

Titel:

Befristung einer glücksspielrechtlichen Befreiung

Normenketten:

VwGO § 42 Abs. 1 Alt. 1, § 113 Abs. 1 S. 1

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 1

GlüStV § 24 Abs. 2 S. 2, § 29 Abs. 4 S. 4

BayAGGlüStV Art. 12

AEUV Art. 49 ff., Art. 56 ff.

Leitsätze:

1. Aus § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO ist abzuleiten, dass es dem Betroffenen auch möglich sein muss, zur Vermeidung einer kostenpflichtigen teilweisen Klageabweisung seinen Antrag von vornherein nur auf die Aufhebung der rechtswidrigen Nebenbestimmung zu beschränken (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die glücksspielrechtliche Befreiung vom Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen iSd § 25 Abs. 1 GlüStV iVm Art. 9 Abs. 3 S. 1 BayAGGlüStV, vom Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund bzw. in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex iSd § 25 Abs. 2 GlüStV iVm Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayAGGlüStV sowie vom Trennungsgebot der § 24 Abs. 2 S. 1 GlüStV, § 21 Abs. 2 GlüStV iVm Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 BayAGGlüStV von Sportwettenvermittlung und Spielhallenbetrieb innerhalb desselben Gebäudes oder Gebäudekomplexes aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung ist zwingend zu befristen. (Rn. 20 – 21) (redaktioneller Leitsatz)
3. Aus Wortlaut, Systematik und Ratio des Glücksspielstaatsvertrags und des diesbezüglichen Ausführungsgesetzes ergibt sich, dass mit „Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages“ iSd Art. 12 S. 3 BayAGGlüStV die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30.6.2021 gem. § 35 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 GlüStV gemeint ist. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die maßgeblichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sowie des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag verstoßen nicht gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV). (Rn. 30 – 33) (redaktioneller Leitsatz)
5. Die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen ist keine Vergabe von Dienstleistungskonzessionen im Sinne des förmlichen Vergaberechts nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB, Art. 5 Nr. 1b Konzessionsvergabe-RL des Europäischen Parlaments. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

isolierte Anfechtungsklage, Befristung einer glücksspielrechtlichen Befreiung, Bestandsspielhalle, keine Ermessensfehler, europäische Grundfreiheiten, grenzüberschreitender Sachverhalt, zwingende Gründe des Allgemeinwohls, Kohärenzgebot, Befristung, Mindestabstandsgebot, Trennungsgebot, glücksspielrechtliche Befreiung, Ermessen, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, RL 2014/23/EU

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 04.06.2021 – 23 ZB 20.519

Fundstelle:

BeckRS 2020, 4070

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin, eine gewerbliche Spielhallenbetreiberin, wendet sich gegen die Befristung der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Befreiungen für die Spielhallen „... 1“ (... .. links in S...), „... 2“ (... .. hinten in S...) und „... 3“ (... .. rechts in S...).

2

1. Die Klägerin betreibt in der Stadt Schweinfurt die Spielhallen „... 1“, „... 2“ und „... 3“, die zueinander in einem baulichen Verbund innerhalb eines gemeinsamen Gebäudekomplexes stehen. Die Spielhallen unterschreiten einen Abstand von 250 m Luftlinie zu anderen bestehenden Spielhallenbetrieben (... .. **). Im Bahnhofskiosk, in S... (Erdgeschoss, Gebäude Ostseite), wird zudem die Sportwettenvermittlungsstelle „... ..Wetten“ betrieben.

3

Am 8. März 2017 stellte die Klägerin Anträge auf Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis und auf Erteilung einer unbefristeten Befreiung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag, GlüStV) zur Vermeidung unbilliger Härten für die Spielhallen „... 1“, „... 2“ und „... 3“.

4

2. Mit Bescheid vom 11. Juli 2017 erteilte die Beklagte der Klägerin für die drei Spielhallen zur Vermeidung unbilliger Härten die Befreiung von der Erfüllung der Anforderungen des § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (bayerisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag, AGGlüStV; Mindestabstandsgebot von 250 m zwischen Spielhallen) und des § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV (Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund bzw. in einem Gebäudekomplex) sowie vom Trennungsgebot der §§ 24 Abs. 2 Satz 1, 21 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV von Sportwettenvermittlung und Spielhallenbetrieb innerhalb desselben Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes (Ziffer 1). Die Gültigkeit dieser Befreiung endet mit Ablauf des 30. Juni 2021 (Ziffer 5).

5

Zur Begründung wurde ausgeführt, für die genehmigungsgegenständlichen Spielhallen gelte aufgrund des Zeitpunkts der erstmaligen Erlaubniserteilung gemäß § 33i GewO vor dem 28. Oktober 2011 die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV, weshalb jeweils die Befugnisnorm des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV eröffnet sei. Die Prüfungen der Beklagten hätten zu dem Ergebnis geführt, dass eine Schließung der Spielhallen für die Klägerin eine unbillige Härte bedeuten würde. Die Befristung der Befreiung beruhe auf § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV. Die Befreiung könne hiernach kraft Gesetzes nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden.

6

Mit weiteren Bescheiden vom 12. Juli 2017 erteilte die Beklagte der Klägerin die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse zum Betrieb der Spielhallen „... 1“, „... 2“ und „... 3“ jeweils mit der Maßgabe, dass die Gültigkeit der Erlaubnis mit Ablauf des 30. Juni 2021 endet (Gegenstand der Verfahren W 5 K 19.1230, W 5 K 19.1231 und W 5 K 19.1232).

7

3. Mit Schriftsatz vom 20. Juli 2017, bei Gericht eingegangen am selben Tag, erhob die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 11. Juli 2017 mit dem zuletzt gestellten

A n t r a g:

Die Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 20. Juli 2017 betreffend die Spielhallen ... 1, 2 und 3 wird aufgehoben.

8

Zur Begründung der Klage ließ die Klägerin vortragen, die Befristung der Befreiung auf den 30. Juni 2021 sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Sie werde von der Beklagten damit begründet, dass die Gültigkeit des Glücksspielstaatsvertrags am 30. Juni 2021 ende. Dies gelte jedoch nicht für das bayerische Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag, welches auf unbefristete Zeit erlassen worden sei. Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags und des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sei nicht nur erstmals eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht für Spielhallen

eingeführt worden. Aufgrund des gesetzlich normierten Abstandsgebots zu anderen Spielhallen und des Verbots von Mehrfachkonzessionen komme dieser Erlaubnis gegenüber Mitbewerbern eine räumliche Ausschlusswirkung zu. Umgekehrt bewirkten auch an Mitbewerber erteilte Erlaubnisse Ausschlusswirkungen gegenüber der Klägerin. Die Bestandskraft von befristet erteilten Erlaubnisbescheiden bewirke somit unter Umständen einen dauerhaften Ausschluss weiterer gewerblicher Tätigkeit ab dem 30. Juni 2021, wenn Spielhallen von Mitbewerbern im Umfeld von 500 m glücksspielrechtlich erlaubt würden, was zu einem hohen Vermögensverlust der Klägerin führen könne. Es sei zudem zu beachten, dass ein unmittelbares Konkurrenzverhältnis und Ausschließlichkeitsrecht auch bezüglich aller Spielhallenstandorte bestehe, die in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde fielen. Dies rühre aus dem unionsrechtlichen Transparenzgebot. Die Beklagte sei mit der Begründung, wonach die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis im öffentlichen Interesse liege und dazu diene, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung noch vorlägen, nicht zu hören. Denn die Beklagte könne heute noch nicht wissen, was sie im Jahr 2021 überprüfen solle, weil mit dem Wegfall des Glücksspielstaatsvertrags auch dessen Ziele entfielen, und keiner der Beteiligten wisse, wie eine neue Regelung aussehe und welches das rechtliche und wirtschaftliche Schicksal der bestehenden Mehrfachkonzessionen sein werde. Von der Rechtswidrigkeit der Befristungen sei auch deshalb auszugehen, weil die Beklagte die mit den getroffenen Befristungen verbundenen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV und der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV im Genehmigungsbescheid nicht angesprochen oder gerechtfertigt habe. Für die Anwendbarkeit des Art. 56 AEUV reiche es aus, dass der Betrieb von Spielhallen in Deutschland Binnenmarktrelevanz habe. Dieser hypothetisch grenzüberschreitende Bezug sei gegeben, weil jeder deutsche Spielhallenbetreiber für einen ausländischen Investor von Interesse sei und von ausländischen Unternehmen Geldspielgeräte unmittelbar oder über den Zwischenhandel beziehe bzw. beziehen könne bzw. in seiner Spielhalle zum Einsatz bringen könne. Zudem richte sich das Dienstleistungsangebot der Klägerin auch an Touristen und Fernfahrer aus dem EU-Ausland. Die Beklagte habe daher bereits in ihrem Bescheid darlegen und beweisen müssen, weshalb eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs ausnahmsweise durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Demgegenüber mangle es an auch nur ansatzweise substantiierten Ausführungen der Beklagten, weshalb der von ihr ausgehende Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit zwingend erforderlich sowie Ausdruck einer bundesweiten systematischen und kohärenten Glücksspielgesetzgebung sei. Es liege daher ein unheilbares Ermessensdefizit bzw. ein Ermessensausfall vor. Schließlich bestehe ein mildereres Mittel zur Zielerreichung darin, ohne Befristung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Konzessionsvoraussetzungen (noch) vorlägen. Die Behörde könne dann ggf. mittels Verwaltungszwangs darauf hinwirken, dass die Voraussetzungen wieder erfüllt würden.

4. Die Beklagte stellte den

A n t r a g,

die Klage abzuweisen.

9

Die Befristung der Gültigkeit der Befreiung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV richte sich nach geltendem Recht, nämlich nach § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV. Die Befreiung könne hiernach kraft Gesetzes nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden. Zu Gunsten der Klägerin sei die maximal zulässige Gültigkeitsdauer, nämlich der Ablauftermin der Gültigkeit des Glücksspielstaatsvertrages, ausgeschöpft worden. Eine Befreiung über die Gültigkeitsdauer des derzeit geltenden Glücksspielstaatsvertrages hinaus sei rechtswidrig, weil hierfür keine Rechtsgrundlage existiere, und liefe den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zu wider. Die Befristung entspreche dem öffentlichen Interesse daran, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Betrieb der Spielhallen vorlägen. Das Anknüpfen an die Gesamtzahl der Geräte im Mehrfachkomplex anstelle eines Anknüpfens an den räumlichen Begriff der Spielhalle zwingt die Klägerin nach fünf Jahren nicht zur Schließung kompletter Spielhallen, sondern ermögliche deren Nutzung mit ungefährlichen Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit, wodurch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots Rechnung getragen werde. Die Befristung der Befreiung orientiere sich an den Zielen des § 1 GlüStV. Gemäß Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 seien das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen an einem Standort und das Abstandsgebot im Glücksspielstaatsvertrag und im Ausführungsgesetz des Landes Bayern mit dem Grundgesetz vereinbar.

Ein Ermessensspielraum in Bezug auf die Gültigkeitsdauer der Befreiung sei der Behörde nur innerhalb der Geltungsdauer des Glücksspielvertrags eingeräumt, nicht aber über diesen Zeitpunkt hinaus. Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr könnten jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Das europäische Gemeinschaftsrecht erlaube ausdrücklich nationale Regelungen, die darauf zielten, übermäßige Ausgaben für Glücksspiele zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und jugendschützend zu wirken. Die Mitgliedstaaten könnten dabei einen weiten Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen.

10

5. In der mündlichen Verhandlung vom 23. Januar 2020 wurde die Sach- und Rechtslage mit den Beteiligten erörtert. Der Klägerbevollmächtigte beantragte, dem Europäischen Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

11

Sind die Art. 49 und 56 AEUV sowie die Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in den Rechtssachen Belgacom und Parking Brixen, dahin auszulegen, dass sich ein von einer nationalen Beschränkung Betroffener wie die Klägerin in der vorliegenden Situation gegenüber nationalen Behörden und Gerichten auf die Grundfreiheiten sowie die weiteren unionsrechtlichen Grundsätze berufen kann? Wegen des Ablaufs der mündlichen Verhandlung im Übrigen wird auf das Protokoll verwiesen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands sowie des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichts- und Behördenakten sowie auf die Gerichtsakten in den Verfahren W 5 K 19.1230, W 5 K 19.1231 und W 5 K 19.1232 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12

Die zulässige Klage ist unbegründet.

13

1. Die Klage ist zulässig.

14

Die Klägerin begehrt die Aufhebung der Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 11. Juli 2017 betreffend die Spielhallen „... 1“, „... 2“ und „... 3“ in S... Soweit in ihrem Antrag der Bescheid auf den 20. Juli 2017 datiert wurde, handelt es sich um ein offensichtliches Versehen.

15

Die erhobene isolierte Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist gegen die Befristung der erteilten glücksspielrechtlichen Befreiung statthaft. Denn eine Teilanfechtung ist hinsichtlich aller objektiv abgrenzbaren und bezeichnbaren Teile eines Verwaltungsaktes zulässig, die auch als gesonderter Streitgegenstand bestehen könnten und deshalb isoliert aufhebbar sind, insbesondere hinsichtlich aller Nebenbestimmungen im Sinne des Art. 36 BayVwVfG. Ansatzpunkte für eine diesbezügliche Differenzierung zwischen den Nebenbestimmungen lassen sich weder dem Wortlaut noch der Systematik des Art. 36 BayVwVfG entnehmen. Aus § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist vielmehr abzuleiten, dass es dem Betroffenen auch möglich sein muss, zur Vermeidung einer kostenpflichtigen teilweisen Klageabweisung seinen Antrag von vornherein nur auf die Aufhebung der rechtswidrigen Nebenbestimmung zu beschränken (R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 42 Rn. 21 f.; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 26).

16

2. Die Klage ist aber unbegründet und daher abzuweisen.

17

Die angegriffene Befristung der glücksspielrechtlichen Befreiung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18

2.1. Die Befristung der erteilten glücksspielrechtlichen Befreiung vom Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen im Sinne des § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV, vom Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund bzw. in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex im Sinne

des § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV sowie vom Trennungsgebot der §§ 24 Abs. 2 Satz 1, 21 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV von Sportwettenvermittlung und Spielhallenbetrieb innerhalb desselben Gebäudes oder Gebäudekomplexes bis zum 30. Juni 2021 in Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 11. Juli 2017 entspricht den gesetzlichen Bestimmungen des nationalen Rechts.

19

Sie stützt sich auf Art. 36 Abs. 1 Alt. 1, Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV vom 15. Dezember 2011 - auf diese im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung geltende Fassung ist im Rahmen der hier erhobenen Anfechtungsklage abzustellen - i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV.

20

Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kann nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV für einen angemessenen Zeitraum zugelassen werden, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i GewO sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen. Nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV kann die Befreiung i.S.d. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden.

21

Damit ist die glücksspielrechtliche Befreiung vom Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen im Sinne des § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV, vom Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund bzw. in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex im Sinne des § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV sowie vom Trennungsgebot der §§ 24 Abs. 2 Satz 1, 21 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV von Sportwettenvermittlung und Spielhallenbetrieb innerhalb desselben Gebäudes oder Gebäudekomplexes aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung zwingend zu befristen. Der Behörde ist ein diesbezügliches Entschließungsermessen (für die Frage des „Ob“ der Befristungsentscheidung) nicht eingeräumt. Anders als bei der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist bei der glücksspielrechtlichen Befreiung i.S.d. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV das Ermessen der Behörde in Bezug auf die Dauer der Befristung jedoch nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV ausdrücklich von vorneherein in der Weise eingeschränkt, dass eine Befristung über den 30. Juni 2021 hinaus ausgeschlossen ist.

22

Hieraus ergibt sich, dass das Klageziel der Klägerin, die Befristung der glücksspielrechtlichen Befreiung (vollständig) aufzuheben, in der geltenden Rechtslage schon keine Grundlage findet. Vielmehr wäre die Erteilung der begehrten unbefristeten glücksspielrechtlichen Befreiung wegen Verstoßes gegen § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV rechtswidrig.

23

Die Kammer schließt sich der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg an, wonach sich aus Wortlaut, Systematik und Ratio des Glücksspielstaatsvertrags und des diesbezüglichen Ausführungsgesetzes offensichtlich ergibt, dass mit „Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages“ i.S.d. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GlüStV gemeint ist.

24

Gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GlüStV besteht zwar die Möglichkeit, dass die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen die Fortgeltung des Glücksspielstaatsvertrags beschließt. In diesem hypothetischen Fall gilt der Staatsvertrag mit der dann festgelegten Dauer in den zustimmenden Ländern weiter. Der Art. 12 Satz 3 AGGlüStV kann sich hingegen nur auf die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags bis zum 30. Juni 2021 (§ 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GlüStV) beziehen. Denn weder das grundsätzliche Fortgelten des Glücksspielstaatsvertrags i.S.d. § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GlüStV noch seine in diesem Fall beschlossene Geltungsdauer stehen bzw. standen bei Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags fest, sodass sich Art. 12 Satz 3 AGGlüStV auf diesen unbestimmten Zeitpunkt nicht wirksam beziehen kann (vgl. zu allem VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 37). Demnach ist Art. 12 Satz 3 AGGlüStV dahingehend auszulegen, dass eine Befreiung nicht über den 30. Juni 2021 hinaus erteilt werden kann.

25

Weder die Vorschrift des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV (vgl. hierzu BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - 10-VII-12 - juris und BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris) noch die Vorschrift des Art. 12 Satz 3 AGGlüStV (vgl. hierzu BayVerfGH, E.v. 29.6.2018 - 4-VII-13 - juris Rn. 84 f.) begegnet durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Dabei lässt § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV seinem Zweck entsprechend die Erteilung einer Befreiung lediglich ausnahmsweise zur Vermeidung unbilliger Härten und von vorneherein nur vorübergehend für einen angemessenen Zeitraum - d.h. gerade nicht dauerhaft - zu; es handelt sich demnach um eine restriktiv auszulegende Ausnahmvorschrift. Die in Art. 12 Satz 3 AGGlüStV normierte Höchstfrist der Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags bis zum 30. Juni 2021 wird dem in einem angemessenen Verhältnis gerecht (vgl. auch BayVGh, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 - juris Rn. 85 ff.).

26

Dies vorangestellt hat die Beklagte mit der Befristung der Befreiung bis zum 30. Juni 2021 in Ziffer 5 des Bescheids das ihr von Gesetzes wegen zustehende Ermessen zu Gunsten der Klägerin ausgeschöpft, sodass eine Rechtsverletzung der Klägerin aufgrund dieser Entscheidung nicht in Betracht kommt.

27

2.2. Die Klägerin kann sich schließlich auch nicht auf einen Unionsrechtsverstoß berufen, weil streitgegenständlich ein rein innerstaatlicher Sachverhalt ist, für den der Gewährleistungsgehalt der europäischen Grundfreiheiten bereits nicht eröffnet ist. Unabhängig hiervon verstoßen die in diesem Fall maßgeblichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sowie des bayerischen Ausführungsgesetzes ebenso wie auch die Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 11. Juli 2017 jedenfalls nicht gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV).

28

2.2.1. Für die Klägerin ist im vorliegenden Fall bereits der Gewährleistungsgehalt der europäischen Grundfreiheiten nicht eröffnet, weil es sich um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt.

29

Der Gewährleistungsgehalt der europäischen Grundfreiheiten zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes (Art. 26 AEUV) ist grundsätzlich nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt, nicht hingegen bei reinen Inlandssachverhalten. Dabei schließt sich die Kammer der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an, wonach es für einen solchen grenzüberschreitenden Sachverhalt nicht ausreicht, dass die Klägerin oder Kunden ihrer Spielhallen hypothetisch von einer unionsrechtlichen Grundfreiheit Gebrauch machen könnten (U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - juris Rn. 83; vgl. auch OVG Lüneburg, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris; VG München, B.v. 14.9.2017 - M 16 S 17.3330 - juris Rn. 26 f.). Soweit der Europäische Gerichtshof nationale Regelungen, mit denen das Automatenpiel in stationären Glücksspielstätten eingeschränkt wurde, am Maßstab der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit gemessen hat, war nach dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts ein grenzüberschreitender Sachverhalt jedenfalls nicht ausgeschlossen (vgl. EuGH, U.v. 19.7.2012 - C-470/11, Garkalns und v. 11.6.2015 - C-98/14, Berlington Hungary, beide juris). Aus ihrem Vortrag lassen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Klägerin, bei der es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, die die streitgegenständliche Spielhalle in S... unbefristet weiterbetreiben möchte, wegen eines grenzüberschreitenden Bezuges auf die Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit berufen kann. Insbesondere anders als in dem dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 11. Juni 2015 (C-98/14 - juris Rn. 24 f.) zugrundeliegenden Fall, ist auch nicht ersichtlich oder vorgetragen, dass die Spielhalle überwiegend von EU-Ausländern besucht wird. Damit es einen Anknüpfungspunkt mit den unionsrechtlichen Grundfreiheiten gibt, muss ein grenzübergreifender Gesichtspunkt im konkreten Fall erkennbar sein. Ein solcher ist für die Kammer im vorliegenden Fall aus den dargestellten Gründen in Bezug auf die angegriffene Befristung jedoch nicht ersichtlich und ergibt sich insbesondere auch nicht aus den (vagen) Angaben des Vertreters der Klägerin, wonach (überwiegende) Teile der in der Spielhalle aufgestellten Automaten aus dem EU-Ausland stammen. Es kann ferner nicht ausreichen, dass möglicherweise irgendwann einmal ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben sein könnte (vgl. VG München, B.v. 14.9.2017 - M 16 S 17.3330 - juris, Rn. 26 f.; s. auch BayVGh, 22.12.2017 - 22 CS 17.1971 - juris Rn. 20 f.; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 40).

2.2.2. Unabhängig hiervon verstoßen die maßgeblichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sowie des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag ebenso wie auch die Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 11. Juli 2017 jedenfalls nicht gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV). Denn ihre Beschränkungen durch die in den genannten Bestimmungen enthaltenen Befristungserfordernisse bzw. durch die in dem Bescheid konkret ausgesprochene Fristlänge der glücksspielrechtlichen Befreiung sind aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und mit dem Kohärenzgebot vereinbar.

31

Die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit der Unionsrechtsordnung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvermeidung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen sowie dem Jugendschutz entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern. Sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Zudem muss die beschränkende Regelung zur Erreichung der mit ihr verfolgten Allgemeinwohlziele in kohärenter und systematischer Weise beitragen. Dieses Kohärenzgebot beinhaltet zwei Komponenten: Zunächst muss der Gesetzgeber die Allgemeinwohlziele tatsächlich mit der Maßnahme verfolgen. Zudem darf er keine gegenläufigen, diesen Zielen widersprechenden Maßnahmen ergreifen (VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 42 m.V.a. Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 56 AEUV Rn. 106 f.; BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - Rn. 124; EuGH, U.v. 21.10.1999 - C-67/98 - Rn. 37 f.; U.v. 6.11.2003 - C-243/01 - Rn. 67; U.v. 6.3.2007 - C-338/04 - Rn. 52 f.; U.v. 8.9.2010 - C-46/08 - Rn. 55, 64 f.; U.v. 8.9.2010 - C-316/07 - Rn. 88; OVG Lüneburg, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - Rn. 50 ff.; alle juris).

32

Die unterschiedslos geltenden Bestimmungen der §§ 24 Abs. 2 Satz 2, 25 Abs. 1, Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sowie des Art. 12 AGGlüStV dienen der Verwirklichung der in § 1 GlüStV aufgeführten und vom Europäischen Gerichtshof anerkannten Allgemeinwohlziele und stellen sich insoweit insbesondere als erforderlich und angemessen dar und sind mithin gerechtfertigt. Auf die diesbezüglichen Ausführungen unter 2.1. wird verwiesen.

33

Darüber hinaus ist es auch Auffassung der bisher mit entsprechenden Fallgestaltungen betrauten deutschen Gerichte, dass die betreffenden Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags sowie die der jeweiligen landesrechtlichen Ausführungsgesetze unionsrechtsgemäß sind. So hat weder das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß der Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags oder des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag gegen die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit bejaht (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 124) noch der Bayerische Verfassungsgerichtshof einen offenkundigen und krassen, schwerwiegender Widerspruch des Glücksspielstaatsvertrags oder des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag zum Europäischen Unionsrecht und damit eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung festgestellt (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - 10-VII-12 - juris Rn. 83; und v. 29.6.2018 - 4-VII-13 - juris). Ebenso hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof schon im Jahr 2014 entschieden, dass Art. 12 Satz 1 AGGlüStV nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot verstößt (BayVG, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 25 f.). Auch das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg hat die Vereinbarkeit der maßgeblichen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags mit den Art. 49 ff. AEUV und Art. 56 ff. AEUV bejaht (vgl. OVG Lüneburg, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris Rn. 47 ff.; vgl. zu allem VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 44).

34

Für die in Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 11. Juli 2017 konkret ausgesprochene Fristlänge der glücksspielrechtlichen Befreiung gilt nichts anderes. Auch sie dient der Verwirklichung der in § 1 GlüStV aufgeführten und vom Europäischen Gerichtshof anerkannten Allgemeinwohlziele, stellt sich insoweit insbesondere als erforderlich und angemessen dar und ist mithin gerechtfertigt. Auf die diesbezüglichen Ausführungen unter 2.1. wird verwiesen.

35

Dabei trifft die Beklagte auch keine Begründungspflicht in der Form, dass es ein auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes durchschlagendes Ermessensdefizit darstellt, wenn sie - wie der Klägerbevollmächtigte dies vorträgt - in der Bescheidsbegründung keine Erwägungen dazu anstellt, dass ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit bzw. die Niederlassungsfreiheit vorliegt, oder diesen als zwingend erforderlich und als Ausdruck einer bundesweiten systematischen und kohärenten Gesetzgebung rechtfertigt. Eine solche Begründungspflicht lässt sich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht entnehmen. Die seitens des Klägerbevollmächtigten insoweit vorgebrachte Entscheidung (EuGH, U.v. 14.6.2017 - C-685/15, Online Games - juris) enthält hierzu keinerlei Ausführungen. Vielmehr bezieht sie sich auf Verfahrensregelungen des gerichtlichen Verwaltungsstrafverfahrens, in denen es den zuständigen Behörden obliegt, die Beweise vorzulegen, die erforderlich seien, damit das Gericht prüfen könne, ob die Beschränkung der Grundfreiheit gerechtfertigt sei. Hieraus lassen sich keine Anforderungen an das Verwaltungsverfahren oder die Ermessensentscheidung im Besonderen ableiten. Unabhängig hiervon hat die Beklagte hinsichtlich der Befristung der Befreiung das ihr zustehende Ermessen zugunsten der Klägerin ausgeschöpft.

36

Schließlich wird vorliegend dem Kohärenzgebot in hinreichender Weise Rechnung getragen. Es obliegt den Gerichten der Mitgliedstaaten, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Stoß u. a., C-316/07 u. a. - Slg. 2010, I-8069 Rn. 98). Ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot kann auch dann vorliegen, wenn die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als diejenigen, die Gegenstand eines vor dem Gericht eines Mitgliedstaates anhängigen Rechtsstreits sind, eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - Slg. 2010, I-8149 Rn. 68). Hat das staatliche Verhalten in Bezug auf diese andere Art von Spielen zur Folge, dass das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, hinsichtlich der Art von Glücksspielen, die im konkreten Rechtsstreit verfahrensgegenständlich ist, nicht mehr wirksam verfolgt werden kann, lassen sich die vom Mitgliedstaat geschaffenen, den letztgenannten Glücksspielsektor betreffenden Restriktionen unter dem Blickwinkel des freien Dienstleistungsverkehrs nicht mehr rechtfertigen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - Slg. 2010, I-8149 Rn. 68). Ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot im Hinblick auf die Befristung der glücksspielrechtlichen Befreiung ist für die Kammer nicht ersichtlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Verstoß durch die von der Rechtslage in Bayern in einzelnen Bundesländern abweichenden Übergangsregelungen für bestehende Spielhallen nicht vorliegt, weil das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, in allen Bundesländern gleichermaßen entschlossen verfolgt wird und lediglich die Kombinationen der dafür eingesetzten Instrumente unterschiedlich sind und die dafür eingeplanten Umsetzungsfristen in Maßen variieren (vgl. BayVGH, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 30 ff.). Das Kohärenzgebot ist dabei kein Uniformitätsgebot und verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung (Sächsisches OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 52). Es ist auch nicht ersichtlich, dass die mit der Regulierung der Spielhallen bezweckten, hier in Frage stehenden Regelungen durch die Werbepaxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnten. Hierfür fehlt es bereits an feststellbaren Auswirkungen dieser Werbepaxis auf die Eignung der Regelungen zur Zielerreichung der Suchtgefahrbekämpfung im Bereich der Spielhallen (vgl. OVG Lüneburg, B.v. 5.9.2017 - 11 ME 169/17 - juris Rn. 24 f.; OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 40). Aus dem Vorbringen der Klägerin ergibt sich nicht, dass dies mit Blick auf die Werbung für staatliche Spielbanken, die ebenso wie Spielhallen unter suchtpräventiven Gesichtspunkten problematisches Automaten Spiel anbieten, anders zu beurteilen sein könnte. Insoweit hat die Klägerin keine systematisch anreizende und ermunternde unzulässige Werbepaxis staatlicher Stellen aufgezeigt. Im Übrigen würde selbst unzulässige Werbung für Spielbanken die Eignung zur Zielerreichung im Bereich der Spielhallen nicht ohne weiteres aufheben, weil sich die durch Spielbanken hervorgerufene Suchtgefahr wegen der geringeren Verfügbarkeit bzw. des unterschiedlichen Gepräges der Einrichtung von derjenigen des Spielhallenangebots unterscheidet (vgl. OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 40 ff. m.V.a. BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 52). Soweit der Klägerbevollmächtigte in der

mündlichen Verhandlung schließlich auf das - unter suchtpreventiven Gesichtspunkten besonders problematische - Online-Angebot für Geldspielautomaten hingewiesen hat, so ist dieses Angebot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten. Das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 30 ff.) hat festgestellt, dass die begrenzte und regulierte Öffnung des Vertriebswegs Internet für Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten die Geeignetheit des Internetverbots nach § 4 Abs. 4 und Abs. 5 GlüStV nicht in Frage stellt und hat dieses als verfassungs- und unionsrechtskonform eingestuft, obwohl es hier für die behördliche Kontrolle die gleichen Schwierigkeiten gibt wie bei der Kontrolle von Onlineangeboten für Geldspielautomaten (vgl. VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 45). Die teilweise Zulassung der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet bezieht sich lediglich auf die nach Einschätzung des Gesetzgebers unter suchtpreventiven Gesichtspunkten weniger gefährlichen Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten (BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 42). Ein Verbot des unter suchtpreventiven Gesichtspunkten besonders problematischen Online-Angebots für Geldspielautomaten ist demgegenüber nicht zu beanstanden. Ebenso wenig führen die von der Klägerseite vorgebrachten Schwierigkeiten bei der behördlichen Kontrolle dieses Verbots zu einem Verstoß gegen das europäische Kohärenzgebot. Denn insoweit sind jedenfalls keine Maßnahmen oder Handlungsweisen festzustellen, die die Wahrnehmung des illegalen Online-Angebots für Geldspielautomaten fördern oder sogar bezwecken, sodass das eigentliche Ziel der Spielsuchtprevention nicht mehr wirksam verfolgt werden könnte. Entsprechendes hat die Klägerseite auch nicht substantiiert vorgetragen. Allein eine aus Sicht der Klägerin zu geringe Kontrolle des Online-Angebots für Geldspielautomaten reicht für die Annahme eines Verstoßes gegen das Kohärenzgebot nicht aus.

37

Schließlich kann sich die Klägerin auch nicht auf eine Verletzung des Transparenzgebots berufen. Es ist nicht ersichtlich, dass die hier isoliert angefochtene (zwingende) Befristung der glücksspielrechtlichen Befreiung, die der Klägerin gerade erteilt wurde, mit einem Verstoß gegen das Transparenzgebot einhergehen könnte. Auch bei der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis wurde das Transparenzgebot nicht verletzt. Die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen ist keine Vergabe von Dienstleistungskonzessionen im Sinne des förmlichen Vergaberechts nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB, Art. 5 Nr. 1b RL 2014/23/EU des Europäischen Parlament (vgl. OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 77 ff.; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 46).

38

3. Die Kammer hält eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die vom Klägerbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung gestellte Vorlagefrage nicht für erforderlich, weshalb sie von der Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens absieht (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Denn unabhängig davon, ob die Art. 49 und 56 AEUV sowie die Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in den Rechtssachen Belgacom und Parking Brixen, - was die Vorlagefrage klären soll - dahin auszulegen sind, dass sich ein von einer nationalen Beschränkung Betroffener wie die Klägerin in der vorliegenden Situation gegenüber nationalen Behörden und Gerichten auf die Grundfreiheiten sowie die weiteren unionsrechtlichen Grundsätze berufen kann, sind etwaige Beschränkungen der Grundfreiheiten vorliegend jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und mit dem Kohärenzgebot vereinbar und es liegen auch keine Verstöße gegen weitere unionsrechtliche Grundsätze vor (vgl. hierzu die Ausführungen unter 2.2.2.). Die Vorlagefrage erweist sich daher - jenseits der Problematik, ob sie überhaupt hinsichtlich der Auslegung der Verträge (vgl. Art. 267 Abs. 1 lit. a) AEUV) relevante Fragestellungen aufwirft - als nicht entscheidungserheblich. Entsprechend bedarf sie keiner Klärung im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, zu dessen Durchführung das Verwaltungsgericht im Übrigen auch deshalb nicht verpflichtet ist, weil die Entscheidung mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann (Art. 267 Abs. 3 AEUV).

39

4. Die Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

40

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.