

Titel:

Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 24, § 25, § 26, § 29 Abs. 4 S. 4

VwGO § 43 Abs. 2, § 124a Abs. 4 S. 4

AEUV Art. 267 Abs. 3

GWB § 105 Abs. 1 Nr. 2

RL 2014/23/EU Art. 5 Nr. 1 lit. b

RL 2006/123/EG Art. 11

Leitsätze:

1. Im Hinblick auf das Unionsrecht hat eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung, wenn das Zulassungsvorbringen hinreichend substantiiert aufzeigt, dass voraussichtlich nach Art. 267 Abs. 3 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union einzuholen sein wird. (Rn. 32)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit eröffnet, stellt die Befristung einer Erlaubnis, welche die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand hat, eine Beschränkung dar. (Rn. 53)

(redaktioneller Leitsatz)

3. Die Mitgliedstaaten verfügen auf dem besonderen Gebiet der Glücksspiele über ein weites Ermessen nicht nur hinsichtlich des Niveaus des Schutzes der öffentlichen Ordnung und des Verbrauchers, das sie auf ihrem Hoheitsgebiet schaffen wollen, sondern ebenso hinsichtlich der dabei zu verwendenden Mittel. (Rn. 63)

(redaktioneller Leitsatz)

4. Ist die Anfechtungsklage gegen eine Belastung durch Nebenbestimmungen statthaft, schließt sie die Feststellungsklage, die auf Feststellung der fehlenden Berechtigung des Staates hierzu gerichtet ist, aus. (Rn. 68)

(redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bestandsspielhalle, Erlaubnis, Nebenbestimmungen, Befristung, Werberestriktion, Feststellungsbegehren, Subsidiarität, Dienstleistungsfreiheit, Nebenbestimmung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 13.06.2018 – Au 8 K 17.1676, Au 8 K 17.1677, Au 8 K 17.1678, Au 8 K 17.1679

Fundstelle:

BeckRS 2020, 36077

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 40.000 EUR,-- festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin verfolgt mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung ihre in erster Instanz erfolglose Klage weiter, mit der sie sich im Wesentlichen gegen die ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle beigefügte Befristung sowie weitere beigefügte Nebenbestimmungen wendet.

2

Mit Schreiben vom 3. Mai 2017, ergänzt mit Schreiben vom 6. Juli 2017, beantragte die Klägerin für den Betrieb der streitbefangenen Spielhalle „R.“ sowie drei weiterer Spielhallen in dem Gebäude auf dem Grundstück Fl.Nr. ..., Gemarkung A., F.-Straße ... (im Folgenden: konkretes Grundstück) – zusätzlich zu der jeweils bereits vorliegenden gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO – die glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen (mittlerweile i.d.F.d. Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, vgl. Bek. v. 30.6.2012 GVBl 2012 S. 318 ff. u. Bek. v. 13.7.2012, GVBl S. 392, im Folgenden: GlüStV) in Verbindung mit Art. 9 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (vgl. Bek. 20.12.2007, GVBl 2007 S. 922 ff. sowie mittlerweile Bek. 24.7.2017, GVBl S. 393 u. Bek. 9.6.2020, GVBl 2020 S. 287, im Folgenden: AGGlüStV). Gleichzeitig beantragte sie eine Befreiung von dem Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (im Folgenden: Verbundverbot) nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Verbindung mit Art. 12 AGGlüStV sowie eine Ausnahme vom Mindestabstandsgebot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV.

3

Mit – jeweils wortlautidentischem – Bescheid vom 10. Oktober 2017 erteilte die Beklagte der Klägerin die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle(n) (Nr. I. des jeweiligen Bescheidtenors), befristete diese bis zum 30. Juni 2021 (Nr. II.) und erteilte ihr die ebenfalls bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Einhaltung des Verbundverbots (Nr. III.). Dazu verpflichtete sie die Klägerin zur Einhaltung der von ihr vorgelegten Konzepte beziehungsweise Unterlassungserklärung (Nrn. IV.a, IV.b, IV.c und IV.d). und fügte - unter anderem – folgende Nebenbestimmungen bei:

V.

4

Die Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter Nr. III. dieses Bescheids ergeht unter der auflösenden Bedingung und erlischt, wenn die [Klägerin] die Bestimmungen des Anpassungskonzeptes in der Fassung vom 6.7.2017 in Verbindung mit dem Anpassungskonzept vom 3.5.2017 bezüglich der vier aufgeführten qualitativen Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährlichkeit für den Zeitraum der Befreiung nicht einhält. Die vorgelegten Gesamtanpassungskonzepte vom 3.5.2017 und 6.7.2017 sind insoweit wesentlicher Bestandteil dieses Bescheides.

5

VI. d) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in den Spielhallen angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

6

VI. e) Die Verwendung von Pylonen, Fahnen und/oder ähnlich besonders auffälligen Gestaltungen als Werbemittel ist nicht zulässig (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

7

VI. f) Für die Benennung der Spielhalle und in der laufenden Werbung sind spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ und/oder „Spielbank“ unzulässig (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

8

VI. h) Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) ist gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten.

9

VI. p) Die Erlaubnisinhaberin muss das in der Spielhalle beschäftigte Personal bei Aufnahme des jeweiligen Arbeitsverhältnisses auf die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV sowie die Auflagen dieser Erlaubnis hinweisen. Dies ist zu dokumentieren.

10

Auf den Bescheid wird Bezug genommen.

11

Am 8. November 2017 hat die Klägerin hiergegen Klage erhoben mit dem Antrag,

12

1. Die Befristung gemäß Nr. II. des Bescheids vom 10. Oktober 2017 wird aufgehoben.

13

2. Die Befristung gemäß Nr. III. des Bescheids vom 10. Oktober 2017 hinsichtlich der Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund wird aufgehoben.

14

3. Die auflösende Bedingung gemäß Nr. V. des Bescheids vom 10. Oktober 2017, wonach die Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter Nr. III. des angegriffenen Bescheids unter der auflösenden Bedingung ergeht und erlischt, wenn die Klägerin die Bestimmungen des Anpassungskonzepts in der Fassung vom 6. Juli 2017 i.V.m. mit dem Anpassungskonzept vom 3. Mai 2017 bezüglich der vier aufgeführten qualitativen Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährlichkeit für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung nicht einhält, wird aufgehoben.

15

4. Die Auflagen unter Nr. VI. d), e), f), h) und p) des Bescheids vom 10. Oktober 2017 werden aufgehoben.

16

5. Es wird festgestellt, dass die Klägerin zum Betrieb der streitgegenständlichen (vier) Spielhallen ab dem 1. Juli 2017 keine Erlaubnis gemäß §§ 24, 29 Abs. 4 Satz 4 GlöStV i.V.m. Art. 9, 11 Abs. 1, 12 AGGlöStV benötigt.

17

6. Hilfsweise wird die Beklagte unter jeweiliger Aufhebung des Bescheids vom 10. Oktober 2017 verpflichtet,

18

- der Klägerin die beantragte Erlaubnis ohne Befristung bis zum 30. Juni 2021

19

- der Klägerin die beantragte Erlaubnis ohne Befristung der Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021

20

- der Klägerin die beantragte Erlaubnis ohne die auflösende Bedingung gemäß Nr. V. des Bescheids

21

- der Klägerin die beantragte Erlaubnis ohne die Auflagen in den Nebenbestimmungen zu Nr. VI. d), e), f), h) und p) des Bescheids zu erteilen.

22

Mit Urteil vom 13. Juni 2018 hat das Verwaltungsgericht die von der Klägerin erhobenen Klagen in Bezug auf die vier Spielhallen (Au K 17.1676, Au 8 K 17.1677, Au 8 K 17.1078 u. Au 8 K 17.1079), darunter auch die streitbefangene, abgewiesen. Das Urteil ist der Klägerin am 2. August 2018 zugestellt worden. Auf das Urteil wird Bezug genommen.

23

Mit Schriftsatz vom 8. August 2018 hat die Klägerin beantragt,

24

die Berufung zuzulassen.

25

Mit Schriftsatz vom 27. September 2018 hat die Klägerin vorgetragen, dass die Berufung gemäß § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2 und 3 VwGO zuzulassen sei, und dies im Einzelnen begründet.

26

Mit Schreiben vom 3. Dezember 2018 hat die Beklagte beantragt,

27

den Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen.

Wegen der übrigen Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

29

1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe sind nicht im Sinne von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt beziehungsweise liegen nicht vor.

30

a) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 <186> = juris Rn. 32 m.w.N.). Um ernsthafte Zweifel entsprechend § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO darzulegen, muss sich die die Zulassung beantragende Partei substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen, insbesondere darlegen, dass und aus welchen Gründen es mit Unionsrecht in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht im Einklang steht (vgl. BayVGh, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 u.a. - juris Rn. 17).

31

Eine Rechtssache weist besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf, wenn das Zulassungsvorbringen gegen das erstinstanzliche Urteil Fragen von solcher Schwierigkeit aufwirft, dass sie sich wegen der Komplexität nicht im Berufungszulassungsverfahren klären lassen. Keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten weist eine Rechtssache auf, wenn die rechtlichen Fragen sich ohne Weiteres aus den Normen ergeben oder in der Rechtsprechung geklärt sind und wenn kein besonders unübersichtlicher oder schwer zu ermittelnder Sachverhalt vorliegt (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 28 u. 33 m.w.N.). Auch hier muss sich die die Zulassung beantragende Partei substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen. Insbesondere soweit die Schwierigkeiten darin gesehen werden, dass das Verwaltungsgericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, sind diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darzustellen und ihr Schwierigkeitsgrad plausibel zu machen (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 - juris Rn. 17). Dies gilt insbesondere auch bei Geltendmachung von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Unionsrecht (vgl. NdsOVG, B.v. 4.2.2020 - 11 LA 479/18 - juris Rn. 60).

32

Die Darlegung des Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO setzt voraus, dass der Rechtsmittelführer erstens eine konkrete und gleichzeitig verallgemeinerungsfähige Rechts- oder Tatsachenfrage formuliert, zweitens ausführt, aus welchen Gründen diese klärungsfähig ist, also für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts entscheidungserheblich war, und drittens erläutert, aus welchen Gründen sie klärungsbedürftig ist, mithin aus welchen Gründen die ausstehende obergerichtliche Klärung im Berufungsverfahren zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist und ihr eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt. Rechtsfragen, die höchststrichlich hinreichend geklärt sind, sind nicht als klärungsbedürftig anzusehen (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 <186> = juris Rn. 33 f.; vgl. auch Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 36 ff. m.w.N.). Eine grundsätzliche Bedeutung ist nicht aufgezeigt, wenn das Zulassungsvorbringen sich darauf beschränkt, die Ausführungen des Verwaltungsgerichts als unrichtig anzugreifen (vgl. Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 127). Im Hinblick auf das Unionsrecht hat eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung, wenn das Zulassungsvorbringen hinreichend substantiiert aufzeigt, dass voraussichtlich nach Art. 267 Abs. 3 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union einzuholen sein wird (vgl. BVerfG, B.v. 24.10.2011 - 2 BvR 1969/09 - juris Rn. 23 ff.; B.v. 19.4.2017 - 1 BvR 1994/13 - juris Rn. 14). Daran fehlt es insbesondere, wenn die aufgeworfene Frage bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union war, sie nicht entscheidungserheblich ist oder wenn die richtige Auslegung so offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (*acte claire*) (vgl. BayVGh, B.v. 29.3.2011 - 8 ZB 10.3160 - juris Rn. 17 m.w.N.).

Hat das Verwaltungsgericht seine Entscheidung auf mehrere Begründungen gestützt, muss hinsichtlich aller Begründungen ein Zulassungsgrund aufgezeigt sein.

34

b) Gemessen an diesen Maßstäben genügt das Zulassungsvorbringen den Anforderungen nicht.

35

aa) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Vorbringen, dass Prüfungsmaßstab aufgrund des eröffneten Anwendungsbereichs des Unionsrechts nicht allein die von der Klägerin dargelegten Zulassungsgründe sein könnten, wie sich aus dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache Åkerberg Fransson ergebe. Das genannte Urteil betrifft einen von dem Ausgangsgericht festgestellten Widerspruch zwischen Normen des innerstaatlichen Rechts und dem Unionsrecht sowie eine weitere nationale Norm, welche den aus dem festgestellten Widerspruch folgenden Anwendungsvorrang des Unionsrechts an die Erfüllung weiterer Bedingungen knüpft (vgl. EuGH, U.v. 26.2.2013 - C-617/10 <Åkerberg Fransson>- juris Rn. 15 u. Rn. 45). An all dem fehlt es hier. Die Klägerseite blendet zudem den für das Verfahrensrecht geltenden Maßstab des Art. 47 EU-GR-Charta aus, wonach die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Gleichwertigkeit) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden darf (Grundsatz der Effektivität) (vgl. EuGH <Große Kammer>, U.v. 13.3.2007 - C-432/05 <Unibet>- juris Rn. 43). Dass dies bei der Ausgestaltung der prozessualen Obliegenheit des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO der Fall sein soll, ist von der Klägerseite weder substantiiert vorgetragen noch anderweitig ersichtlich (vgl. BVerwG, U.v. 22.10.2009 - 1 C 26.08 - juris Rn. 21 f.; BayVGh, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 u.a. - BayVBI 2019, 549 <550 f.> juris Rn. 39 ff.).

36

bb) Ins Leere geht der pauschale Hinweis der Klägerseite auf ihren Schriftsatz mit der Begründung zu dem Antrag auf Zulassung der Berufung bezüglich der Verfahren „8 K 17.1088, 1099, 1092 und 1093“, weil das Verwaltungsgericht hierzu „eins zu eins weitgehend Passagen übernommen“ habe. Das Vorbringen ist widersprüchlich. Entweder hat das Verwaltungsgericht die Passagen „eins zu eins“ zu übernommen, oder es hat sie lediglich weitgehend übernommen. Es ist zudem vage und pauschal. Die Klägerseite lässt offen, in welchem Umfang und in Bezug auf welche Aspekte das Verwaltungsgericht sie übernommen hat beziehungsweise hiervon abgewichen ist. Außerdem leistet ein derartiger pauschaler Hinweis keine substantiierte Auseinandersetzung mit der konkret angegriffenen Entscheidung (vgl. BayVGh, B.v. 4.5.2005 - 8 ZB 05.503 - juris Rn. 3 m.w.N.). Es ist nicht auf Aufgabe des Senats, aufgrund pauschaler Bezugnahmen auf Entscheidungs- und Aktenbestandteile in anderen Verfahren die dort enthaltenen, gegebenenfalls für das Zulassungsverfahren relevanten Teile herauszufiltern und in eine konkrete Beziehung zu den tragenden Gründen der angegriffenen Entscheidung zu setzen (vgl. zum Rechtsmittel der Beschwerde: HessVGh, B.v. 24.3.2016 - 28 A 2764/15.D - juris Rn. 26; BayVGh, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 17).

37

cc) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Vorbringen, dass der doppelte Erlaubnisvorbehalt zu einer verfassungswidrigen Mischlage (unter Verweis auf: „4 A 589/17“) und damit zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit der Klägerin führe, die zudem inkohärent sei.

38

(1) Das Vorbringen der Klägerseite ist unschlüssig und unsubstantiiert. Bereits das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Spielhallenzulassung explizit ausgeführt, dass in Bayern mit Ablauf des 30. Juni 2013 neben der gewerberechtlichen Betriebserlaubnis nach § 33i GewO eine zusätzliche glückspielrechtliche Erlaubnis erforderlich wurde (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 196), ohne diesbezüglich eine derartige Mischlage festzustellen. Dazu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die bundesrechtliche gewerbliche Erlaubnis des § 33i GewO auf Landesebene nicht im Sinne von § 125a Abs. 1 Satz 2 GG ersetzt, sondern ihr eine formell abgrenzbare landesrechtliche glückspielrechtliche Erlaubnis zur Seite gestellt wurde, die aufgrund der unterschiedlichen Maßgaben, darunter des Mindestabstandsgebots und des Verbundverbots, nicht zu einer verfassungswidrigen Mischlage führt (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn. 28 u. Rn. 29: „durch

eine weitere, ausschließlich vom Landesgesetzgeber verantwortete glückspielrechtliche Erlaubnisregelung“ u. „keine ... vergleichbaren Abstandsgebote, Verbundverbote“ u. „keine unklare Mischlage“; ebenso: BVerwG, B.v. 7.7.2020 - 8 B 74.19 - juris Rn. 6; vgl. auch: SächsOVG, 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 55). Dies geht auch aus dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 GlüStV hervor („Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse“ u. „Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag“). In der (bayerischen) Gesetzesbegründung kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die landesrechtliche glückspielrechtliche Erlaubnis zusätzlich zu der weiterhin fortgeltenden bundesrechtlichen gewerberechtlichen Erlaubnis geregelt werden soll (vgl. BayLT, Drucks. 16/12192, S. 2: „Prüfprogramm für die glückspielrechtliche Erlaubnis“ u. S. 14: „gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis“). Eine praktische Inhaltsgleichheit ist angesichts der Ausgestaltung von § 33i Abs. 2 GewO einerseits und § 24 GlüStV sowie § 25 GlüStV andererseits nicht ersichtlich.

39

Die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, wonach das nordrheinwestfälische Ausführungsgesetz die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO ersetzt haben soll (vgl. OVG NW, U.v. 16.4.2018 - 4 A 589/17 - juris Rn. 31 ff.) ist im vorliegenden Fall unerheblich, da dies auf landesrechtlichen Eigenheiten zu beruhen scheint (vgl. OVG NW, U.v. 16.4.2018 - 4 A 589/17 - juris Rn. 39 ff.), ohne dass die Klägerseite aufgezeigt hätte, dass und inwieweit diese auf das für den streitbefangenen Bescheid der Beklagten anwendbare Regelungsregime übertragbar wären, oder dies anderweitig erkennbar wäre. Abgesehen davon, dass eine verfassungswidrige Mischlage nicht vorliegt, ist schließlich weder substantiiert dargetan noch anderweitig ersichtlich, dass und inwieweit ein derartiger Verstoß gegen die innerstaatliche Kompetenzordnung ohne Weiteres zu einer Verletzung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten führen können sollte.

40

(2) Die Klägerseite setzt sich zudem mit den - unmittelbaren und mittelbar in Bezug genommenen - Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu der Verhältnismäßigkeit und der Kohärenz des landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalts für die glückspielrechtliche Erlaubnis inhaltlich nicht auseinander. Der Einwand beschränkt sich darauf zu rügen, das Verwaltungsgericht habe sich nicht allein auf das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen berufen dürfen, das sich nicht mit dem bayerischen Erlaubnisvorbehalt befasst habe. Allerdings übergeht die Klägerseite, dass das Verwaltungsgericht ausdrücklich ausgeführt hat, es sei nicht zu erkennen, dass von dessen rechtlicher und tatsächlicher - auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden - Bewertung im vorliegenden Verfahren mit Blick auf den Glücksspielstaatsvertrag in Verbindung mit dem bayerischen Ausführungsgesetz abzuweichen sei (vgl. UA S. 20 f.). Dem setzt die Klägerseite inhaltlich nichts entgegen. Es ist auch anderweitig nicht erkennbar, dass dies zu beanstanden sein sollte.

41

(3) Der Einwand der Klägerseite, das Verwaltungsgericht habe die Darlegungs- und Beweislast der Beklagten ausgeblendet, die keine Rechtfertigungsgründe dargelegt, geschweige denn nachgewiesen habe, verfängt ebenfalls nicht. Die Klägerseite blendet hierbei aus, dass die Beklagte in dem streitbefangenen Bescheid in Vollzug des landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalts für die Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis zur Rechtfertigung in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung der Klägerin auf die Ziele des § 1 GlüStV abgestellt hat, namentlich die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht sowie den Jugend- und Spielerschutz (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 10). Dies hat auch das Verwaltungsgericht aufgegriffen (vgl. UA S. 21). Dass die Beklagte zu mehr veranlasst gewesen sein soll, zeigt die Klägerseite nicht auf. Die Klägerseite hat bereits nicht substantiiert dargetan, dass die in diesem Zusammenhang von ihr angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union einschlägig ist. So betraf das von Klägerseite erwähnte Verfahren im Ausgangssachverhalt ein Verwaltungsstrafverfahren, mithin ein Verfahren zum Zweck der Verhängung einer Sanktion (vgl. EuGH, U.v. 30.4.2014 - C-390/12 <Pfleger> - juris Rn. 6: „Verwaltungsstrafbestimmungen“, „Verwaltungsübertretung“ u. „Geldstrafe“; vgl. auch: EuGH, U.v. 14.6.2017 - C-685/15 <Online G. H2. GmbH> - juris Rn. 47: „Verwaltungsstrafverfahren“). Dazu ist weder von Klägerseite dargetan noch anderweitig ersichtlich, welchen Anlass die Beklagte in der konkreten prozessualen Situation gehabt haben soll, darüber hinaus weiter vorzutragen und vorzulegen. Die Beklagte hat der Klägerin im vorliegenden Fall die sie begünstigende glückspielrechtliche Erlaubnis erteilt. Die Klägerseite hat nicht erläutert, dass und inwieweit von der Erteilung der sie begünstigenden Erlaubnis - abgesehen von den isoliert angefochtenen

Nebenbestimmungen – eine Belastung ausgeht. Die erteilte Erlaubnis ist nicht Streitgegenstand des Anfechtungsbegehrens. Streitgegenstand des Anfechtungsbegehrens sind allein die isoliert angefochtenen Nebenbestimmungen. Abgesehen davon haben die Beteiligten unter Anleitung des Verwaltungsgerichts in der mündlichen Verhandlung die Sach- und Rechtslage erörtert (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 227 Rückseite).

42

(4) Mit dem Vorbringen, angesichts der Verletzung der Dienstleistungsfreiheit stelle sich die grundsätzliche Frage, ob das Verwaltungsgericht auf der Grundlage der von der Behörde gar nicht vorgelegten Beweise für eine Rechtfertigung des doppelten Erlaubnisvorbehalts eine unionsrechtskonforme Beschränkung habe annehmen können, hat die Klägerseite keine Frage aufgeworfen, die Grundlage für eine Grundsatzrüge sein könnte. Das Vorbringen ist unsubstantiiert. Die Frage geht von den Prämissen einer verfassungswidrigen Mischlage sowie eines daraus folgenden oder separaten Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit beziehungsweise einer Verletzung der Darlegungs- und Beweislast aus, die nicht dargelegt sind beziehungsweise nicht vorliegen (s.o.) und ist zudem erkennbar auf die Umstände des konkreten Einzelfalls bezogen.

43

(5) Entgegen dem Vorbringen der Klägerseite hat das Verwaltungsgericht auch nicht übersehen, dass sich aus den von ihr vorgelegten Werbebeispielen ergebe, dass eine Verhältnismäßigkeit und Kohärenz nicht dargelegt werden könne und dass der Freistaat Bayern anreizend und ermunternd für eigene Glücksspiele werbe. Die von Klägerseite angesprochenen Werbemaßnahmen hat das Verwaltungsgericht ausdrücklich geprüft und als keine Inkohärenz auslösend angesehen (vgl. UA S. 21). Das ist in der Sache angesichts der Ausgestaltung, mithin des im Wesentlichen lediglich informierenden Charakters, auch nicht zu beanstanden (vgl., VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 193 ff. ebenfalls: Klägerin, Schriftsatz v. 3.4.2018, Gerichtsakte, Bl. 69 „Information über sein Glücksspielangebot“). Dem setzt die Klägerseite in der Zulassungsschrift nichts an Substanz entgegen. Dies hat sie insbesondere nicht mit dem pauschalen Verweis („10 CS 09.2259“) auf die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs getan, die zum einen vor mittlerweile über acht Jahren und zum anderen zum Werbeverbot für Sportwetten im Internet ergangen ist (gemeint wohl: BayVGh, U.v. 26.6.2012 - 10 BV 09.2259 - juris Rn. 1).

44

(6) Unschlüssig und unsubstantiiert ist auch der Einwand, dass es auf die Frage, ob durch die Werbung die Eignung zur Zielerreichung aufgehoben werde, unionsrechtlich gar nicht ankomme. Das von Klägerseite herangezogene Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache Gmalieva, das auf dem Urteil in der Rechtssache Pfleger aufbaut, trägt diese Auffassung nicht. Erstens fußt es in der Ausgangslage auf einer - hier nicht einschlägigen - nationalen Monopolregelung. Zweitens bezieht es sich auf die Werbung der das Monopol innehabenden Geldspielgerätebetreiber (vgl. EuGH, U.v. 6.9.2018 - C-79/17 <Gmalieva s.r.o u.a.> – juris Rn. 18: „innerstaatliche Monopolregelung“ u. Rn. 21: „Werbemaßnahmen der Konzessionäre“ i.V.m. U.v. 30.4.2014 - C-390/12 <Pfleger> - juris Rn. 19: „jedoch nur in begrenzter Anzahl verfügbaren Erlaubnis“), nicht wie die Klägerseite suggeriert, auf die Werbung von staatlichen oder staatlich kontrollierten Drittanbietern von anderen Glücksspielarten. Drittens steht der Maßstab der Eignung zur Zielerreichung im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. EuGH <Große Kammer>, U.v. 8.9.2010 - C-46/08 <Carmen Media Group> – juris Rn. 55: „geeignet sind, die Verwirklichung der gen. Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systemat. Weise zu begrenzen“ u. Rn. 64: „geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systemat. Weise zu begrenzen“ sowie Rn. 111: „Übergangsmaßnahme ... lässt seine Eignung unberührt“; U.v. 8.9.2010 - C-316/07 u.a. <Stoß> – juris Rn. 88).

45

(7) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Einwand, das Verwaltungsgericht hätte weitere Werbung auch in Bezug auf die Praxis im übrigen Bundesgebiet ermitteln müssen. Sie hat bereits nicht aufgezeigt, dass hierfür im vorliegenden Fall angesichts aller Umstände Anlass gewesen wäre (s.o.). Der Einwand trägt auch nicht, wenn man ihn zu Gunsten der Klägerin als eine Verfahrensrüge wegen der Verletzung des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO § 124 § 86 Abs. 1 VwGO auffasst. Beweise sind nur insoweit zu erheben, als es für die Rechtsansicht des Gerichts hierauf ankommt (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.2006 - 4 BN 30.06 - juris Rn. 2). Dazu sind substantiiert darzulegen erstens die

konkreten Umstände, hinsichtlich derer Aufklärungsbedarf bestanden hat, zweitens die konkreten Aufklärungsmaßnahmen, die hierfür in Betracht gekommen wären, drittens die konkreten Feststellungen, die bei Durchführung der unterbliebenen Sachverhaltsaufklärung voraussichtlich getroffen worden wären, und viertens die Maßnahmen, mit denen der Rechtsmittelführer vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, etwa auch durch die Stellung eines Beweisantrags, der ohne Stütze im Prozessrecht abgelehnt wurde, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung hingewirkt hat, oder aber die konkreten Anhaltspunkte, aufgrund derer sich all dies auch ohne ein solches Hinwirken hätte aufdrängen müssen (vgl. BVerwG, B.v. 8.8.2018 - 1 B 25.18 - juris Rn. 20 m.w.N.). All dies ist der Zulassungsschrift nicht zu entnehmen.

46

(8) Das Vorbringen der Klägerseite, der Senat müsse weitere Werbung ermitteln, trägt ebenfalls nicht. Der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 86 Abs. 1 VwGO gilt im Verfahren über die bereits zugelassene Berufung, nicht hingegen im Berufungszulassungsverfahren. Letzteres dient nicht einer erneuten und umfassenden Aufarbeitung des Prozessstoffs, sondern lediglich der Prüfung der frist- und formgerecht dargelegten, im Gesetz aufgezählten Zulassungsgründe (vgl. BayVGh, B.v. 28.7.2020 - 22 ZB 20.1345 - juris Rn. 8; OVG NW, B.v. 31.1.2007 - 6 A 52/07 - juris Rn. 11). Die in diesem Zusammenhang von Klägerseite zitierte Rechtsprechung ist weder materiell- noch prozessrechtlich einschlägig. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Hessen erging in einem Beschwerdeverfahren bezüglich der Veranstaltung von Sportwetten unter dem damals geltenden Sportwettenmonopol beziehungsweise der eingeleiteten Experimentierphase (vgl. HessVGh, B.v. 29.5.2017 - 8 B 2744/16 - juris Rn. 1 u. Rn. 33), der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erging in einem Berufungsverfahren hinsichtlich des Werbeverbots für Sportwetten im Internet (gemeint wohl: BayVGh, U.v. 26.6.2012 - 10 BV 09.2259 - juris Rn. 1). Der Hinweis der Klägerseite auf eine Werbekampagne von Lotto Hamburg „Hamburg braucht mehr Millionäre“ und „Jetzt mitspielen“ ist pauschal und unsubstantiiert und erwies sich auch als nicht recherchierbar.

47

(9) Fehl geht ferner auch der Einwand der Klägerseite, ein Mitgliedstaat, dessen Glücksspielpolitik auf Expansion angelegt gewesen sei, wie hier die Bundesrepublik und speziell der Freistaat Bayern, könne sich nicht zum Schutz der Verbraucher darauf berufen, die Gelegenheiten zum Spielen zu verringern. Zum einen könnte nach dieser Logik ein Mitgliedstaat beziehungsweise die Untergliederung eines Mitgliedstaates ein glückspielrechtliches Regelungsregime nie zum Schutz der Verbraucher umstellen. Zum anderen stützt das von Klägerseite angeführte Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union diese These nicht, da es auch danach nicht auf ein etwaiges ehemaliges, sondern das gegenwärtige Regelungsregime ankommt (vgl. EuGH, U.v. 16.2.2012 - C-72/10 u.a. <Costa u. Cifone> - juris Rn. 62: „in der derzeitigen Situation des Sektors“), und betraf im Übrigen eine - hier nicht einschlägige - nationale Monopolstellung im Bereich der Sportwetten. Die in diesem Zusammenhang von Klägerseite angeführte nationale Rechtsprechung (unter Verweis auf: „8 C 17.12, 12.12 und 10.12“) geht ins Leere, da jene das in Nordrhein-Westfalen unter dem ehemaligen Lotteriestaatsvertrag und Glücksspielstaatsvertrag bestehende staatliche Sportwettenmonopol zum Gegenstand hatte (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 17/12 - juris Rn. 37; U.v. 20.6.2013 - 8 C 12/12 - juris Rn. 29; U.v. 20.6.2013 - 8 C 10/12 - juris Rn. 27).

48

(10) Nicht durchdringen kann die Klägerseite, soweit sie sich dagegen wendet, dass das Verwaltungsgericht in Bezug auf den tatsächlichen Vollzug zur Begrenzung anderer Formen des Glückspiels keine Inkohärenz festgestellt hat. Mit dem Argument des Verwaltungsgerichts, dass angesichts der Vielzahl von Glückspielangeboten ein zeitgleiches Vorgehen aller Vollzugsbehörden gegen alle Anbieter faktisch nicht möglich sei, setzt sich die Klägerseite inhaltlich nicht auseinander. Abgesehen davon ist es auch in der Sache nicht zu beanstanden.

49

Die Rüge der Klägerseite, das Verwaltungsgericht habe die Feststellung, wonach die Behörden der Länder hinsichtlich des Angebots im Bereich von Wetten und Spielbanken sowie im Internet systematisch vorgehen, nicht der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung und den dort getroffenen Feststellungen entnehmen dürfen (vgl. UA S. 21), weil dies überraschend sei und die Klägerin verfassungsfeindlich in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletze, ist der Sache nach als Verfahrensrüge wegen Verstoßes

gegen den Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO in Verbindung mit § 108 Abs. 2 VwGO zu werten, verhilft jedoch ebenfalls nicht zur Zulassung.

50

Die Rüge eines Gehörsverstoßes ist nur dann hinreichend substantiiert, wenn dem Vorbringen entnommen werden kann, was der Betroffene bei ausreichender Gewährung rechtlichen Gehörs vorgetragen hätte, denn nur dann kann geprüft und entschieden werden, ob die angegriffene Entscheidung auf dem Gehörsverstoß beruht (vgl. BVerfG, B.v. 14.4.1987 - 1 BvR 332/86 - BVerfGE 75, 201 <216> = juris Rn. 48 m.w.N.). Die Klägerseite hat den von dem Verwaltungsgericht herangezogenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen und den dort getroffenen Feststellungen inhaltlich nichts entgegengesetzt. Unabhängig davon sind die Tatsachen offenkundig, wenn sie gerichtskundig sind. Dies ist bei Feststellungen aus einschlägigen gerichtlichen Entscheidungen in anderen Verfahren der Fall (vgl. Bacher in Vorwerk/Wolf, BeckOK ZPO, 38. Aufl., Stand: 1.9.2020, § 291 Rn. 6.1 m.w.N.), zumindest wenn sie für jene Entscheidungen tragend waren (vgl. BVerfG, B.v. 7.11.1990 - 2 BvR 1566/87 u.a. - juris Rn. 18). So liegt der Fall hier (vgl. NdsOVG, B.v. 12.4.2018 - 11 LA 501/17 - juris Rn. 40: „ein strukturelles Vollzugsdefizit ... nicht besteht“ u. OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 114: „Dass hier ein normatives Vollzugsdefizit vorliegen könnte, ist nicht ersichtlich“). Abgesehen davon hat das Verwaltungsgericht in der mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten die Sach- und Rechtslage erörtert (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 227 Rückseite). Dabei wurde augenscheinlich auch der tatsächliche ordnungsgemäße Vollzug diskutiert. Das Verwaltungsgericht hat hierbei auf den tatsächlichen ordnungsgemäßen Vollzug der Beklagten hingewiesen. Die Ablehnung des Beweisantrags der Klägerin zu dem tatsächlichen ordnungsgemäßen Vollzug auf dem Gebiet der Beklagten hat die Klägerseite nicht beanstandet.

51

(11) Der Rechtsstreit wirft auch nicht besondere tatsächliche Schwierigkeiten auf, weil, wie die Klägerseite argumentiert, der Glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt „in vielen Kommunen und Bundesländern“ überhaupt nicht angewandt werde, so zum Beispiel in Hamburg, und der tatsächliche Vollzug im Bundesgebiet zu ermitteln sei. Das Zulassungsvorbringen ist pauschal, unsubstantiiert und findet auch keine Stütze in der einschlägigen Rechtsprechung (vgl. OVG Hamburg, B.v. 20.10.2020 - 4 Bs 226/18 - juris Rn. 4; B.v. 31.1.2020 - 4 Bs 216/19 - juris Rn. 19). Besondere tatsächliche Schwierigkeiten ergeben sich auch nicht daraus, dass, wie die Klägerseite argumentiert, der Senat von Amts wegen der vorgenannten Feststellungen zu dem systematischen Vorgehen der Behörden im Bundesgebiet nachgehen müsse. Zum einen bleibt das Zulassungsvorbringen auch insoweit unsubstantiiert. Zum anderen gilt der Amtsermittlungsgrundsatz nicht im Berufungszulassungsverfahren (s.o.). Diese Gesichtspunkte beanspruchen Geltung für das Vorbringen der Klägerseite, die Rechtssache weise besondere tatsächliche Schwierigkeiten auf, weil der Senat die Anwendungsmodalitäten der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit und dabei bundesweite Behördenverhalten zu prüfen habe.

52

(dd) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Vorbringen, die vorgenommene Befristung bis zum 30. Juni 2021, welche die Dienstleistungsfreiheit beschränke und für welche die Beklagte die Darlegungs- und Beweislast trage, sei nicht durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls gerechtfertigt.

53

(1) Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Befristung, anders als die Klägerseite nahelegt, eine Prüfung anhand der Dienstleistungsfreiheit der Klägerin vorgenommen hat (vgl. UA S. 16, 24 u. 26). Ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit eröffnet, stellt die Befristung einer Erlaubnis, welche die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand hat, eine Beschränkung dar. Die Schlussfolgerung der Klägerseite, die Beschränkungsqualität der Befristung ergebe sich aus Art. 11 (wohl: Abs. 1 Buchst. c) der Dienstleistungsrichtlinie, wonach die dem Dienstleistungserbringer erteilte Genehmigung nicht befristet werden darf, es sei denn, diese ist durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, geht indes fehl. Die Klägerseite ignoriert, dass nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. h) der RL 2006/123/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (vgl. ABI EU Nr. L 376 S. 36 ff., im Folgenden: RL 2006/123/EG) diese ausdrücklich auf Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, keine Anwendung findet. Dieser Ausschluss wird erneut in dem 25. Erwägungsgrund der RL 2006/123/EG betont, wonach Glücksspiele aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten

Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sein sollten.

54

(2) Es ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Prüfung die Befristung als sachgerecht und verhältnismäßig angesehen hat. Die Befristung ist das Mittel, um den Erfordernissen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, wenn die künftige Entwicklung der maßgeblichen Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses des Hauptverwaltungsaktes nicht absehbar ist (vgl. Ramsauer in Kopp/Schenke, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 36 Rn. 55). Ihre Funktion liegt insbesondere in änderungsaffinen Rechtsgebieten darin, dass die Verwaltung erneut prüfen kann, ob und inwieweit die tatsächlichen Voraussetzungen weiterhin vorliegen beziehungsweise ob und inwieweit die erteilte Erlaubnis zu einer gegebenenfalls geänderten Rechtslage im Widerspruch steht (vgl. BVerwG, U.v. 30.11.1954 - I C 148.53 - BVerwGE 1, 244 <246> = juris Rn. 19; Tiedemann in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 49. Aufl. Stand: 1.10.2020, § 36 Rn. 38). So liegt der Fall erkennbar hier, da im Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nicht absehbar war, inwieweit der neue Glücksspielstaatsvertrag neue Maßgaben für Spielhallen bereithalten würde (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 11: „etwaige Nachfolgeregelungen“; vgl. NdsOVG, B.v. 13.5.2019 - 11 LA 389/18 - juris Rn. 8: „derzeit nicht ersichtlich ..., inwieweit im Bereich der Spielhallen ab dem 1. Juli 2021 Neuregelungen in Kraft treten werden“). Die Befristung ermöglicht der Verwaltung zu überprüfen, ob und inwieweit der Betrieb der Spielhalle im Einklang oder im Widerspruch zu dem neuen Glücksspielstaatsvertrag steht. Dies stellt § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Verbindung mit Art. 12 Satz 3 AGGlüStV für die Befreiung vom Verbundverbot sicher, wonach diese nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden kann, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat.

55

(3) Nicht durchdringen kann die Klägerseite insbesondere mit dem Einwand, dass es keine zwingenden Erfordernisse des Gemeinwohls zur Rechtfertigung der Befristung gebe, die Behörde auch keine vorgetragen habe und es nur um das Interesse der Verwaltungsorganisation und -vereinfachung gehe. Die Klägerseite blendet aus, dass die Beklagte in dem streitbefangenen Bescheid zur Rechtfertigung der Befristung ausdrücklich auf das öffentliche Interesse „der Bekämpfung und der Prävention von Spielsucht als überragend wichtiges Gemeinwohlziel“, abgestellt hat, dessen Einhaltung die Kontrolle und Überwachung des Spielhallenbetriebs dienen (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 12). Die Kontrolle und Überwachung des Spielhallenbetriebs sind insoweit kein Selbstzweck, sondern dient der Effektuierung der vorgenannten Ziele (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 11: „effektiv umgesetzt werden können“). So ist auch das Verwaltungsgericht zu verstehen, als es den Begriff der Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten verwandt hat (vgl. UA S. 25). Soweit die Klägerseite aus der Erwägung in der von dem Verwaltungsgericht zitierten Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, dass sonst ein Widerrufsverfahren durchgeführt werden müsste, einen Selbstzweck folgert, ist dies ein Kurzschluss, weil der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in der genannten Entscheidung zur Rechtfertigung ebenfalls auf das öffentliche Interesse der Eindämmung der Spielsucht und damit auf das Problem von Lücken – gemessen an diesem Ziel – hingewiesen hat (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20).

56

(4) Die von Klägerseite insofern aufgeworfene Frage, ob entgegen der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, die auch ihre Kodifizierung in Art. 11 der Dienstleistungsrichtlinie dahin erfahren habe, dass die Befristung einer Erlaubnis nur durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt werden könne, eine solche auch durch eine Arbeitserleichterung der Verwaltung gerechtfertigt werden könne, vermag eine Grundsatzrüge nicht zu begründen. Abgesehen davon, dass die Klägerseite hierzu keine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu benennen wusste, liegen der Frage die unzutreffenden Prämissen zugrunde, dass Art. 11 der RL 2006/123/EG einschlägig ist und dass die Befristung keinen zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls dient (s.o.). Aus genannten Gründen ist auch eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union entbehrlich.

57

(5) Keinen Einwänden begegnet ferner, dass das Verwaltungsgericht die Dauer der Befristung als sachgerecht und verhältnismäßig erachtet hat. Diese beträgt – vom Zeitpunkt der Erteilung bis zum Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags – im vorliegenden Fall nahezu vier Jahre, hier vom 10. Oktober 2017 bis zum 30. Juni 2021. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte bereits in dem

streitbefangenen Bescheid auf die Praxis einer grundsätzlich vierjährigen Dauer beziehungsweise auf die Restlaufzeit des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags abgestellt hat (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 11). Die Beklagte hat in dem streitbefangenen Bescheid eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen, hierbei das Interesse der Klägerin an der Fortsetzung der wirtschaftlichen Tätigkeit berücksichtigt und auf die Gefahren der Spielsucht durch Spielhallen rekurriert (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 11 f.). Das Verwaltungsgericht hat dies ebenfalls aufgegriffen (vgl. UA S. 25: „angemessene Regelung für weitere Vermögensdispositionen“). Auf all das geht die Klägerseite nicht ein, die überdies zu den Auswirkungen der Befristung, darunter getätigte, amortisierte und geplante Investitionen, keinerlei Ausführungen gemacht hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die streitbefangene Spielhalle eine seit dem Jahr 2008 betriebene Bestandsspielhalle ist (vgl. UA S. 3), so dass die Klägerin bereits von der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV profitiert hat.

58

(6) Die Rechtssache weist auch nicht deshalb besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten auf, weil, wie die Klägerseite argumentiert, nach den gesicherten Erkenntnissen des Bevollmächtigten glücksspielrechtliche Erlaubnisse nicht auf den 1. Juli 2021 (gemeint wohl: 30.6.2021) befristet würden, sondern, wie etwa in Sachsen-Anhalt, Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg für fünfzehn Jahre erteilt würden, und daher das bundesweite Behördenverhalten in den Blick zu nehmen sei. Das Zulassungsvorbringen ist pauschal und unsubstantiiert und steht im Widerspruch zu einschlägigen Rechtsprechung, aus der hervorgeht, dass eine Befristung bis zum 30. Juni 2021, dem Tag, an dem der aktuelle Glücksspielstaatsvertrag seine Gültigkeit verliert, in der Praxis aus den genannten Gründen (s.o.) – üblich ist (vgl. OVG Hamburg, B.v. 20.10.2020 – 4 Bs 226/18 - juris Rn. 24; BayVG, B.v. 26.6.2020 - 9 CS 16.2218 - juris Rn. 13; OVG Rh-Pf, B.v. 6.8.2019 - 6 A 11643/18 - juris Rn.10; NdsOVG, B.v. 13.5.2019 - 11 LA 389/18 - juris Rn. 8 f.; SächsOVG, B.v. 7.2.2019 - 3 B 398/18 - juris Rn. 2). Besondere tatsächliche Schwierigkeiten ergeben sich aus genannten Gründen auch nicht daraus, dass, wie die Klägerseite argumentiert, der Senat dies ausforschen müsse (s.o.).

59

(ee) Die Klägerseite hat auch nicht ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils damit geweckt, dass sie rügt, das Verwaltungsgericht habe die in den Nrn. VI. d), e), f) und h) des streitbefangenen Bescheides niedergelegten Nebenbestimmungen unionsrechtlich (umfassend) anhand der von der Beklagten vorgelegten Beweise prüfen müssen.

60

Das Zulassungsvorbringen ist unschlüssig und unsubstantiiert. Das Verwaltungsgericht hat eine unionsrechtliche Prüfung vorgenommen, indem es im Wege der Verweisung auf vorangehende Erwägungen zu der Rechtfertigung aufgrund des zwingenden Allgemeinwohlinteresses des Spielerschutzes, Bezug genommen hat (vgl. UA S. 28: „Wie oben zu I.1 im Einzelnen bereits dargelegt“, „ein zwingendes Allgemeininteresse verfolgt“ u. „Für die Rechtmäßigkeit dieser Nebenbestimmung gelten die vorstehenden Ausführungen in gleicher Weise“, S. 29: „im Interesse des Spielerschutzes“, S. 30: „Wie oben bereits dargelegt, sind die Regelungen des GlüStV ... insbesondere mit Unionsrecht vereinbar, S. 30 f.: „dient dem Spielerschutz und damit der Verwirklichung zwingender Allgemeininteressen“). Mit all dem setzt sich die Klägerseite inhaltlich nicht auseinander. Die Klägerseite zeigt auch nicht auf, dass und inwieweit diese - übliche - Vorgehensweise einen Mangel begründen und dieser wiederum zu einem anderen Abwägungsergebnis führen soll. Die Klägerseite erläutert des Weiteren nicht, an welchen Darlegungen und Beweisen der Beklagten es mangelt. Die Zulassungsschrift entbehrt jeglicher Ausführungen zu der Begründung des Verwaltungsgerichts und der Beklagten bezüglich der Nebenbestimmungen in dem streitbefangenen Bescheid (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 13 ff.).

61

Die Rechtssache weist auch nicht deshalb besondere rechtliche Schwierigkeit auf, weil, wie die Klägerseite argumentiert, insoweit eine vollständige unionsrechtliche Prüfung zu der Rechtslage in den Bundesländern vorzunehmen sei, wie es der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (unter Verweis auf: „22 CS 14.568“) im Rahmen des Zulassungsverfahrens getan habe. Abgesehen davon, dass es sich bei der genannten Entscheidung um einen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in einem Beschwerdeverfahren zu der Versagung einer beantragten Erlaubnis und einer Untersagungsanordnung handelt (vgl. BayVG, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 4, 5 u. Rn. 15), ist das Zulassungsvorbringen pauschal und unsubstantiiert (s.o.).

(ff) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem speziell in Bezug auf die Nr. VI. f) des streitbefangenen Bescheides niedergelegte Nebenbestimmung geltend gemachten Einwand, die Erwägung des Verwaltungsgerichts, wonach mit dem Verbot, die Spielhalle als „Casino“ und/oder „Spielbank“ zu bezeichnen, eine Werbung untersagt werde, die einen zusätzlichen Spielanreiz schaffe, sei nicht geeignet, die Beschränkung zu rechtfertigen. Die Klägerseite hat hierzu ausgeführt, das Verwaltungsgericht irre, wenn es meine, dass allein Werbung, die maßvoll und strikt auf das begrenzt bleibe, was erforderlich sei, um den zum Spiel Entschlossenen zum legalen Glückspielangebot hin zu lenken, mit diesem Ziel vereinbar und damit zulässig sei, weil die von dem Verwaltungsgericht für die vorgenannte Aussage herangezogene Fundstelle eine Entscheidung zu Werbung von mit Exklusivrechten ausgestatteten (staatliche) Anbieter betreffe, die sich – im Gegensatz zur Klägerin - für Werbung rechtfertigen müssten. Das an die Klägerin gerichtete Verbot könne zudem von vornherein nicht mit zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, weil die staatlichen Glücksspielanbieter sich bei ihrer Werbung nicht in dem vorgenannten Sinne begrenzen würden.

(1) Das Zulassungsvorbringen ist unschlüssig und unsubstantiiert. Die Klägerseite setzt sich weder mit der Norm des § 26 GlüStV, der speziellen Werbebeschränkung für Spielhallen, noch mit dem streitbefangenen Bescheid und dem angegriffenen Urteil auseinander. Die Beklagte (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 14) und das Verwaltungsgericht (vgl. UA S. 29 f.) haben mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Klägerin - im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung (vgl. BayVGh, B.v. 26.5.2014 - 22 CS 14.640 - juris Rn. 14 u. 16) – unter das Tatbestandsmerkmal des § 26 Abs. 1 2. Alt. GlüStV („zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb“) subsumiert. Die Klägerseite blendet aus, dass sowohl die Beklagte als auch das Verwaltungsgericht zur Rechtfertigung auf anerkannte Erfordernisse des Gemeinwohls abgestellt haben („Aus Gründen der Suchtprävention und des Spielerschutzes“ u. „im Interesse des Spielerschutzes“). Die Klägerseite übergeht das Weiteren, dass nach aktueller Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Werbung für Spielhallen die bereits zur Teilnahme am Glückspiel Entschlossenen zum legalen Angebot hinlenken, nicht jedoch die noch Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren darf (vgl. BayVGh, B.v. 26.5.2014 - 22 CS 14.640 - juris Rn. 14) und dass bereits die von Klägerseite selbst in der Zulassungsschrift zitierte Rechtsprechung zur früheren Rechtslage dies im selben Sinne gehandhabt hat (vgl. BayVGh, B.v. 26.6.2012 - 10 BV 09.2259 - juris Rn. 90). Die Zulassungsschrift entbehrt zudem jeglicher Ausführungen, aus welchen Gründen dies in Bezug auf das wirtschaftliche Interesse der Spielhallenbetreiber gemessen an den Rechtfertigungsgründen unverhältnismäßig sein soll (vgl. zur Verhältnismäßigkeit des § 26 Abs. 1 GlüStV (vgl. OVG NW, B.v. 19.12.2016 - 4 B 1048/16 - juris Rn. 5 ff.; OVG Berlin-Bbg., U.v. 11.6.2015 - 1 B 5.13 - juris Rn. 189; vgl. zur Verhältnismäßigkeit der allgemeinen Werbungsbeschränkungsnorm des § 5 GlüStV: BVerfG, B.v. 14.10.2008 - 1 BvR 928/08 - juris Rn. 39 ff.), zumal anerkannt ist, dass die Mitgliedstaaten auf dem besonderen Gebiet der Glücksspiele über ein weites Ermessen nicht nur hinsichtlich des Niveaus des Schutzes der öffentlichen Ordnung und des Verbrauchers, das sie auf ihrem Hoheitsgebiet schaffen wollen, sondern ebenso hinsichtlich der dabei zu verwendenden Mittel verfügen (stRspr., vgl. bereits zu Geldspielautomaten: EuGH, U.v. 21.9.1999 - C-124/97 <Läärä u. a. > - juris Rn. 35 bis 39; vgl. zur Verhältnismäßigkeit eines im Bereich des Glücksspiels, wenngleich in einem anderen nationalen regulatorischen Kontext, sogar allein für EU-Wirtschaftsteilnehmer geltenden absoluten Werbeverbots (vgl. EuGH, U.v. 8.7.2010 - C-447/08 u.a. <Sjöberg u. Gerdin> - juris Rn. 40 ff.).

(2) Die Zulassungsschrift entbehrt auch jeglicher Ausführungen zu der konkreten Nebenbestimmung. Die Beklagte hat diese mit einer ausführlichen Begründung versehen (vgl. VG Augsburg, Gerichtsakte, Bl. 14: „Möglichkeit hoher Einsätze und großer Gewinne suggeriert“, „Aussicht auf das schnelle große Geld“ „Vorstellung, Teil der Welt der Reichen und Schönen zu sein“), die auch das Verwaltungsgericht aufgegriffen hat (vgl. UA S. 30). All dem setzt die Klägerseite inhaltlich nichts entgegen. Schließlich ist, wie bereits erörtert, der geltend gemachte Verstoß der mit Exklusivrechten ausgestatteten (staatlichen) Anbieter“ gegen die genannten Vorgaben zur Werbung, welche die Klägerseite aus den erstinstanzlich vorgelegten Werbebeispielen herleitet, weder substantiiert dargelegt noch anderweitig erkennbar (s.o.).

(3) Die Rechtssache weist insofern auch keine grundsätzliche Bedeutung auf, weil, wie die Klägerseite argumentiert, das Verwaltungsgericht Unionsrecht komplett konterkariere und gegen die Klägerin einsetze. Abgesehen davon, dass damit bereits keine Frage formuliert ist, die eine Grundsatzrüge begründen könnte, ist das Vorbringen pauschal und unsubstantiiert. Aus genannten Gründen ist auch nicht, wie von Klägerseite angeregt, eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union veranlasst.

66

Gleiches gilt für das Vorbringen, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung habe, weil es um „die richtige Auslegung der RL 2014/23/EU gehe“ (unter Verweis auf: „die Hamburger Vergabekammer und das OLG Hamburg“). Falls damit gemeint sein sollte, dass die Erteilung der begehrten glückspielrechtlichen Erlaubnis als Erteilung einer Dienstleistungskonzession im Sinne Art. 5 Nr. 1 Buchst. b) der RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (vgl. ABl EU Nr. L 91, S. 1 ff., im Folgenden: RL 2014/23/EU) und des § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB aufzufassen sei, ist dies ebenfalls pauschal und unsubstantiiert. Die Erteilung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis ist als Erlass eines Verwaltungsakts zu qualifizieren (vgl. EuGH, U.v. 3.6.2010 - C-203/08 <Sporting Exchange> - juris Rn. 44 u. Rn. 46 sowie Sätze 1 u. 3 des 11. Erwägungsgrundes u. Sätze 1 u. 3 des 14. Erwägungsgrundes sowie Satz 1 des 35. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU).

67

(4) In Bezug auf die weiteren angegriffenen Nebenbestimmungen (sowie den Verpflichtungsantrag) fehlt es im Übrigen gänzlich an einem Zulassungsvorbringen.

68

gg) Keine ernsthaften Zweifel hat die Klägerseite schließlich mit dem Vorbringen geschürt, das Verwaltungsgericht habe den Feststellungsantrag nicht als unzulässig abweisen dürfen, weil die Klägerin sich bei dessen Erfolg weder um eine Verlängerung der Erlaubnis noch um die Einhaltung von Nebenbestimmungen kümmern müsse und damit mehr verlangt habe (gemeint wohl: erreichen könne) als mit dem Anfechtungs- und hilfsweise gestellten Verpflichtungsantrag. Das Vorbringen ist unschlüssig und unsubstantiiert. Dass der Feststellungsantrag rechtsschutzintensiver ist, ist damit nicht aufgezeigt. Es ist in der Sache nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 2 VwGO als subsidiär angesehen hat. Wendet sich ein Kläger gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes, so ist die (isolierte) Anfechtungsklage gegeben (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2000 - 11 C 2/00 - BVerwGE 112, 221 <224> = juris Rn. 25 m.w.N.). Ist diese erfolgreich, beseitigt sie die den Kläger belastende Nebenbestimmung(en). Dies vermag der Feststellungsantrag nicht. Solange die Nebenbestimmungen wirksam sind, stehen sie dem Betrieb der Spielhalle in der von der Klägerin begehrten Form entgegen. Ist die Anfechtungsklage gegen eine Belastung statthaft, schließt sie die Feststellungsklage, die auf Feststellung der fehlenden Berechtigung des Staates hierzu gerichtet ist, aus (vgl. Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 38. EL, Stand: Januar 2020, § 43 Rn. 46 m.w.N.; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 43 Rn. 26 m.w.N.).

69

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

70

3. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG und § 52 Abs. 1 GKG. Sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts für den Streitwert pro Spielhalle (vgl. UA S. 36 f.), gegen welche die Klägerseite keine Einwände erhoben hat.

71

4. Mit dieser Entscheidung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts nach § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.