

VG Braunschweig, Beschl. v. 02.05.2022 – 1 B 69/22

Tenor

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 7.500 € festgesetzt.

Gründe

1 Der Antrag der Antragstellerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, mit dem sie die Verpflichtung der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung begehrt, den Betrieb ihrer Spielhalle bis zur Schaffung einer verfassungskonformen Neuregelung des am 1. Februar 2022 in Kraft getretenen Niedersächsischen Spielhallengesetzes (im Folgenden: NSpielhG) durch den Landesgesetzgeber vorübergehend zu dulden, hat keinen Erfolg. Denn der Antrag nach § 123 Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) ist jedenfalls unbegründet.

2 Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dazu muss der Antragsteller nach § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2, § 294 Zivilprozessordnung (im Folgenden: ZPO) glaubhaft machen, dass der geltend gemachte Anspruch besteht (sog. Anordnungsanspruch) und die gerichtliche Entscheidung eilbedürftig ist (sog. Anordnungsgrund). Diese Anforderungen sind hier nicht erfüllt.

3 1. Es fehlt bereits an einem den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung rechtfertigenden Anordnungsanspruch.

4 a. Die Antragstellerin hat bereits nicht hinreichend dargelegt und im Sinne von § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2, § 294 ZPO glaubhaft gemacht, dass sie die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für ihre Spielhalle nach §§ 2 und 3 NSpielhG durch die Antragsgegnerin aller Voraussicht nach beanspruchen kann. Vor diesem Hintergrund kann die Frage offenbleiben, ob die Antragstellerin im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens zunächst einen Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für ihre Spielhalle nach §§ 2 und 3 NSpielhG hätte stellen müssen.

5 Wer eine Spielhalle errichten und betreiben will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NSpielhG). Die Erlaubnis ist gemäß § 3 Nr. 4 NSpielhG zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle § 4 NSpielhG oder § 25 Abs. 2 Staatsvertrag

zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021, im Folgenden: GlüStV 2021), der den GlüStV 2012/2020 ersetzt, widerspricht. Nach § 4 Satz 1 und 2 NSpielhG muss der Abstand zwischen Spielhallen mindestens 100 Meter betragen, wobei die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen maßgeblich ist. Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon abweichend durch Verordnung einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen (§ 4 Satz 3 NSpielhG).

6 Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes hat die Antragstellerin einen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für ihre Spielhalle nach §§ 2 und 3 NSpielhG nicht hinreichend dargelegt, da eine solche Erlaubnis nach § 3 Nr. 4 NSpielhG aller Voraussicht nach wegen Nichteinhaltung des erforderlichen Mindestabstandes zwischen den Spielhallenstandorten i. S. d. § 4 NSpielhG zu versagen ist. Nach dem unstreitigen Vortrag der Beteiligten wahrt die Spielhalle der Antragstellerin nicht den erforderlichen Mindestabstand zu der Spielhalle ihres Konkurrenten, die aufgrund des zu ihren Gunsten erteilten Erlaubnisbescheides der Antragsgegnerin, der auch nach Inkrafttreten des NSpielhG wirksam bleibt (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 NSpielhG), im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung betrieben werden darf.

7 Eine andere Beurteilung rechtfertigen auch nicht die von der Antragstellerin erhobenen Einwände. 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 das in § 4 NSpielhG normierte Erfordernis der Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen den Spielhallenstandorten nach Auffassung der beschließenden Kammer verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

8 aa. Soweit die Antragstellerin sinngemäß geltend macht, das in § 4 NSpielhG normierte Mindestabstandserfordernis verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da es aufgrund der seit dem 1. Februar 2022 in Niedersachsen geltenden Vorgaben zum Betrieb von Spielhallen (Zertifizierungs-notwendigkeit, besondere Schulung des Personals mit engem Wiederholungsturnus, abzulegende Sachkundeprüfung, Heraufsetzung des Eintrittsalters auf 21 Jahre und dem Anschluss jeder Spielhalle an das bundesweite und spielformübergreifende Sperrsystem [„OASIS“]) nicht mehr zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlich sei, wird sie nach einer summarischen Prüfung des bisherigen Sach- und Streitstandes mit ihrem Vorbringen nicht durchdringen können. Denn das in § 4 NSpielhG normierte Abstandsgebot stellt nach summarischer Prüfung keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die von der Antragstellerin geltend gemachte Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (im Folgenden: GG) dar.

9 Zwar liegt durch das Abstandsgebot insbesondere ein Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG vor, da die Tätigkeit als Betreiberin einer Spielhalle ein eigenständiges Berufsbild ist und die Beschränkungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 und dem NSpielhG eine Berufsausübungsregelung darstellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, juris

Rn. 127; BVerwG, Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 6/15 -, juris Rn. 36; Urt. v. 16.12.2016 – 8 C 4/16 -, juris Rn. 17 f.).

10 Allerdings ist dieser Eingriff nach summarischer Prüfung gerechtfertigt. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist die hier anzuwendende Regelung des § 4 NSpielhG aller Voraussicht nach verhältnismäßig.

11 Mit der Regelung des § 4 NSpielhG hat der niedersächsische Gesetzgeber die Vorgabe aus § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 umgesetzt, wonach zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist. Dieses Abstandsgebot war bereits wortgleich in der Vorgängerregelung des § 25 Abs. 1 Satz 1 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (im Folgenden: Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020 - GlüStV 2012/2020) vom 15. Dezember 2011 gesetzlich verankert.

12 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts ist geklärt, dass das in § 25 Abs. 1 GlüStV 2012/2020 normierte Abstandsgebot verfassungsgemäß ist, soweit es einen Mindestabstand zwischen Spielhallen von bis zu 500 Metern - wie in § 4 NSpielhG geregelt - vorsieht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris Rn. 119 ff.; Nds. OVG, Beschluss vom 5.9.2017 – 11 ME 169/17 -, juris Rn. 8 ff., siehe auch: Nds. OVG, Beschluss vom 4.8.2021 – 11 ME 164/21 -, juris Rn. 30 ff.).

13 Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (- 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris) festgestellt, dass das Abstandsgebot mit dem Grundgesetz vereinbar ist und nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere ausgeführt, dass die Regelungen in Berlin und im Saarland zum Abstandsgebot, wonach zwischen Spielhallen ein Mindestabstand von 500 Metern einzuhalten ist, den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung genügen. Die Regelungen dienten 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 Abstandsgebot werde das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots verfolgt. Zweck des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen sei die Herbeiführung einer Begrenzung der Spielhallendichte und damit eine Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen. Damit solle das Abstandsgebot zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken“ komme. Der Spieler solle sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei. Diese Einschätzungen der Gesetzgeber seien nicht offensichtlich fehlerhaft. Im Rahmen des ihnen zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraums, der nur in begrenztem Umfang gerichtlich überprüfbar sei, dürften die Gesetzgeber

in Berlin und im Saarland annehmen, dass die vom Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren schwere Gefahren für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft darstellten (BVerfG, a. a. O., juris Rn. 133, 135 und 137). Die Abstandsgebote seien konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt seien, unterschiedlichen Regelungen unterworfen seien (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 141). Die Gesetzgeber hätten im Rahmen des ihnen zustehenden und nur in begrenztem Umfang überprüfbareren Einschätzungs- und Prognosespielraums auch davon ausgehen dürfen, dass die Abstandsgebote geeignete und erforderliche Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstellten. Mit dem Abstandsgebot werde eine Reduzierung der für die Ansiedelung von Spielhallen zur Verfügung stehenden Standorte und eine Begrenzung der Spielhallendichte bewirkt, was zu einer Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen beitrage. Dadurch werde ebenfalls eine Verringerung der Griffnähe und Verfügbarkeit des Spiels an Geldspielgeräten in Spielhallen erreicht. Ein mildereres, gleich effektives Mittel sei nicht ersichtlich. Insbesondere stellten rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen wie die von den Beschwerdeführerinnen vorgeschlagene Spielkarte kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht dar (BVerfG, a. a. O., juris Rn. 149, 151 und 153). Die Abstandsgebote seien auch angemessen. 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 handle. 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 (vgl. BVerfG, a.a.O., juris Rn. 155 ff.). 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, 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 (BVerfG, a. a. O., juris Rn. 170).

14 Auf dieser Grundlage geht die Kammer davon aus, dass das in § 4 NSpielhG normierte Abstandsgebot verhältnismäßig ist, weil die Regelung einem legitimen Zweck dient und das

dazu gewählte Mittel aller Voraussicht nach geeignet, erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne ist.

15 Eine abweichende Beurteilung rechtfertigt auch nicht das Vorbringen der Antragstellerin, das Abstandsgebot sei aufgrund der seit dem 1. Februar 2022 in Niedersachsen geltenden Vorgaben zum Betrieb von Spielhallen (Zertifizierungsnotwendigkeit, besondere Schulung des Personals mit engem Wiederholungsturnus, abzulegende Sachkundeprüfung, Heraufsetzung des Eintrittsalters auf 21 Jahre und dem Anschluss jeder Spielhalle an das bundesweite und spielformübergreifende Sperrsystem [„OASIS“]) nicht mehr zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlich. Wie bereits ausgeführt verfolgt das Abstandsgebot den legitimen Zweck, die Entstehung und Verfestigung einer Spielsucht dadurch zu verhindern, dass die Spielhallendichte begrenzt und dadurch das Gesamtangebot an Spielhallen beschränkt wird (BVerfG, a. a. O., juris Rn. 135). Der niedersächsische Landesgesetzgeber durfte nach Ansicht der beschließenden Kammer im Rahmen des ihm zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraums, der nur in begrenztem Umfang gerichtlich überprüfbar ist, annehmen, dass die von der Antragstellerin genannten Neuregelungen keine gleich wirksamen Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht darstellen. Zwar sind die Neuregelungen im Vergleich zum Abstandsgebot weniger belastend und damit milder, da sie keine Reduzierung der möglichen Spielhallenstandorte zur Folge haben. Jedoch sind sie zur Verhinderung und Bekämpfung eines Gewöhnungseffekts für potentielle Spieler und Minderjährige in ihrem alltäglichen Lebensumfeld nicht gleich wirksam und genügen auch nicht, um den Spielhallen den „Reiz des Verbotenen“ für Minderjährige zu nehmen. Denn das Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 dient 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, a. a. O., 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. LT-Drs. 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, a. a. O., 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, a. a. O.,

juris Rn. 136). Gerade im Hinblick auf Kinder und Jugendliche durfte der Gesetzgeber suchtpräventive 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. BVerfG, a. a. O., 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).

16 bb. Die Antragstellerin kann auch nicht mit ihrem Vorbringen durchdringen, das in § 4 NSpielhG normierte Abstandsgebot sei wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig, da es eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstelle, dass Spielhallen, die in einem baulichen Verbund stehen (sog. Verbundspielhallen), nach Maßgabe des § 18 Abs. 4 NSpielhG weiter betrieben werden dürften, während ein solcher Weiterbetrieb für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz nicht gestattet sei.

17 Gemäß § 3 Nr. 4 NSpielhG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle § 4 NSpielhG oder § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 widerspricht. Gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 ist 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, ausgeschlossen. Abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 hat der niedersächsische Gesetzgeber in der Übergangsregelung des § 18 Abs. 4 Satz 1 NSpielhG normiert, dass die zuständige Behörde auf gemeinsamen Antrag der betreibenden Personen von Spielhallen, die in einem baulichen Verbund stehen, für zwei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex je eine Erlaubnis nach § 2 NSpielhG erteilen kann, wenn die Spielhallen am 1. Januar 2020 bestanden haben oder nach § 10 e NGlüSpG a. F. von der Regelung über den baulichen Verbund befreit wurden. Das Erfordernis eines Mindestabstands zu anderen Spielhallen nach § 4 NSpielhG bleibt unberührt und die Erlaubnisse sind längstens bis zum 31. Dezember 2025 zu befristen (§ 18 Abs. 4 Satz 3 und 4 NSpielhG).

18 Ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 4 NSpielhG (LT-Drs. 18/10441, S. 29 f.) hat der niedersächsische Landesgesetzgeber mit der Regelung des § 18 Abs. 4 NSpielhG lediglich von seiner in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 eingeräumten Ermächtigung Gebrauch gemacht. 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 Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung zu § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 (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. 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. Dementsprechend stellt der niedersächsische Landesgesetzgeber mit der Regelung des § 18 Abs. 4 Satz 3 NSpielhG klar, dass der aktuell gültige Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine Befreiung von dem Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 nicht zulässt (vgl. LT-Drs. 18/10441, S. 29 f.).

19 Nach Ansicht der Kammer verstößt die unterschiedliche Behandlung von bestehenden Verbundspielhallen und bestehenden Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz in Bezug auf die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

20 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 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, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. -, juris Rn. 171 m. w. N.).

21 Nach diesen Maßstäben ist die Regelung des § 4 NSpielhG bzw. des § 18 Abs. 4 NSpielhG verfassungsrechtlich unbedenklich, da § 18 Abs. 4 NSpielhG keine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Betreibern von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber Betreibern von Verbundspielhallen bewirkt.

22 Durch die Übergangsregelung des § 18 Abs. 4 NSpielhG werden zwar Betreiber von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber den Betreibern von Verbundspielhallen ungleich behandelt, weil nur für Verbundspielhallen eine - weitere - bis zum 31. Dezember 2025 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden kann, während dies für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz nicht möglich ist. Da es sich bei beiden Gruppen um Spielhallen handelt, sind wesentliche, die Vergleichbarkeit ausschließende Unterschiede nicht ersichtlich (vgl. Nds. OVG, Beschl.v. 4.8.2021 – 11 ME 164/21 -, juris Rn. 54).

23 Die Ungleichbehandlung von Betreibern von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz gegenüber Betreibern von Verbundspielhallen ist aber sachlich gerechtfertigt.

24 Die Kammer macht sich in diesem Zusammenhang die überzeugenden Erwägungen des Niedersächsischen Obergerichtes im Beschluss vom 4. August 2021 (a. a. O.) zu eigen, soweit es in Bezug auf die Vorgängerregelung des § 10e Abs. 2 Satz 2 NGLüSpG a. F., wonach seit dem 1. Juli 2021 nur noch für Verbundspielhallen und nicht mehr für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz eine befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Härtefallgründen erteilt werden kann, wie folgt ausführt:

„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, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 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, LT-Drs. 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).“

25 Eine andere Beurteilung rechtfertigt auch nicht der Umstand, dass Spielhallen, die in einem baulichen Verbund zueinanderstehen, de facto niemals den in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 vorgeschriebenen Mindestabstand einhalten. Denn diese Spielhallen erwecken 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.

26 b. Weitere Anspruchsgrundlagen, auf die die Antragstellerin einen Anspruch auf vorübergehende Duldung des Weiterbetriebs ihrer Spielhalle stützen könnte, wurden von der Antragstellerin nicht vorgetragen und sind auch nicht anderweitig ersichtlich. Insbesondere räumt ihr das seit dem 1. Februar 2022 gültige NSpielhG keinen Anspruch auf Wiederholung des im Jahr 2020 durchgeführten Auswahlverfahrens ein, da die am 1. Februar 2022 für Spielhallen bestehenden Erlaubnisse nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012/2020 wirksam bleiben.

27 2. Zudem hat die Antragstellerin einen Anordnungsgrund nicht glaubhaft gemacht.

28 Der Anordnungsgrund ist gleichzusetzen mit einem spezifischen Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes, welches sich regelmäßig aus einer besonderen Dringlichkeit der Rechtsschutzgewährung ergibt, also aus der besonderen Eilbedürftigkeit im Hinblick auf eine ansonsten drohende Verletzung oder Erschwerung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Nds. OVG, Beschluss vom 29.3.2019 – 13 ME 519/18 -, juris Rn. 18; Beschluss vom 3.1.2017 – 5 ME 157/16 -, juris Rn. 18 m. w. N.; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO, 41. EL, § 123 Rn. 81 m. w. N.). Nicht ausreichend ist der bloße, mit dem Hauptsacheverfahren verbundene zeitliche Nachteil. Vielmehr bedarf es eines spezifischen Interesses an einer vorläufigen Regelung, welches sich vom allgemeinen Interesse an einem baldigen Verfahrensabschluss abhebt (OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 25.6.1993 – 2 M 53/92 -, LKV 1994, 65; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO, 41. EL, § 123 Rn. 81). Festzustellen sind konkrete Nachteile des Antragstellers, welche in der Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung eintreten können, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird (Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO, 41. EL, § 123 Rn. 80b; vgl. auch Nds. OVG, Beschluss vom 8.10.2014 – 7 MS 52/14 -, juris Rn. 79; Beschluss vom 25.7.2014 – 13 ME 97/14 -, juris Rn. 7).

29 Zum Anordnungsgrund führt die Antragstellerin aus, dass die streitgegenständliche Spielhalle bereits seit dem rechtskräftigen Abschluss des (vorangegangenen) verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens mit der Beschwerdeentscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts geschlossen gehalten werden müsse und ohne einen vorübergehenden Weiterbetrieb mittels dem vorliegenden Eilverfahren ihr de facto alle Möglichkeiten des effektiven Rechtsschutzes genommen werden würde. Jedenfalls bis zum rechtskräftigen Abschluss eines möglichen Hauptsacheklageverfahrens werde sie die Spielhalle nicht mehr weiterbetreiben können. Jeder Tag der Schließung der Spielhalle führe zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten. Die dadurch entstehenden laufenden Verluste könnten nicht dauerhaft getragen werden. Im Zeitpunkt der Entscheidung über eine noch zu erhebende Hauptsacheklage würden die zum Betrieb der Spielhalle genutzten Räume nicht mehr zur Verfügung stehen, da sie aufgrund der bestehenden wirtschaftlichen Notwendigkeiten gehalten sein werde, sich zeitnah von dem Spielhallenstandort zu trennen, eine anderweitige Verwertungsmöglichkeit für die Räume zu suchen und die zunächst geschlossene Spielhalle dauerhaft aufzugeben. Damit werde ein unumkehrbarer Zustand geschaffen, der auch im Rahmen eines späteren Hauptsacheklageverfahrens nicht mehr beseitigt werden könne.

30 Mit diesem Vortrag konnte die Antragstellerin konkrete Nachteile, die ihr bis zur Entscheidung eines Hauptsacheverfahrens entstehen würden, aber nicht hinreichend darlegen. Soweit ein Anordnungsgrund zwar bei einer drohenden Schließung einer Spielhalle und den sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen angenommen werden kann (siehe z. B. Nds. OVG, Beschluss vom 13.10.2021 – 11 ME 270/21 -, n. v.), ist der vorliegende Sachverhalt hingegen anders gelagert. Denn wie die Antragstellerin selbst anführt, verfügt sie seit dem 30. Juni 2021 über keine Genehmigung mehr für den Spielhallenstandort und dieser ist nach rechtskräftigem ablehnendem verwaltungsgerichtlichem Eilrechtsschutz geschlossen zu halten. Eine Schließung droht damit nicht erst, sondern war bereits vor über acht Monaten vorzunehmen. Insoweit

können auch die Ausführungen, dass die Räumlichkeiten der Spielhalle zukünftig nicht mehr zur Verfügung stehen würden, nicht tragen. Denn die Antragstellerin muss die Spielhalle bereits seit mehreren Monaten geschlossen halten und konnte aufgrund der rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen im Eilrechtsschutz auch nicht darauf vertrauen, diese Spielhalle alsbald wiedereröffnen zu können. Inwieweit sie daher erst jetzt nach über acht Monaten gezwungen sein soll, die Räume anders zu verwerten bzw. aufzugeben, obwohl sie sich auf diesen Umstand bereits seit mehreren Monaten einstellen konnte bzw. musste, ist nicht erkennbar und wurde auch nicht substantiiert dargelegt. Dies gilt in gleichem Maße für die geltend gemachten wirtschaftlichen Nachteile, die mit jedem Tag der Schließung entstehen würden. Seit den rechtskräftigen Entscheidungen im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz konnte die Antragstellerin nicht mehr darauf vertrauen, an dem Spielhallenstandort wirtschaftlich tätig zu sein, sodass weitere, aktuell entstehende wirtschaftliche Nachteile für die beschließende Kammer nicht ersichtlich sind und sich dem pauschalen Vortrag der Antragstellerin auch nicht entnehmen lassen. Der Obliegenheit der Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes, insbesondere im Hinblick auf zu erwartende wesentliche Nachteile, ist die Antragstellerin nicht nachgekommen. Hinreichende Anhaltspunkte hierfür ergeben sich für den Fall der Antragstellerin aufgrund des inhaltlich im Wesentlichen austauschbaren (und tatsächlich in einer Vielzahl der beschließenden Kammer vorliegenden Verfahren herangezogenen) sowie jede fallbezogene Konkretisierung vermeidenden Vortrags nicht (so auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6.5.2020 – 6 S 3163/19 -, juris Rn. 10).