrig gewesen sei. Das Urteil ist seit dem 12. März 2021 rechtskräftig, weil das Berufungsverfahren von beiden Parteien übereinstimmend für erledigt erklärt wurde.

7. Mit weiterem Bescheid vom 11. Mai 2017 wurde der Antrag der Antragstellerin auf Erteilung einer Härtefallerlaubnis abgelehnt. Gegen diesen Bescheid erhob die Antragstellerin unter dem Aktenzeichen 1 A 567/17 am 29. Mai 2017 Klage, über die noch nicht entschieden worden ist. Nach der Ruhendstellung des Verfahrens im Frühjahr 2018 wurde das Verfahren im November 2020 wieder fortgesetzt.

8. Mit dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vom 12. Juni 2017 hatte die Antragstellerin zwischenzeitlich beantragt, den Betrieb ihrer Spielhalle bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu dulden (1 B 45/17). Das Verwaltungsgericht hat das vorläufige Rechtsschutzverfahren wegen sachlicher Unzuständigkeit an das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht verwiesen, welches das Eilrechtsschutzbegehren mit Beschluss vom 21. November 2017 – 11 MC 195/17 (1 B 45/17) - ablehnte.

9. Nachdem die Antragstellerin den Betrieb ihrer Spielhalle aufgrund der Ablehnungsentscheidungen zwischenzeitlich eingestellt hatte, erteilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin am 21. Dezember 2017 eine bis zum 31. Dezember 2018 befristete Erlaubnis. Das Niedersächsische Obergerverwaltungsgerichts hatte in einem Parallelverfahren die Entscheidungspraxis mittels Losverfahren für rechtswidrig erklärt. Die Antragstellerin nahm sodann ihren Betrieb wieder auf. Die Erlaubnis wurde zwischenzeitlich bis zum 31. Oktober 2020 verlängert.

10. Am 28. Juli 2020 stellte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin einen Antrag auf Wiederholung des Erlaubnisverfahrens, der von der Neufassung des NGlüSpG vorgesehen ist. Auch die Beigeladene beantragte die Wiederholung des Erlaubnisverfahrens.

11. Unter dem 15. September 2020 informierte die Antragsgegnerin die Antragstellerin über die Abstandskonkurrenz-Situation mit der Spielhalle der Beigeladenen. Eine Auswahlentscheidung aufgrund der sog. Gebietsformel nach § 10a Abs. 3 Satz 1 NGLüSpG sei nicht möglich. Die Antragstellerin wurde aufgefordert mitzuteilen, ob Erklärungen nach § 10 a Abs. 4 und Abs. 5 NGLüSpG abgegeben werden. Die Beigeladene und die Antragstellerin gaben diese Erklärungen ab.

12. Die Beklagte führte sodann ein Auswahlverfahren gemäß § 10a Abs. 6 NGLüSpG durch (vgl. Vermerk auf Bl. 38 ff. d. VV). Nach ihrer Dokumentation betrage der Abstand zwischen der Beigeladenen und der Antragstellerin 16,3 m. Sowohl die Antragstellerin als auch die Beigeladene hätten die Erklärungen nach § 10a Abs. 4 und Abs. 5 NGLüSpG abgegeben. Die Entfernung zu berufsbildenden und allgemeinbildenden Schulen i. S. v. § 10a Abs. 6 NGLüSpG - hier: D. R. Schule/J.-grundschule - betrage im Falle der Beigeladenen 99,7 m und im Falle der Antragstellerin 88,6 m. Nach einer internen E-Mail vom 19. Oktober 2020 (Bl. 41 d. VV) hat sie dabei die Entfernung zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze des Schulgrundstücks und der konzessionierten Spielhallenfläche gemessen. Gemessen wurde die Luftlinie zwischen den so ermittelten Messpunkten (vgl. Bl. 45 d. VV).

13. Die Schwestergesellschaft der Antragstellerin hat auf ihren Antrag am 24. September 2020 eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhalle am Standort C-Straße gemäß § 10 e NGLüSpG erhalten.

14. Mit Bescheid vom 28. Oktober 2020 lehnte die Antragsgegnerin die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gegenüber der Antragstellerin ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den Abstand zur D. R. Schule/J.-grundschule abgestellt, der bei der Beigeladenen größer sei. Da die Spielhalle der Antragstellerin näher an der Schule liege, sei die Erteilung der Erlaubnis ihr gegenüber zu versagen gewesen. Der Beigeladenen wurde mit Bescheid vom gleichen Tage eine Erlaubnis erteilt.

15. Gegen den Ablehnungsbescheid vom 28. Oktober 2020 hat die Antragstellerin am 27. November 2020 unter dem Aktenzeichen 1 A 219/20 Klage erhoben. Des Weiteren hat sie am gleichen Tag unter dem Aktenzeichen 1 A 220/20 Drittanfechtungsklage gegen die der Beigeladenen erteilten Erlaubnis erhoben. Über beide Klage ist noch nicht entschieden worden.

16. Nach Rücksprache mit der Antragsgegnerin erhielt die Antragstellerin eine Frist zur Schließung ihres Betriebes bis zum 31. Januar 2021.

17. Am 03. Februar 2021 ersuchte die Antragstellerin das Gericht um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, das von der Antragsgegnerin

durchgeführte Auswahlverfahren sei fehlerhaft. Es sei nicht auszuschließen, dass die Antragsgegnerin nicht auf den Abstand zur D. R. Schule, J.-grundschule abstellen könne, weil die Schule nicht unter § 10a Abs. 6 NGLüSpG fiele. Auch die Art und Weise der durchgeführten Abstandsmessung sei nicht eindeutig. Sie ist der Ansicht, dass das NGLüSpG rechts- bzw. verfassungswidrig sei. Das Auswahlkriterium des § 10a Abs. 6 NGLüSpG sei kein geeignetes Kriterium zur Auflösung bestehender Abstandskonkurrenzen. Auch das Kriterium in § 10a Abs. 7 NGLüSpG sei ungeeignet, insbesondere unbestimmt hinsichtlich des Begriffs „bestehenden Einrichtungen und Orten“. Letztlich werde die Auswahlentscheidung lediglich anhand der Abstandsregelungen des § 10a Abs. 6 bis 8 NGLüSpG getroffen, ohne eine einzelfallbezogene Differenzierung vorzunehmen und ohne Unterscheidung zwischen konkurrierenden Bestandsspielhallen, konkurrierende neue Spielhallen oder konkurrierende Bestands- und neue Spielhallen. Dies sei mit dem Gesetzesvorbehalt genauso unvereinbar wie seinerzeit das Losverfahren. Auch das Kriterium in § 10a Abs. 8 NGLüSpG sei ungeeignet zur rechtmäßigen Auflösung einer Konkurrenzsituation. Auch die Kriterien in Abs. 4 und 5 NGLüSpG seien rechts- und verfassungswidrig. Aus ihrer Sicht seien die einzig relevanten Auswahlkriterien in Abs. 9 geregelt, die jedoch nicht zur Anwendung kämen. Diese Norm eröffne der Antragsgegnerin ein Ermessen. Nach dieser Regelung sei ihr - der Antragstellerin - eine Erlaubnis zu erteilen. Die Eilbedürftigkeit ergebe sich daraus, dass sie die Spielhalle aufgrund der ihr gewährten Frist ab dem 01. Februar 2021 habe schließen müssen und es ihr nicht zumutbar sei, den Ausgang der Hauptsache abzuwarten, weil diese erfahrungsgemäß erhebliche Dauer in Anspruch nehme. Daneben sei zu berücksichtigen, dass sie die Spielhalle aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie noch bis mindestens zum 14. Februar 2021 geschlossen halten müsse. Der Erlass der einstweiligen Anordnung sei notwendig, damit die Öffnung ab dem Zeitpunkt des Auslaufens der Maßnahmen möglich sei. Nach dem Auslaufen der befristeten Härtefallerlaubnis der Schwestergesellschaft am Standort C-Straße zum 30. Juni 2021 verlören sämtliche Mitarbeiter an diesem Standort ihren Arbeitsplatz, sollte das Hauptsacheverfahren bis dahin nicht rechtskräftig abgeschlossen sein, womit nicht zu rechnen sei. Es sei nicht auszuschließen, dass sie nach ggf. wiederholtem Auswahlverfahren erneut Mitarbeiter benötige. Des Weiteren sei in den Blick zu nehmen, dass der Glücksspieländerungsstaatsvertrag zum 30. Juni 2021 auslaufe und die gesetzlichen Neuregelungen ggf. bis zu drei Spielhallen an einem Standort erlaubten. Es sei unzumutbar, dass sie ihren Betrieb ab sofort geschlossen halten müsse, wenn sie diesen ggf. in wenigen Monaten aufgrund der Neuregelungen wieder öffnen dürfte.

18. Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Betrieb der Spielhalle der Antragstellerin in der C-Straße in C-Stadt vorläufig zu dulden, bis das Hauptsacheverfahren 1 A 219/20 rechtskräftig abgeschlossen worden ist.

19. Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

20. Sie verteidigt im Wesentlichen ihren Bescheid und die Auswahlentscheidung mit der Begründung gesetzeskonform gehandelt zu haben.

21. Aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Virus-Pandemie sind Spielhallen derzeit geschlossen.

22. Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten der Verfahren 1 B 8/21, 1 A 567/17, 1 A 219/20 und 1 A 220/20 sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

II.

23. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist zulässig und begründet.

24. Der Antrag ist zulässig, da kein Fall der §§ 80, 80a VwGO vorliegt (§ 123 Abs. 5 VwGO). In der Hauptsache ist nämlich keine Anfechtungsklage i. S. v. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO anhängig, deren aufschiebende Wirkung angeordnet oder wiederhergestellt werden könnte (vgl. § 80 Abs. 1, 5 VwGO). Vielmehr begehrt die Antragstellerin mit der vorläufigen Duldung des Betriebes ihrer Spielhalle in der C-Straße in C-Stadt eine Leistung.

25. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ist begründet.

26. Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Nach § 123 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VwGO kann das Gericht der Hauptsache eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern, oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der diesen vorläufigen Rechtsschutz Begehrende muss gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 Zivilprozessordnung (ZPO) glaubhaft machen, dass ihm der geltend gemachte materiellrechtliche Anspruch zusteht (Anordnungsanspruch) und dass ein Grund für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, also die Eilbedürftigkeit, besteht (Anordnungsgrund), wobei die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts maßgebend sind.

27. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

28. Der Anordnungsanspruch ist der im Hauptsacheverfahren geltend gemachte materiellrechtliche Anspruch. Von daher erfolgt im Eilverfahren eine Orientierung an den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Der Anordnungsanspruch ist im Falle der Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO - wie hier - glaubhaft gemacht, wenn eine aufgrund summarischer Prüfung vorzunehmende Vorausbeurteilung der Erfolgsaussichten der Klage ergibt, dass der Antragsteller in der Hauptsache mit überwiegender Wahrscheinlichkeit obsiegen wird. Dabei beschränkt sich die summarische Prüfung auf die Sachverhaltsermittlung; in rechtlicher Hinsicht ist der Anordnungsanspruch grundsätzlich ohne Einschränkung, also nicht nur „kursorisch“ oder „summarisch“ zu prüfen (BVerfG, Beschluss vom 29. November 2007 – 1 BvR 2496/07 -, juris; Nds. OVG, Beschluss vom 29. Januar 2002 – 8 MA 4171/01 -, juris; Finkelnburg/Dombert/Külpmann, a. a. O., Rn. 313 ff., m. w. N.).

29. Diese Maßstäbe zugrunde gelegt, hat die Antragstellerin im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

30. Die Ablehnung der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhalle der Antragstellerin durch die Antragsgegnerin ist im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts rechtswidrig und verletzt die Antragstellerin in ihren subjektiv öffentlichen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

31. Die Anspruchsgrundlage für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ergibt sich aus dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) i. V. m. dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz (NGLüSpG).

32. Zwar verstieße die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle am Standort C-Straße in C-Stadt neben der bereits der der Beigeladenen erteilten Erlaubnis gegen § 25 Abs. 1 GlüStV, weshalb ein Auswahlverfahren durchzuführen war.

33. Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 GlüStV bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Zwischen Spielhallen ist nach § 25 Abs. 1 GlüStV ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen), der gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 Nds. Glücksspielgesetz (NGLüSpG) in Niedersachsen mindestens 100 Meter betragen muss (Abstandsgebot). § 10a Abs. 1 NGLüSpG führt aus, dass, wenn wegen der Regelungen über den Mindestabstand (§ 10 Abs. 2 NGLüSpG) oder über den baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlüStV) nicht alle beantragten Erlaubnisse erteilt werden können, die zuständige Behörde über die Erteilung der Erlaubnisse in einem Auswahlverfahren nach Maßgabe von § 10a Abs. 2 bis 9 NGLüSpG entscheidet. Die Auswahlentscheidung ist gemäß Abs. 3 so zu treffen, dass für die größtmögliche Anzahl von Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können. Ist nach Abs. 3 Satz 1 eine Entscheidung nicht möglich, so fordert die zuständige Behörde die Betreiber der in das Auswahlverfahren einbezogenen Spielhallen unverzüglich schriftlich auf,

ihr innerhalb eines Monats mitzuteilen, ob sie Erklärungen nach den Abs. 4 und 5 abgeben. In der Aufforderung nach Satz 2 informiert die Behörde über konkurrierende Spielhallen anderer Betreiber und deren Standorte. Nach Abs. 4 NGLüSpG ist in dem Fall, dass nach Abs. 3 nur für eine Spielhalle eine Erlaubnis erteilt werden kann (Konkurrenz einzelner Spielhallen), die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiber gegenüber der zuständigen Behörde erklärt, auf die Aufstellung von Geldspielgeräten im Sinne des § 33c der Gewerbeordnung in einer Gruppe (§ 3 Abs. 2 Satz 3 der Spielverordnung - SpielV) zu verzichten (Nr. 1), und in dem Fall, dass nach Abs. 3 für mehrere Spielhallen Erlaubnisse erteilt werden können (Konkurrenz von Standortkombinationen), die Standortkombination auszuwählen, bei der die größte Anzahl der Betreiber die Erklärung nach Nr. 1 abgibt (Nr. 2). Ist nach den Abs. 3 und 4 eine Entscheidung nicht möglich, so ist nach Abs. 5 bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle auszuwählen, deren Betreiber gegenüber der zuständigen Behörde erklärt, das Rauchen in der Spielhalle zu verbieten (Nr. 1), und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, bei der die größte Anzahl der Betreiber die Erklärung nach Nr. 1 abgibt (Nr. 2). Ist nach den Abs. 3 bis 5 eine Entscheidung nicht möglich, so ist gemäß Abs. 6 bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von berufsbildenden Schulen und allgemeinbildenden Schulen mit Ausnahme des Abendgymnasiums und des Kollegs entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze des Schulgrundstücks und der Spielhalle. Maßgeblich ist die Luftlinie, wobei Schulen, die von einer Spielhalle mehr als 500 m entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die kürzeste Entfernung einer Schule nach Satz 1 von einer Spielhalle der Standortkombination maßgeblich. Laut Abs. 7 ist, wenn nach den Abs. 3 bis 6 eine Entscheidung nicht möglich ist, bei Konkurrenz einzelner Spielhallen die Spielhalle und bei Konkurrenz von Standortkombinationen die Standortkombination auszuwählen, die am weitesten von bestehenden Einrichtungen und Orten, die ihrer Art nach vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden, entfernt liegt, gemessen zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze der Einrichtung oder des Ortes und der Spielhalle. Maßgeblich ist die Luftlinie, wobei Einrichtungen und Orte, die von einer Spielhall mehr als 500 m entfernt liegen, unberücksichtigt bleiben. Bei Konkurrenz von Standortkombinationen ist die kürzeste Entfernung einer Einrichtung oder eines Ortes nach Satz 1 von einer Spielhalle der Standortkombination maßgeblich.

34. Spielhallen, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages endet, gelten gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages - somit bis zum 30. Juni 2017 - als mit §§ 24 und 25 GlüStV vereinbar. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV können die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV zuständigen Behörden nach Ablauf des in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner

Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen. § 10e Abs. 1 NGLüSpG sieht vor, dass eine unbillige Härte im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in der Regel vorliegt, wenn der Erlaubnisantrag eines Betreibers einer Spielhalle im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (Bestandsspielhalle), der die Bestandsspielhalle am 30. Juni 2017 betrieben hat, wegen der Regelungen über den Mindestabstand (§ 10 Abs. 2) oder über den baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlüStV) abgelehnt wurde oder abzulehnen wäre. Die Annahme einer unbilligen Härte nach Satz 1 für mehr als eine in das jeweilige Auswahlverfahren einbezogene Bestandsspielhalle eines Betreibers oder für mehrere Bestandsspielhallen von Betreibern, die verbundene Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes) oder verbundene Unternehmen desselben übergeordneten dritten Unternehmens sind, ist nicht zulässig. Liegt eine unbillige Härte im Sinne des Absatzes 1 vor, so soll auf Antrag eine Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zugelassen werden. Die Erlaubnis ist nach § 10e Abs. 2 Satz 2 NGLüSpG bis zum 30. Juni 2021 zu befristen.

35. Der Betrieb weiterer Spielhallen an dem Standort ist damit grundsätzlich durch das Mindestabstandsgebot nach § 25 Abs. 1 GlüStV ausgeschlossen. Dieses ist sowohl mit nationalem Recht als auch mit Europarecht vereinbar. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit nationalem Recht wird auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dessen Urteil vom 07. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. -, Rn. 119 - 175), des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Urteil vom 16. Dezember 2016 (- 8 C 6/15 -, Rn. 34 ff.) und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts in dessen Urteil vom 04. September 2017 (- 11 ME 206/17 -, Leitsatz 1) verwiesen. Diese Ausführungen sind auch nicht durch die Veröffentlichung des Entwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 überholt. Insoweit wird auf das Urteil der Kammer vom 11. November 2020 – 1 A 675/17 - n. v. verwiesen.

36. Die Kammer hat aber erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der von der Antragsgegnerin nach § 10a NGLüSpG durchgeführten Auswahlentscheidung.

37. Diese Zweifel erwachsen im Wesentlichen aus dem Auswahlkriterium des § 10a Abs. 6 NGLüSpG, durch welches die Auswahlentscheidung letztlich herbeigeführt wurde.

38. Wie die Kammer bereits in ihrem den Beteiligten bekannten und die streitgegenständliche Spielhalle betreffenden Urteil vom 17. Mai 2017 – 1 A 294/16 - ausgeführt hat, ist die örtliche Lage von Spielhallen in Bezug auf von Kindern und Jugendlichen besuchte Einrichtungen, wie Schulen, Kindertagesstätten sowie Sport- und Spielplätzen, als Kriterium zur Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen allerdings grundsätzlich geeignet. Es trifft zwar zu, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber - im Gegensatz etwa zu § 2 Abs. 1 Satz 4 Spielhallengesetz Berlin - im NGLüSpG weiterhin keinen generellen Mindestabstand zu solchen

Einrichtungen vorgesehen hat. Die Gewährleistung des Jugendschutzes ist jedoch nach § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV gerade gesetzgeberisches Ziel und damit sachlich gerechtfertigter Anknüpfungspunkt für die Auswahlentscheidung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. -, a. a. O., Rn. 184). Der Umstand, dass ein derartiger Mindestabstand keine Erteilungsvoraussetzung in Niedersachsen darstellt, lässt nicht den Schluss zu, dass der Abstand zu solchen Einrichtungen in der an den gesetzgeberischen Zielen zu orientierenden Auswahlentscheidung keine Berücksichtigung finden dürfte. Zu Mindestabstandsregelungen zu Schulen und Einrichtungen, die ihrer Art nach von Kindern und Jugendlichen regelmäßig aufgesucht werden, wird ausgeführt, dass diese der frühzeitigen Vorbeugung von Spielsucht dienen. Es solle verhindert werden, dass Kinder und Jugendliche das Angebot von Spielhallen als normal wahrnehmen. Einem Gewöhnungseffekt solle entgegengewirkt werden. Hierbei handelt es sich auch um einen legitimen Gesetzeszweck im Rahmen der Spielsuchtprävention bei Minderjährigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07. März 2017 – 1 BvR 1314/12 -, a. a. O., Rn. 96 ff.; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4/16 -, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 06. August 2019 – 6 A 11643/18 -, juris, Rn. 5; Sächs. OVG, Beschluss vom 22. Juni 2018 – 3 B 332/17 -, juris, Rn. 18; Beschluss vom 05. Oktober 2017 – 3 B 175/17 -, juris, Rn. 15; VG Darmstadt, Beschluss vom 07. August 2018 – 3 L 1341/18.DA -, juris, Rn. 34).

39. Auch fällt die D. R. Schule, J.-grundschule in den Anwendungsbereich des § 10a Abs. 6 NGLüSpG. Die Schule fällt als Grundschule in den Anwendungsbereich, auch wenn diese nur von Kindern und nicht zugleich von Jugendlichen besucht wird. In § 10a Abs. 6 NGLüSpG werden allgemeinbildende Schulen genannt. Grundschulen sind allgemeinbildende Schulen. Die Trägerschaft durch das Bistum B-Stadt steht dem nicht entgegen. Für die Schulen in freier Trägerschaft gilt das Nds. Schulgesetz (NSchG) wie für die öffentlichen Schulen, § 1 Abs. 1 NSchG. Dies gilt auch für Schulen, deren Träger eine Religionsgemeinschaft ist, § 1 Abs. 4 NSchG. Zu den allgemein bildenden Schulen gehören nach § 5 Abs. 2 Nr. 1a) NSchG auch Grundschulen. Die Drei-Religionen-Grundschule, Johannesgrundschule ist mithin eine allgemein bildende Schule i. S. d. NSchG und fällt unter § 10a Abs. 6 NGLüSpG.

40. Die Antragstellerin geht nach Auffassung der Kammer auch mit ihrer Annahme fehl, dass Grundschulen entgegen diesen Ausführungen - ggf. wegen der geringeren Gefährdung von Kindern im Grundschulalter - von dem Anwendungsbereich ausgenommen werden müssten, weil es sich dabei nicht um eine allgemeinbildende Schule im Sinne dieser Vorschrift handele. Dass Kinder bis zum Alter von elf Jahren durch die Gefahren, die von Spielhallen ausgehen können, nicht betroffen oder nicht gefährdet seien, trifft nicht zu. Schutzzweck der Abstandsregelung ist nämlich nicht, Jugendliche an einem Betreten der Spielhalle oder an einer Teilnahme am Glücksspiel zu hindern. Dieser Schutz wird bereits durch die allgemeinen Vorschriften des Jugendschutzes und durch § 4 Abs. 3 GlüStV bewirkt. Regelungszweck ist vielmehr, Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen zu

schützen und einem „Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige entgegenzuwirken. Der Abstandsschutz soll der Spielsucht bei Minderjährigen in einem möglichst frühen Stadium durch Vermeidung einer Gewöhnung an das Vorhandensein von Spielhallen entgegenwirken. Auch kleinere Kinder sollen davor geschützt werden, dass sie entweder allein oder in Begleitung von einer Betreuungsperson im Umfeld ihrer Bildungs-, Freizeit- oder sonstigen Betreuungseinrichtungen mit Spielhallen konfrontiert werden und diese als Angebot einer Freizeitbetätigung für Erwachsene wahrnehmen können. Hieraus ergibt sich ohne Weiteres, dass auch Kinder im Grundschulalter von dem Schutzzweck des Abstandsgebots erfasst und Grundschulen damit allgemeinbildende Schulen sind (Sächs. OVG, Beschluss vom 22. Juni 2018, a. a. O., Rn. 18). Zwar hat der Niedersächsische Gesetzgeber in der Begründung des Gesetzesentwurfs nur den Schutz Jugendlicher, junger Heranwachsender und junger Erwachsener erwähnt, allerdings hat er explizit ausgeführt, dass Grundschulen erfasst sein sollen, sodass auch der Schutz Minderjähriger beabsichtigt ist (vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 15).

41. Gegen die vorgenommene Messung ist ebenfalls nichts zu erinnern. Die Antragsgegnerin hat in Übereinstimmung mit dem Wortlaut des § 10a Abs. 6 Sätze 1 und 2 NGLüSpG die Luftlinie zwischen der der Spielhalle nächstgelegenen Grundstücksgrenze des Schulgrundstücks und der Spielhalle gemessen. Dass der niedersächsische Gesetzgeber anstatt der im Entwurf des Gesetzes vorgesehenen Messung anhand der Wegstrecke (vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 2 und 16) im Gesetz schließlich eine Messung per Luftlinie aufgenommen hat, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat dies wohl aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität gewählt (vgl. Nds. LT Drs. 18/6450 S. 5). Der Wortlaut der Norm ist an dieser Stelle eindeutig und lässt insoweit keinen Spielraum für eine abweichende Auslegung. Auch die Antragstellerin versteht den Gesetzeswortlaut „Luftlinie“ in eben diesem Sinne. Soweit die Antragstellerin rügt, es sei hinsichtlich der Spielhalle aus dem Gesetz nicht ersichtlich, ob ab der Grundstücksgrenze, ab dem Gebäude oder ab der konzessionierten Fläche zu messen sei, ergibt sich aus dem Wortlaut „Spielhalle“, dass die konzessionierte Fläche maßgeblich ist. Das Gesetz meint weder die Grundstücksgrenze – wie bei den Schulen genannt - noch das Gebäude, sondern die als Spielhalle konzessionierte Fläche. Dies ergibt sich auch aus der Begründung zum Gesetzesentwurf (vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 15). Ausweislich der Verwaltungsvorgänge hat die Antragsgegnerin die Messung mithin an den korrekten Messpunkten vorgenommen. Im Übrigen hat sie sowohl bei Beigeladenen als auch bei der Antragstellerin die Messung auf die gleiche Weise vorgenommen, sodass eine Benachteiligung der Antragstellerin nicht zu erkennen ist. Die Antragstellerin hat auch nicht aufgezeigt, dass eine Messung an anderen Messpunkten zu einer abweichenden, für sie positiven Entscheidung führte. Mit ihrem Verweis auf eine von ihr vorgenommene Messung der Wegstrecke per GoogleMaps stellt sie die von der Antragsgegnerin vorgenommene Messung nicht substantiiert in Zweifel.

42. Das Auswahlkriterium erscheint allerdings verfassungsrechtlich nicht verhältnismäßig. Das normierte Auswahlkriterium des Abstandes zu allgemeinbildenden Schulen, ist nach Auffassung der Kammer materiell mit der Berufsfreiheit der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

43. Das Auswahlkriterium des § 10a Abs. 6 NglüSpG greift in die Berufsausübungsfreiheit ein (vgl. zum Mindestabstandsgebot als Erteilungsvoraussetzung: BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4/16 -, juris, Rn. 17 ff.).

44. 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2016 – 1 BvL 6/13 -, juris). 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, Beschluss vom 30. November 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 Sachgesetzhelikeiten 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 -, juris, Rn. 54). 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05. August 2015 – 2 BvR 2190/14 -, juris, Rn. 28). Das Auswahlkriterium des § 10a Abs. 6 NglüSpG stellt eine Berufsausübungsregelung dar. Es handelt sich um keine objektive Berufswahlbeschränkung. Dafür sind die Auswirkungen der betreffenden Regelungen in ihrem gesamten räumlichen Geltungsbereich, also des Landes Niedersachsen, zu betrachten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4/16 -, a. a. O.). Es kommt nicht darauf an, ob der Antragstellerin für ihre Spielhalle in der beklagten Gemeinde wegen dieser Einschränkung kein anderer Standort zur Verfügung steht. Es ist nicht erkennbar, dass durch die Auflösung der Konkurrenzsituationen in Niedersachsen anhand dieses Kriteriums absehbar zu einer faktischen Erschöpfung der Standortkapazität für Spielhallen und damit zu einer Kontingentierung führen könnte, deren Wirkung einer Berufswahlbeschränkung nahekäme (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 1295/07 -, juris, Rn. 32). Es ist mithin daher davon auszugehen, dass das von der Antragstellerin angegriffene Kriterium

nicht schon den Zugang zur nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Tätigkeit des Spielhallenbetreibers beschränkt, sondern lediglich Anforderungen an deren Ausübung stellt. Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist aber verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, insbesondere nicht verhältnismäßig.

45. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt, dass ein grundrechtseinschränkendes Gesetz geeignet, erforderlich und angemessen sein muss, um den vom Gesetzgeber erstrebten Zweck zu erreichen. In diesem Sinne geeignet ist ein Gesetz, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann; es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können. Angemessen ist eine gesetzliche Regelung schließlich dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2016 – 1 BvL 6/13 -, juris, Rn. 52).

46. Die streitige Regelung dient insbesondere dem Schutz Jugendlicher (vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 15). Sie soll ebenso wie das Mindestabstandsgebot in anderen Bundesländern Kinder und Jugendliche vor einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen in ihrem täglichen Lebensumfeld um Bildungs- und Freizeiteinrichtungen schützen und einem „Reiz des Verbotene“ für Minderjährige entgegenwirken. Sie dient der Suchtprävention durch einen Schutz von Kindern und Jugendlichen im Vorfeld des Betretens einer Spielhalle und der Teilnahme am Automatenpiel, welche schon nach § 6 Abs. 1 Jugendschutzgesetz (JuSchG) verboten sind (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6/15 -, a. a. O., Rn. 59). Die Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht ist als überaus wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen selbst, für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 -, juris, Rn. 99; Beschluss vom 05. August 2015 – 2 BvR 2190/14 -, a. a. O., Rn. 22).

47. Das Auswahlkriterium ist zur Erreichung dieses vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Prävention und Bekämpfung von Spielsucht bei Kindern und Jugendlichen zwar geeignet.

48. Allerdings hat die Kammer erhebliche Zweifel, dass das Kriterium erforderlich bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Der niedersächsische Gesetzgeber hat in der Begründung des Gesetzesentwurfs explizit die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2016 (- 8 C 4/16 -, a. a. O) in den Blick genommen, welche die Verfassungsmäßigkeit der hier getroffenen Regelung bestätige. Das Bundesverwaltungsgericht hat die dortige Mindestabstandsregelung allerdings insbesondere deswegen für verhältnismäßig gehalten, weil die Gesetzgeber des Landes Rheinland-Pfalz und des Landes Berlin eine Ausnahmemöglichkeit von dem Kriterium vorgesehen haben, mit welchem Besonderheiten des Einzelfalls, z. B. der

örtlichen Gegebenheiten wie „etwaige Barrieren zwischen der geschützten Einrichtung für Minderjährige und dem Spielhallenstandort wie beispielsweise eine schwer überwindbare Verkehrsschneise oder sonstige Zugangshindernisse“ „im pflichtgemäßen Ermessen“ berücksichtigt werden können (so hinsichtlich Rheinland-Pfalz: BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 4/16 -, a. a. O., Rn. 23; vgl. zur Regelung in Berlin: BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6/15 -, juris, Rn. 50); bei der Regelung einer Messung per Wegstrecke - wie zunächst vom niedersächsischen Gesetzgeber vorgesehen - wären solche örtliche Gegebenheiten zwischen der jeweiligen Spielhalle und der Schule ohnehin berücksichtigt worden. Eine solche Ausnahmemöglichkeit sieht § 10a Abs. 6 NGLüSpG allerdings ebenso wenig vor wie die Berücksichtigung von weiteren sachlich gerechtfertigten Gründen (vgl. § 10a Abs. 9 NGLüSpG) oder ein Ermessen der Erlaubnisbehörde (Wortlaut von § 10a Abs. 6 Satz 1 NGLüSpG: „ist...auszuwählen“). Dies erscheint gerade bei sehr knappen Messunterschieden - ggf. könnten cm entscheidend sein - vor dem Hintergrund der Folgen für den unterlegenen Spielhallenbetreiber als unverhältnismäßig. Auch wenn die Regelung in § 10a Abs. 6 NGLüSpG aufgrund der möglichen Ausweichstandorte für die Antragstellerin noch keiner Berufswahlbeschränkung nahekommt, ist doch zu berücksichtigen, dass die Einschränkung für die Antragstellerin durchaus intensiv ist, da sie ihren Standort, an welchem sie seit Anfang Januar 1996 bis Ende Januar 2021 ihre Spielhalle betrieben hat, endgültig aufgeben muss.

49. Dieser Eingriffsintensität muss vorliegend umso mehr Beachtung geschenkt werden angesichts des Umstandes, dass bei der hier vom niedersächsischen Gesetzgeber gewählten Regulationsart dem durchaus legitimen Schutzzweck des Verhinderns einer Gewöhnung an die ständige Verfügbarkeit des Spielangebots in Gestalt von Spielhallen („Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige) nicht absolut Rechnung getragen wird, denn der Gesetzgeber hält offensichtlich das Vorhandensein einer Spielhalle in der Nähe einer allgemein bildenden Schule für akzeptabel und mit dem Schutzzweck für vereinbar. Es erscheint der Kammer jedenfalls äußerst fragwürdig, ob der „Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige durch zwei sich an der gleichen Straße befindliche und unmittelbar gegenüberliegende Spielhallen statt einer Spielhalle im Umfeld einer allgemeinbildenden Schule signifikant größer ausfällt – zumal insbesondere durch das Absehen von der Messmöglichkeit anhand der Wegstrecke die tatsächlichen Gegebenheiten, insbesondere also die Ausgesetztheit der Minderjährigen mit dem Vorhandensein der Spielhallen in der konkreten Situation unbeachtet bleibt - und, dass dieser Unterschied zweitens den intensiven Eingriff in das Recht aus Art. 12 GG der Antragstellerin zu rechtfertigen vermag.

50. Jedenfalls wäre es angezeigt, in diesem Zusammenhang auch andere sachlich gerechtfertigte Gründe für die Auswahlentscheidung heranzuziehen. Die Berücksichtigung von weiteren sachlich gerechtfertigten Gründen ist von dem Katalog des § 10a NGLüSpG aber erst bei einer Entscheidung nach Abs. 9 vorgesehen; Abs. 6 lässt dies nicht zu. Der Antragstellerin ist zuzustimmen, wenn sie meint, die Auswahlentscheidung werde letztlich auf die örtliche Lage ver-

engt, ohne weitere Qualitätsmerkmale der konkurrierenden Spielhallen zu vergleichen und abzuwägen. Eine vom Einzelfall abhängige Gesamtabwägung findet letztlich nicht statt. So wird im Umfeld von Schulen ein vom Gesetzgeber durchaus gewollter, an der Örtlichkeit orientierter Verdrängungswettbewerb provoziert („begrenzte geografische Ressource“, vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 12). Diese freilich im Grundsatz dem Gesetzgeber zustehende Entscheidung erscheint allerdings ohne eine umfassende Berücksichtigung aller vernünftigerweise in Betracht kommenden sachlich gerechtfertigten Gründe im Lichte von Art. 12 Abs. 1 GG als nicht verhältnismäßig. Verschärfen dürfte sich dies im Falle eines Konkurrenzverhältnisses von einer Bestands- und einer neuen Spielhalle: Das Gesetz sieht für diesen Fall keinerlei Möglichkeit vor, die Eigenschaft als Bestandsspielhalle in einer Auswahlentscheidung nach § 10a Abs. 6 NGLüSpG zu berücksichtigen; jenseits des vom Gesetzgeber nicht gewollten absoluten Bestandsschutzes von Bestandsspielhallen (vgl. Nds. LT Drs. 18/4945, S. 12) erscheint jedenfalls ein Abwägen verschiedener Kriterien im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 GG angezeigt.

51. Auch ein Anordnungsgrund ist gegeben.

52. Dieser ist gleichzusetzen mit einem spezifischen Interesse gerade an der begehrten vorläufigen Regelung, das sich von dem allgemeinen Interesse an einem baldigen Verfahrensabschluss abhebt. Dieses Interesse ergibt sich regelmäßig aus einer besonderen Eilbedürftigkeit der Rechtsschutzgewährung (Nds. OVG, Beschluss vom 09. Juni 2017 – 11 ME 117/17 -, V. n. b.; Beschluss vom 29. Mai 2015 – 8 ME 33/15 -, juris, Rn. 10). Dabei ist einem die Hauptsache vorwegnehmenden Antrag im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nur ausnahmsweise dann stattzugeben, wenn durch das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstehen, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Der besonderen Bedeutung der jeweils betroffenen Grundrechte und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes ist Rechnung zu tragen (BVerfG, Beschluss vom 30. April 2008 – 2 BvR 338/08 -, juris, Rn. 3; Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Auflage 2008, Rn. 193 ff.).

53. Diesem Maßstab folgend ist die Regelungsanordnung zu treffen. Die Antragstellerin hat hinreichend glaubhaft gemacht, dass ihr ohne die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Angesichts der erheblichen Zweifel der Kammer an der Rechtmäßigkeit des Auswahlverfahrens kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Antragstellerin im Hauptsacheverfahren erfolgreich sein wird. Es erscheint angezeigt, ihr den Betrieb der Spielhalle einstweilen zu gestatten bis das Hauptsacheverfahren abgeschlossen ist, um ihr den Standort wirtschaftlich zu erhalten.

54. Mit dem Zusatz „nach den glücksspielrechtlichen Vorschriften“ in der Beschlussformel will die Kammer deutlich machen, dass die ausgesprochene Duldung des Betriebs der Spielhalle nur nach den glücksspielrechtlichen Vorschriften festgestellt wurde und etwaig überlagernde Schließungsanordnungen im Rahmen der Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus weiterhin von der Antragstellerin zu beachten sind.

55. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, Abs. 3 Hs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt, sodass ihr keine Kosten auferlegt werden können (§ 154 Abs. 3 Hs. 1 VwGO). Ihre eigenen Kosten sind nach § 162 Abs. 3 VwGO nicht erstattungsfähig. Sie hat keinen Antrag gestellt und sich damit auch keinem Kostenrisiko ausgesetzt. Es entspricht der Billigkeit, dass ihre außergerichtlichen Kosten nicht erstattungsfähig sind.

56. Die Streitwertfestsetzung erfolgt gemäß §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG i. V. m. mit den Vorschlägen in den Ziffern 1.5 und 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NordÖR 2014,11).