VG Augsburg, Urteil v. 12.03.2020 – Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521, Au 5 K 18.1522

Titel:

Verlängerung der einjährigen Erlöschensfrist nach § 33i GewO wegen Nichtausübens des Betriebes von Spielhallen

Normenketten:

GG Art. 12 Abs. 1
GewO § 33i, § 49 Abs. 2, Abs. 3
GlüStV § 24 Abs. 1
BayAGGlüStV Art. 9, Art. 11

Leitsätze:

1. Auch wenn § 33i GewO vielerlei Berührungspunkte mit § 33c GewO sowie § 33d GewO dadurch hat, dass darin dieselben Voraussetzungen an die Zuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers gestellt werden bzw. Spielgeräte im Sinne des § 33c GewO aufgestellt bzw. Spiele im Sinne des § 33b GewO veranstaltet werden, handelt es sich bei § 33i GewO um einen in sich abgeschlossenen Sondertatbestand und eine eigenständige Erlaubnis im Rahmen des gewerblichen Spielrechts. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO entfaltet auch im Hinblick auf die Baugenehmigungsbedürftigkeit der Nutzung keine Konzentrationswirkung und vermittelt insoweit auch keine baurechtliche Legalität. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO steht selbstständig neben dem landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalt in Art. 9 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20.12.2007. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
4. Im Unterschied zur Aufgabe des Betriebes im Sinne des § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GewO genügt für die Nichtausübung des Betriebes nach § 49 Abs. 2 GewO bereits die vorübergehende Einstellung des Betriebes in der Absicht, diesen wieder aufzunehmen, da die subjektive Einschätzung des Gewerbetreibenden bei der Anwendung des § 49 Abs. 2 GewO ohne Bedeutung ist, sodass es auch auf die Gründe für die Nichtausübung des Betriebes regelmäßig nicht ankommt; entscheidend ist, dass der Betrieb tatsächlich nicht ausgeübt wird. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)
5. Als Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit finden die Regelungen des GlüStV und des BayAGGlüStV zur Zulassung und zum Betrieb von Spielhallen ihre Rechtfertigung durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls. (Rn. 62) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen ist als Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. (Rn. 73) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erlöschen der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO wegen Nichtausübens des Betriebes, Anspruch auf Verlängerung der Erlöschensfrist, wichtiger Grund, Verlängerung „auf Vorrat“, Erlöschensfrist, Nichtausüben des Betriebes, Verlängerung, Spielhallenerlaubnis, gewerberechtliche Erlaubnis, Berufsfreiheit, Erlaubnispflicht, Gemeinwohl

Rechtsmittelinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 23.02.2021 – 23 ZB 20.859
VGH München, Beschluss vom 23.02.2021 – 23 ZB 20.862
VGH München, Beschluss vom 23.02.2021 – 23 ZB 20.856
VGH München, Beschluss vom 23.02.2021 – 23 ZB 20.858

Fundstelle:

BeckRS 2020, 42673

Tenor

I. Die Klagen werden abgewiesen.

II. Die Kosten der Verfahren hat die Klägerin zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Bei der Klägerin handelt es sich um ein Unternehmen, dessen Unternehmensgegenstand der Import von und der Großhandel mit Spielautomaten und Zubehör, der Betrieb von Spielhallen und das Aufstellen von Geldspielgeräten sowie das Anmieten und Vermieten von Gewerberäumen ist.

2
Mit Bescheid vom 22. November 2007 hat die Beklagte der AHS GbR die Baugenehmigung für acht Spielhallen in dem Gebäude auf dem Grundstück Fl.Nr. 262/3 der Gemarkung A erteilt. Es handelt sich nach den Bauplänen um ein Gebäude, in dem sich acht selbständige Spielhallen befinden, wobei jeweils vier Spielhallen im Norden bzw. im Süden einem gemeinsamen Aufsichtsbereich zugeordnet sind.

3
Die Klägerin hat mit Mietvertrag vom 30. September 2010 von der AHS GbR ab dem 1. Oktober 2010 die Räumlichkeiten auf dem Grundstück zum Betrieb von acht Spielhallen für den Zeitraum von 12 Jahren mit Verlängerungsoption angemietet.

4
Die Beklagte hat der Klägerin jeweils mit Bescheiden vom 24. November 2008 die gewerberechtlichen Erlaubnisse gemäß § 33i GewO für acht Spielhallen mit insgesamt 96 Geldspielgeräten (je 12 Geldspielgeräte pro Spielhalle) erteilt.

5
Die erforderlichen Erlaubnisse nach § 33c GewO liegen nach Aktenlage vor.

6
Jeweils mit Schreiben vom 3. Mai 2017 beantragte die Klägerin für die acht Spielhallen bei der Beklagten die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Mit dem Antrag wurde jeweils auch eine Befreiung von dem Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV sowie die Befreiung vom Mindestabstand nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV beantragt.

7
Jeweils mit Bescheid vom 30. Juni 2017 lehnte die Beklagte den Antrag auf Erteilung einer Ausnahme vom Mindestabstand zu den jeweiligen sieben anderen Spielhallen in dem Gebäude ab (Nr. 1 der Bescheide), lehnte den Antrag auf Erteilung einer Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund ab (Nr. 2 der Bescheide), lehnte den Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der jeweiligen Spielhalle ab (Nr. 3 der Bescheide), ordnete die Einstellung des Betriebes der jeweiligen Spielhalle ab Bekanntgabe des jeweiligen Bescheides an (Nr. 4 der Bescheide) und drohte für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Betriebseinstellung jeweils ein Zwangsgeld an (Nr. 5 der Bescheide).

8
Die Klägerin erhob gegen die Bescheide vom 30. Juni 2017 am 18. Juli 2017 unter den

Az. Au 8 K 17.1088, Au 8 K 17.1090, Au 8 K 17.1092, Au 8 K 17.1093 Klage.

9
Jeweils mit Bescheid vom 10. Oktober 2017 erteilte die Beklagte der Klägerin die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die vier im nördlichen Teil des Gebäudes gelegenen Spielhallen „Ambiente“, „Royal“, „Prestige“ und „Elegance“ und befreite die Klägerin jeweils vom Verbot des Betriebes mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund. Die hiergegen gerichteten Klagen vom 18. Juli 2017 wurden nach übereinstimmender Erledigungserklärung mit Beschlüssen des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 29. Januar 2018 eingestellt.

10

In Bezug auf die im südlichen Teil des Gebäudes eingerichteten Spielhallen „DD“, „CC“, „BB und „AA“ lehnte das Verwaltungsgericht Augsburg die am 18. Juli 2017 erhobenen Klagen mit Urteil vom 13. Juni 2018, Au 8 K 17.1088, Au 8 K 17.1090, Au 8 K 17.1092, Au 8 K 17.1093, ab.

11
Über den hiergegen gestellten Antrag auf Zulassung der Berufung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof noch nicht entschieden.

12
Jeweils mit Schreiben vom 14. Juni 2018 hat die Klägerin bei der Beklagten für die Spielhallen „DD“, „CC“, „BB“ und „AA“ beantragt, in Bezug auf die für diese Spielhallen jeweils erteilte Erlaubnis gemäß § 33i GewO die einjährige Erlöschensfrist wegen Nichtausübens der Erlaubnis im Sinne des § 49 Abs. 2 GewO nach § 49 Abs. 3 GewO bis 1. Juli 2021 zu verlängern.

13
Zur Begründung des Antrages hat die Klägerin ausgeführt, es liege ein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO vor, da der Klägerin die Ausübung der Erlaubnis unmöglich oder nur unter Inkaufnahme erheblicher Nachteile möglich sei. Die Klägerin habe aufgrund der Ablehnung der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhallen den Spielhallenbetrieb ab 1. Juli 2017 ruhen lassen. Sie sei allerdings der Auffassung, dass ihr die glücksspielrechtliche Erlaubnis, die nach Auffassung der Beklagten für das Bereithalten der Geldspielgeräte erforderlich sei, zu Unrecht verweigert worden sei. Trotz der vorübergehenden Unterbrechung des Betriebes bestehe ein legitimes Bedürfnis an der Aufrechterhaltung der Erlaubnis nach § 33i GewO, um der Klägerin die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verweigerung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zu ermöglichen. Im Falle eines Erlöschens der Erlaubnis nach § 33i GewO erledigten sich nämlich die in Bezug auf die glücksspielrechtliche Erlaubnis anhängigen Klageverfahren, da eine Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession wegen unbilliger Härte den Fortbestand der gewerberechtlichen Alterlaubnis zur Voraussetzung habe. Die Verlängerung bis 1. Juli 2021 werde beantragt, um auch die Möglichkeit des ersatzlosen Wegfalls der glücksspielrechtlichen Erlaubnisbedürftigkeit nach Außerkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages mit einzubeziehen.

14
Jeweils mit Bescheid vom 14. August 2018 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin vom 14. Juni 2018 auf Verlängerung der einjährigen Erlöschensfrist wegen Nichtausübens des Betriebes der Spielhallen „DD“, „CC“, „BB“ und „AA“ ab.

15
Zur Begründung führte die Beklagte im Wesentlichen aus, die Gründe, deretwegen das Gewerbe nicht mehr betrieben werde, seien unerheblich. Es komme vielmehr allein darauf an, dass der Betrieb tatsächlich nicht mehr ausgeübt werde. Das gelte auch für Gründe, die außerhalb der Einflusssphäre des Betreibers lägen. Vorliegend könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Klägerin sich die beantragten Verlängerungen der Erlaubnisse nach § 33i GewO „auf Vorrat“ beschaffen wolle, um zu einem späteren Zeitpunkt ggf. auf der Grundlage einer für sie günstigeren rechtlichen Ausgangssituation den Betrieb der Spielhalle ohne eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nur mit den gewerberechtlichen Erlaubnissen fortsetzen zu können. Ein wichtiger Grund könne aber nicht angenommen werden, wenn die Verlängerung der Frist für den Betreiber nicht von Nutzen sei. Das sei vorliegend zu bejahen. Denn selbst im Falle der Verlängerung der Frist hätte dies nicht zur Folge, dass die Klägerin die Spielhalle tatsächlich betreiben dürfe. Die Klägerin benötige vielmehr zum Betrieb der Spielhalle nach derzeit geltendem Recht eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Ob und in welchem Umfang ab dem 1. Juli 2021 andere gesetzliche Bestimmungen für Spielhallen gelten könnten, sei zum jetzigen Zeitpunkt unerheblich. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis seien derzeit nicht erfüllt. So wie die Klägerin die Aufteilung der zulässigen Geldspielgeräte auf die Spielhallen vorgenommen habe, sei es ausgeschlossen, dass für die streitgegenständlichen Spielhallen „DD“, „CC“, „BB“ und „AA“ eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden könne. Da die streitgegenständliche Verlängerung der Erlöschensfrist die Klägerin nicht dazu berechtige, die streitgegenständlichen Spielhallen weiter zu betreiben, liege bereits deshalb kein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO vor und lägen damit die Tatbestandsvoraussetzungen der Vorschrift nicht vor. Auch die Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf der Tatbestandsebene sowie eine verfassungskonforme Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des wichtigen Grundes führten vorliegend zu keinem anderen Ergebnis. Auch unter Würdigung der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m.

Art. 19 Abs. 3 GG, ergebe sich nichts anderes. Ohne das Vorliegen der gesetzlich geforderten Voraussetzungen für eine Fristverlängerung überwögen die privaten, wirtschaftlichen Interessen der Klägerin nicht die Interessen der Allgemeinheit, die es bei wichtigen Gemeinschaftsgütern rechtfertigten, die Berufsausübung von einer Erlaubnis abhängig zu machen. Da bereits die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Fristverlängerung nicht vorlägen, gingen die Ausführungen der Klägerin zu einer Ermessensreduzierung auf Null ins Leere.

16
Die Bescheide wurden der Klägerin jeweils am 17. August 2018 zugestellt.

17
Die Klägerin hat mit Schreiben vom 3. September 2018 unter dem Az. Au 5 K 18.1519 gegen den Bescheid der Beklagten vom 14. August 2018 für die Spielhalle „AA“, unter dem Az. Au 5 K 18.1520 Klage gegen den Bescheid vom 14. August 2018 für die Spielhalle „DD“, unter dem Az. Au 5 K 18.1521 Klage gegen den Bescheid vom 14. August 2018 für die Spielhalle „BB“ und unter dem Az. Au 5 K 18.1522 Klage gegen den Bescheid vom 14. August 2018 für die Spielhalle „CC“ erhoben.

18
Mit Schreiben vom 14. November 2018 hat die Klägerin in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 beantragt,

die Bescheide der Beklagten vom 14. August 2018 auf zuheben und die Beklagte zu verpflichten, jeweils die beantragte Fristverlängerung nach § 49 Abs. 3 und Abs. 2 GewO in Bezug auf die der Klägerin am 24. November 2008 erteilte Erlaubnis nach § 33i GewO für die streitgegenständlichen Spielhallen bis 1. Juli 2021 zu erteilen.

Für den Fall, dass das Gericht der Klage nicht in vollem Umfange stattgebe, hat die Klägerin mit dem Schreiben vom 14. November 2018 in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 vorsorglich beantragt,

dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV die Frage zur Klärung vorzulegen, ob die beschränkenden Bestimmungen des 1. Änderungsvertrages zum Glücksspielstaatsvertrag sowie des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag mit dem Unionsrecht, insbesondere mit der Niederlassungs- sowie mit der aktiven und passiven Dienstleistungsfreiheit vereinbar sind.

19
Die Klägerin hat die Klagen mit dem Schreiben vom 14. November 2018 im Wesentlichen wie folgt begründet. Ein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO liege vor, wenn dem Erlaubnisinhaber die Ausübung der Erlaubnis unmöglich oder nur unter Inkaufnahme erheblicher Nachteile möglich sei. Das sei vorliegend gegeben, da die Klägerin aufgrund des rechtswidrigen Bescheides der Beklagten vom 30. Juni 2017, in dessen Nr. 4 die Einstellung des Betriebes der streitgegenständlichen Spielhallen angeordnet worden sei, rechtswidrig gezwungen sei, den Spielhallenbetrieb ruhen zu lassen. Trotz der vorübergehenden Betriebsunterbrechung bestehe ein legitimes Bedürfnis der Klägerin an der Aufrechterhaltung der gewerberechtlichen Erlaubnis, um dieser eine rechtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verweigerung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis in den Klageverfahren Au 8 K 17.1088, Au 8 K 17.1090, Au 8 K 17.1092 und Au 8 K 17.1093 zu ermöglichen. Diese Klageverfahren würden sich nämlich im Falle eines Erlöschens der gewerberechtlichen Erlaubnis erledigen, da eine Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession wegen unbilliger Härte den Fortbestand der gewerberechtlichen Alterlaubnis zur Voraussetzung habe. Bereits aus diesem Grund handle es sich nicht darum, sich eine Erlaubnis „auf Vorrat“ zu beschaffen. Ungeachtet dessen führe die verfassungsrechtlich unzulässige Mischlage aus Bundes- und Landesrecht dazu, dass eine glücksspielrechtliche Erlaubnis überhaupt nicht erforderlich sei. Jedenfalls aber sei die Beklagte zur Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis sowie zur Erteilung einer Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzessionen verpflichtet.

20
Die Beklagte ist den Ausführungen der Klägerin im Schreiben vom 14. November 2018 mit den Ausführungen in ihrem Schreiben vom 12. Dezember 2018 entgegengetreten. Sie hat nochmals darauf hingewiesen, dass es aus ihrer Sicht unerheblich sei, aus welchen Gründen das Gewerbe tatsächlich nicht ausgeübt werde. Die von der Klägerin aufgeworfenen Fragen, ob eine glücksspielrechtliche Erlaubnis überhaupt erforderlich sei bzw. die Frage, ob die Klägerin einen Anspruch auf die Erteilung einer

glücksspielrechtlichen Erlaubnis habe, sei nicht Gegenstand der vorliegenden Klageverfahren, sondern zwischen den Klageparteien in vorausgegangenen Klageverfahren bereits zu Gunsten der Beklagten entschieden worden.

21
Die Klägerin regte mit Schreiben vom 16. Januar 2019 an das Gericht an, die Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 bis zur Rechtskraft der Klageverfahren Au 8 K 17.1088, Au 8 K 17.1090, Au 8 K 17.1092 und Au 8 K 17.1093 wegen Vorgreiflichkeit dieser Verfahren auszusetzen.

22
Die Beklagte teilte dem Gericht mit Schreiben vom 14. März 2019 mit, sie halte eine Aussetzung der Verfahren für nicht angezeigt. Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 lud das Gericht die Klägerin zur mündlichen Verhandlung in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 für den 12. März 2020.

23
Mit Schreiben vom 29. Januar 2020 beantragte der Bevollmächtigte der Klägerin, Rechtsanwalt S2, München, den Termin zu verlegen, da dem Geschäftsführer der Klägerin eine Terminswahrnehmung an diesem Tag nicht möglich sei.

24
Mit Schreiben vom 13. Februar 2020 teilte Rechtsanwalt S2.chneider dem Gericht mit, dass sich der Geschäftsführer der Klägerin am Tag der mündlichen Verhandlung wegen einer Geschäftsreise im Ausland aufhalte. Darüber hinaus sei der weitere Bevollmächtigte der Klägerin, Rechtsanwalt K., Hamburg, aufgrund eines umfangreichen Verfahrens vor dem Oberlandesgericht Köln nicht vor Oktober 2020 verfügbar.

25
Jeweils mit Beschluss vom 14. Februar 2020 hat das Gericht den Antrag auf Terminsverlegung vom 12. März 2020 in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 abgelehnt.

26
Mit Schreiben vom 24. Februar 2020, eingegangen bei Gericht per Fernkopie am 24. Februar 2020, hat Rechtsanwalt K., Hamburg, dem Gericht angezeigt, dass er als weiterer Bevollmächtigter die Vertretung der Klägerin übernommen habe und hat einen Antrag auf Verlegung des anberaumten Termins am 12. März 2020 gestellt, da er sich an diesem Tag im Urlaub befinde.

27
Mit Schreiben vom 26. Februar 2020, eingegangen bei Gericht per Fernkopie am 26. Februar 2020, hat Rechtsanwalt K., Hamburg, dem Gericht mitgeteilt, dass er in Untervollmacht für Rechtsanwalt S2., München, tätig sei. Am 12. März 2020, der in den Hamburger Schulferien liege, halte er sich wegen eines bereits gebuchten Skiurlaubs im Ausland auf.

28
Mit Beschluss vom 26. Februar 2020 hat das Gericht den Terminverlegungsantrag des Herrn R.echtsanwalt K., Hamburg, in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 abgelehnt.

29
Am 12. März 2020 fand die gemeinsame mündliche Verhandlung in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 statt.

30
Mit Beschluss in der mündlichen Verhandlung wurden die Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18,1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

31
Auf die vorgelegten Akten, die Gerichtsakten und das Protokoll über die gemeinsame mündliche Verhandlung in den Verfahren Au 5 K 18.1519, Au 5 K 18.1520, Au 5 K 18.1521 und Au 5 K 18.1522 wird Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

32
Die zulässigen Klagen sind nicht begründet.

33
Der Klägerin steht kein Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zu, die jeweils mit Schreiben vom 14. Juni 2018 beantragte Verlängerung der Erlöschensfrist wegen Nichtausübens der jeweils mit Bescheiden vom 24. November 2008 erteilten Erlaubnisse bis 1. Juli 2021 zu erteilen (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

34
1. Wer gewerbsmäßig eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreibt, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO oder des § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient, bedarf der Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO.

35
Auch wenn § 33i GewO vielerlei Berührungspunkte mit § 33c GewO sowie § 33d GewO dadurch hat, dass darin dieselben Voraussetzungen an die Zuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers gestellt werden bzw. Spielgeräte im Sinne des § 33c GewO aufgestellt bzw. Spiele im Sinne des § 33b GewO veranstaltet werden, handelt es sich bei § 33i GewO um einen in sich abgeschlossenen Sondertatbestand und eine eigenständige Erlaubnis im Rahmen des gewerblichen Spielrechts (vgl. Landmann/Rohmer, GewO Band I, Stand Okt. 2019, vor § 33c Rn. 13).

36
Die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO entfaltet auch im Hinblick auf die Baugenehmigungsbedürftigkeit der Nutzung keine Konzentrationswirkung und vermittelt insoweit auch keine baurechtliche Legalität (vgl. OVG NRW, B.v. 20.1.2015 - 2 B 1447/14 - juris Leitsatz).

37
Die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO steht darüber hinaus auch selbstständig neben dem landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalt in Art. 9 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 196; VG Augsburg, U.v. 12.5.2016 - Au 5 K 16.35 - Rn. 31). Das Urteil des OVG NRW vom 16. April 2018 (OVG NRW; U.v. 16.4.2018 - 4 A 589/17 - juris Leitsatz 2. und Rn. 31), nach dem das Erlaubniserfordernis des § 33i GewO in Nordrhein-Westfalen nach Ablauf der Übergangsfristen des Glücksspielstaatsvertrages zeitlich gestuft durch das Erfordernis einer Spielhallenerlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag ersetzt worden ist, nachdem das Recht der Spielhallen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen ist, ist daher im vorliegenden Verfahren nicht einschlägig.

38
2. Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, dass die Beklagte der Klägerin jeweils mit Bescheiden vom 24. November 2008 eine unbefristete Erlaubnis nach § 33i GewO für die streitgegenständlichen vier Spielhallen erteilt hat.

39
Diese gewerberechtlichen Erlaubnisse nach § 33i GewO sind jedoch zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung erloschen.

40
Nach § 49 Abs. 2 GewO erlischt die Erlaubnis nach § 33i GewO, wenn die Nutzung innerhalb eines Jahres nach Erteilung der Erlaubnis nicht aufgenommen worden ist oder nach Aufnahme der Nutzung während eines Zeitraumes von einem Jahr nicht mehr ausgeübt worden ist.

41
Die Klägerin hat in den Schreiben vom 14. Juni 2018, mit denen sie jeweils bei der Beklagten die Verlängerung der Erlöschensfrist beantragt hat, zur Begründung des Antrages u.a. ausgeführt, sie habe aufgrund der Ablehnung der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und der Anordnung, den Betrieb einzustellen, den Spielhallenbetrieb ab 1. Juli 2017 ruhen lassen. Die Beklagte ist dem nicht

substantiiert entgegengetreten. Auch für das Gericht haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, die der Annahme entgegenstehen, dass die Klägerin ab dem 1. Juli 2017 den Betrieb der Spielhallen eingestellt hat und damit von den erteilten Erlaubnissen nach § 33i GewO nicht mehr Gebrauch gemacht hat.

42
Im Unterschied zur Aufgabe des Betriebes im Sinne des § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GewO genügt für die Nichtausübung des Betriebes nach § 49 Abs. 2 GewO bereits die vorübergehende Einstellung des Betriebes in der Absicht, diesen wieder aufzunehmen, da die subjektive Einschätzung des Gewerbetreibenden bei der Anwendung des § 49 Abs. 2 GewO ohne Bedeutung ist. Deshalb kommt es auch auf die Gründe für die Nichtausübung des Betriebes regelmäßig nicht an. Entscheidend ist, dass der Betrieb tatsächlich nicht ausgeübt wird (vgl. Heß in: Friauf, GewO, Stand 47 Dez. 2019, § 49 Rn. 17). Nach Ablauf der Jahresfrist tritt bei den in § 49 Abs. 2 GewO geregelten Tatbeständen die Rechtsfolge des Erlöschens automatisch ein.

43
Es ist weder von der Klägerin vorgetragen noch im Übrigen ersichtlich, dass diese vor dem 1. Juli 2018 den Betrieb der Spielhallen wieder aufgenommen hat.

44
Zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung sind daher die Erlaubnisse nach § 33i GewO für die vier streitgegenständlichen Spielhallen erloschen.

45
3. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Verlängerung der Erlöschensfrist nach § 49 Abs. 3 GewO.

46
3.1 Die Klägerin hat jeweils mit Schreiben vom 14. Juni 2018 an die Beklagte die Verlängerung der Erlöschensfrist nach § 49 Abs. 3 GewO beantragt.

47
Diese Anträge sind ausweislich des Eingangsstempels der Beklagten am 14. Juni 2018 bei der Beklagten eingegangen.

48
Es ist weder von den Beteiligten vorgetragen noch gibt es im Übrigen Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin den Betrieb der streitgegenständlichen vier Spielhallen bereits vor dem Erlass der Bescheide vom 30. Juni 2017, mit denen die Beklagte den Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen abgelehnt und die Einstellung des Betriebes ab Bekanntgabe des Bescheides angeordnet hat, eingestellt hat.

49
Es ist daher davon auszugehen, dass der Antrag auf Verlängerung der Erlöschensfrist vor dem automatischen Erlöschen der Erlaubnis nach § 33i GewO bei der Beklagten eingegangen ist.

50
Zwar ist eine Entscheidung über die Anträge auf Verlängerung der Erlöschensfrist durch die Beklagte erst mit den Bescheiden vom 14. August 2018 und damit nach Ablauf der Jahresfrist bzw. nach dem Erlöschen der Erlaubnisse getroffen worden.

51
Da mit Ablauf der Fristen nach § 49 Abs. 2 GewO die Erlaubnisse kraft Gesetzes erlöschen und erloschene Erlaubnisse begrifflich nicht verlängert werden können, müsste an sich gefordert werden, dass die Entscheidung über die Fristverlängerung vor Ablauf der Fristen nach dem § 49 Abs. 2 GewO getroffen wird. Da das Verfahren im Einzelfall aber längere Zeit in Anspruch nehmen kann und insbesondere im Falle einer Klageerhebung der Antragsteller auch auf die Dauer des Verfahrens keinen Einfluss nehmen kann, genügt es nach h.M. jedoch, wenn der Antrag vor Ablauf der Frist gestellt worden ist (vgl. Heß in: Friauf, GewO, Stand: Dez. 2019, § 49 Rn. 23; Schönleiter in: Landmann/Rohmer, GewO, Bd. I, Stand: Okt. 2019, § 49 Rn. 17; Ennuschat in Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 49 Rn. 13).

52

Da die Fristverlängerung selbst eine behördliche Frist darstellt, ist nach Art. 31 Abs. 7 BayVwVfG auch eine rückwirkende Verlängerung möglich.

53
3.2 Für eine Fristverlängerung nach § 49 Abs. 3 GewO fehlt es aber an dem hierfür erforderlichen wichtigen Grund.

54
Nach dem Wortlaut der Vorschrift steht die Verlängerungsentscheidung zwar im Ermessen der Behörde. Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG handelt es sich bei der Frage, ob ein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO vorliegt, aber um einen gerichtlich voll überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. Heß in: Friauf, GewO, Stand Dez. 2019, § 49 Rn. 21).

55
Dem § 49 Abs. 2 GewO liegt der Gedanke zugrunde, dass nach einer gewissen Zeit grundsätzlich nicht mehr von dem Fortbestand der persönlichen und sachlichen Voraussetzungen des § 33i GewO ausgegangen werden kann, diese also erneut überprüft werden müssen.

56
Für das Vorliegen eines wichtigen Grundes i.S.d. § 49 Abs. 3 GewO kommen in erster Linie die persönlichen Verhältnisse des Erlaubnisinhabers, z.B. eine längere Krankheit oder die Zerstörung des Betriebsgeländes durch Brand, in Betracht (vgl. VG Stuttgart, U.v. 9.1.2014 - 4 K 4801/13 - juris Rn. 5; Heß in: Friauf, GewO, Stand: Dez. 2019, § 49 Rn. 22; Ennuschat in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 49 Rn. 15). Ein wichtiger Grund kann vorliegen, wenn Umstände gegeben sind, die dem Erlaubnisinhaber die Fristwahrung unmöglich machen, die nicht von ihm zu vertreten sind und außerhalb des ihm zurechenbaren Verantwortungsbereichs liegen (vgl. Schönleiter in: Landmann/Rohmer, GewO, Stand: Okt. 2019, § 49 Rn. 13). Eine rechtmäßige behördliche Entscheidung, die die Nichtausübung des Betriebes herbeigeführt hat, kommt als wichtiger Grund allenfalls in Betracht, wenn diese nicht als Folge von Handlungen des Erlaubnisinhabers diesem selbst zugerechnet werden kann (vgl. Heß in: Friauf, GewO, Stand Dez. 2019, § 49 Rn. 22).

57
Ein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO kommt danach nicht in Betracht, wenn die erstrebte Fristverlängerung für den Erlaubnisinhaber deshalb keinen Nutzen hätte, weil er für den Weiterbetrieb einer weiteren Erlaubnis - vorliegend der glücksspielrechtlichen Erlaubnis - bedarf und deren Erteilungsvoraussetzungen ersichtlich nicht erfüllt sind (vgl. OVG Saarland, B.v. 21.9.2015 - 1 A 415/14 - juris Rn. 17).

58
3.2.1 Die Klägerin bedarf für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

59
Die Erforderlichkeit einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ergibt sich aus § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV.

60
Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag sowie im Ausführungsgesetz zu diesem Vertrag, nach denen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfen, § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV, und eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen darf, § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. - juris).

61
In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass die Regelungen der GlüStV und die auf die §§ 24 ff. GlüStV gestützten Regelungen der Art. 9 ff. AGGlüStV zum Betrieb der Spielhallen mit den Grundrechten der Klägerin aus Art. 12, Art. 14 und Art. 3 GG vereinbar sind. Die von den Ländern im Rahmen der bundesrechtlichen Kompetenzordnung erlassenen Regelungen für die Anforderungen an den Betrieb von Spielhallen nach den § 24 ff. GlüStV i.V.m. den Ausführungsregelungen im Landesrecht sind

verfassungsgemäß. Das hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere auch für die landesrechtlichen Regelungen zur Regulierung des Spielhallensektors in Bayern festgestellt (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerfGE 145, 20 LS 1 und Rn. 97 ff.).

62
Als Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit finden die Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV zur Zulassung und zum Betrieb von Spielhallen ihre Rechtfertigung durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls.

63
Mit diesen Regelungen wird, wie das Bundesverfassungsgericht umfassend darlegt, in verhältnismäßiger Weise die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht verfolgt (BVerfG, U.v. 7.3.2017, a.a.O., LS 2 und Rn. 127 ff.). Da das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG nicht weitergehend geschützt ist als das Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG, ist auch insoweit mit dem Erfordernis der spielhallenrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen in § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. den Anforderungen in Art. 9 ff. AGGlüStV eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung getroffen worden (BVerfG, U.v. 7.3.2017, a.a.O., Rn. 169). In Bezug auf Art. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen dargelegt, dass die Regelungen des GlüStV und der Ausführungsregelungen in den Ländern eine gegenüber den Betreibern von Spielbanken und Geldspielgeräten in Gaststätten gerechtfertigte Ungleichbehandlung enthalten, die dem unterschiedlichen Gefährdungspotenzial des jeweiligen Glücksspiels und den Unterschieden der Spielorte gerecht werden (BVerfG, U.v. 7.3.2017, a.a.O., Rn. 170 ff.; BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, Rn. 46 ff.).

64
Die Regelungen des § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV sind auch nicht deshalb als verfassungswidrig und somit als unverhältnismäßiger Eingriff in die für die Klägerin geltend gemachten Grundfreiheiten anzusehen, weil von der Klägerin für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen neben der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33c GewO auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gefordert wird.

65
Der Gesetzgeber hat in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG den Ländern die Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise übertragen. Die daneben nach §§ 33c ff. GewO bestehenden weiteren gewerberechtlichen Regelungen zu den Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen sind davon abgegrenzt, so dass eine verfassungsrechtliche unzulässige Überschneidung der beiden Regelungsbereiche zu verneinen ist (BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerf-GE 145, 20 Rn. 98 ff., Rn. 108).

66
In Ausfüllung dieser ihm übertragenen Gesetzgebungskompetenz hat der Landesgesetzgeber mit den Regelungen des AGGlüStV die im GlüStV enthaltenen Anforderungen für Spielhallen ausgestaltet (vgl. lit. B im Vorblatt zur Gesetzesbegründung zum AGGlüStV, LT-Drs. 16/12192, S. 1 f., sowie die Gesetzesbegründung zu Nr. 10 [Neuregelung in Art. 9 bis 12 AGGlüStV], a.a.O., S. 13 f.). Die daneben geltenden gewerberechtlichen Anforderungen bleiben als weiter bestehende, bundesgesetzliche Regelungen davon unberührt und stellen somit keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die geltend gemachten Grundfreiheiten der Klägerin dar (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn. 28; vgl. auch zur alleinigen Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung des Glücksspielrechts nach deren jeweiliger Verfassungsordnung: EuGH, U.v. 12.6.2014 - Digibet und Albers, C-156/13 - NVwZ 2014, 1001 Rn. 33 f.).

67
Das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für den Betrieb der vier Spielhallen ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Die Klägerin kann sich deshalb nicht darauf berufen, dass ihr das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht entgegengehalten werden darf.

68
Es ist nicht erkennbar, dass es sich bei dem Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen um einen Sachverhalt handelt, der einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist und den Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnet.

69

Als inländischer juristischen Person mit Sitz im Inland ist der Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten für die Klägerin nicht eröffnet. Der Betrieb der Spielhallen stellt keinen grenzüberschreitenden Vorgang dar. Damit kommt ein Anwendungsvorrang der unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Niederlassungsrechts, Art. 49 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und des Dienstleistungsverkehrs, Art. 56 ff. AEUV, der dazu führen könnte, dass die Regelungen zur Erlaubnispflicht von Spielhallen in § 24 GlüStV und den Ausführungsregelungen in Art. 9 ff. AGGlüStV nicht anzuwenden wären, nicht in Betracht (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - NVwZ 2017, 791 Rn. 83; NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 21; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 148; OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 - 3 B 3/18 - juris Rn. 13; mit ausführlicher Begründung VG München, B.v. 14.9.2017 - M 16 S 17.3330 - juris Rn. 22 ff.; vgl. auch VG München, U.v. 25.7.2017 - M 16 K 12.1915 - juris Rn. 64 ff.). In der Entscheidung des VG Chemnitz (VG Chemnitz, U.v. 13.12.2017 - 3 K 1980/14 - nicht veröffentlicht) sind keine zu dieser Auffassung gegenteiligen Ausführungen enthalten („kann dahinstehen, ob der vom Kläger vorgetragene Verstoß gegen Rechtsvorschriften der Europäischen Union vorliegt"; S. 9 des UA).

70
Auch soweit die Klägerin zur Begründung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts vorliegend in der Klage auf die Nähe der streitgegenständlichen vier Spielhallen zu einer Bundesfern straße abstellt, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Dass die Nähe zu einer Bundesfern straße zu der überwiegenden Nutzung der Spielhalle durch EU-Ausländer führt, ist nicht erkennbar.

71
Soweit auf die Rechtsprechung des EuGH zum „hypothetischen Auslandsbezug" abgestellt wird, ist dieser vorliegend ebenfalls nicht erkennbar. Denn die potentiellen ausländischen Wettbewerber auf dem Glücksspielmarkt, für die möglicherweise eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit in Betracht kommen könnte, sind im vorliegenden Fall in keiner Weise durch die Versagung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gegenüber der Klägerin berührt. Auch ein grenzüberschreitender Bezug durch die Bewerbung um eine „Konzession" für den Betrieb einer Spielhalle auf dem Grundstück F.-Str. 23 durch einen slowakischen Spielhallenbetreiber in einem vergaberechtlichen Verfahren lässt einen „hypothetischen Auslandsbezug" nicht erkennen. Der Betrieb der Spielhalle unterliegt nicht dem Vergaberecht. Die für den Betrieb einer Spielhalle nach § 24 Abs. 1 GlüStV erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis hat der slowakische Spielhallenbetreiber aber erkennbar nicht beantragt, so dass eine Konkurrenzsituation mit der Klägerin, die einen grenzüberschreitenden Bezug hätte begründen können, gerade nicht vorliegt.

72
Unabhängig davon ist, selbst wenn für die vier streitgegenständlichen Spielhallen ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu bejahen ist, das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der vier Spielhallen nach § 24 GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV mit dem Unionsrecht vereinbar. Diese Regelungen zur Erlaubnispflicht zum Betrieb von Spielhallen nach dem 1. Juli 2017 verletzen nicht die Gewährleistungen der unionsrechtlichen Dienstleistungsund Niederlassungsfreiheit (Art. 56 und Art. 49 AEUV). Es liegen insoweit den Regelungen im GlüStV und im AGGlüStV zum Recht der Spielhallen legitime Ziele zur Beschränkung der Grundfreiheiten zugrunde.

73
Die Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen ist als Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Diese Erlaubnispflicht ist geeignet, unionsrechtlich legitimierte Ziele zu gewährleisten. Diese werden durch die Regelungen im GlüStV und den Ausführungsregelungen der Länder - vorliegend der Art. 9 ff. AGGlüStV - in systematischer und kohärenter Weise verwirklicht.

74
Eine Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit muss das Diskriminierungsverbot beachten und als Ausnahmeregelung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Der EuGH geht dazu in seiner Rechtsprechung davon aus, dass für die Regelungen der Glücksspiele „in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene … es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei steht, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen" und „der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Verhinderung der Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen, zwingende Gründe des

Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen können“ (EuGH, U.v. 11.6.2015 - Berlington Hungary u.a., C-98/14 - juris Rn. 56 und Rn. 58). Die Beschränkungen, die unter anderem auch in der Notwendigkeit der Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle liegen können, müssen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein, was vom Gericht zu prüfen ist (EuGH, a.a.O., Rn. 64 f.).

75
In Anwendung dieser Vorgaben hat das OVG Niedersachsen im Einzelnen dargelegt, dass (unter anderem) die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Suchtbekämpfung und der Jugend- und Spielschutz als legitime, in § 1 GlüStV vorgegeben Ziele liegen im Rahmen eines kohärenten Konzepts zur Spielsuchtbekämpfung. Die Werbepraxis des Deutschen Toto- und Lotto-Blocks stellt dies nicht in Frage. Denn trotz dieser Werbung ist daraus kein Rückschluss darauf möglich, dass die Beschränkungen des Glücksspiels im Bereich der Spielhallen „lediglich scheinheilig zur Suchtbekämpfung eingeführt worden sind, tatsächlich aber anderen - insbesondere fiskalischen - Zwecken dienen“ (NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 26 ff., Rn. 28; mit dem gleichen Ergebnis OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 150).

76
Es ist nicht erkennbar, dass von dieser rechtlichen Bewertung, die insbesondere auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum problematischen Glücksspielverhalten an Geldspielautomaten, die den Regelungen im GlüStV und dem AGGlüStV für die Spielhallen zugrunde liegt, berücksichtigt (vgl. NdsOVG, a.a.O., Rn. 28), im vorliegenden Verfahren abzuweichen ist. Auch wenn die Werbung aus dem Bereich „Lotto Bayern“ eine spielanreizende Wirkung entfaltet, wird „die Eignung zur Zielerreichung im Bereich der Spielhallen“ durch die gesetzlichen Regelungen des Betriebs der Spielhallen in den §§ 24 ff. GlüStV i.Vm. Art. 12 AGGlüStV nicht aufgehoben (NdsOVG, a.a.O., Rn. 28). Denn die Notwendigkeit der Kohärenz bedeutet nicht die „Gleichförmigkeit“ der staatlichen Regulierung des Glücksspiels in sämtlichen Bereichen. Vielmehr ist entscheidend, dass durch die gesetzlichen Reglungen des Glücksspiels in allen Bereichen die angemessene Suchtprävention verfolgt wird (BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 123).

77
Angesichts einer Vielzahl von Glücksspielangeboten ist ein zeitgleiches Vorgehen aller Vollzugsbehörden gegen alle Anbieter selbst bei Einsatz erheblicher Ressourcen nicht möglich. Es liegt jedoch ein systematisches Handeln der nach der Zuständigkeitsverteilung der Länder zuständigen Behörden etwa hinsichtlich des Angebots im Bereich der Wetten, des Angebots von Glücksspielen im Internet (vgl. etwa die Untersagungsverfügung, die der Entscheidung des BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 14.16 - juris, zugrunde liegt und den dort zum Verbot von Spielen im Internet und zum zeitlichen Ablauf des Einschreitens gegen Online-Spiele; ebenso NdsOVG, B.v. 12.4.2018 - 11 LA 501/17 - juris Rn. 40: „ist geklärt, dass ein strukturelles Vollzugsdefizit im Bereich der Online-Casinospiele … nicht besteht“) und des Betriebs von Spielbanken (vgl. etwa OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 131 ff. und Rn. 147 ff.) vor. Ein darüber hinausgehender, alle Bereiche des Glücksspiels umfassender, in einheitlicher Weise bestehender Vollzug ist demgegenüber nicht gefordert und auch faktisch nicht möglich.

78
Auch das unionsrechtliche Transparenzgebot, nach dem die Entscheidung über die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis aufgrund objektiver, nicht diskriminierender und im Voraus bekannter Kriterien erfolgen muss, begründet keine Unionsrechtswidrigkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV.

Zum einen ist insoweit bereits zweifelhaft, ob für die vorliegende Konstellation das europarechtliche Transparenzgebot überhaupt heranzuziehen ist. Wie das OVG Sachsen im Einzelnen dargelegt hat, ist das Transparenzgebot - anders als vorliegend - für den Bereich des staatlichen Sportwettenmonopols entwickelt worden, d.h. für den Bereich des auch für private Anbieter eröffneten Erlaubnisverfahrens bei einem in faktischer Weise weiter bestehenden staatlichen Monopolbereich. Dies ist vorliegend aber gerade nicht der Fall (vgl. im Einzelnen OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 - 3 B 3/18 - juris Rn. 14).

79
Unabhängig davon sind aber jedenfalls die Voraussetzungen für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach dem 1. Juli 2017 durch die Regelungen in §§ 24 ff GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV in

transparenter Weise geregelt. Es ist vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen nicht erkennbar, dass die Beklagte gegen das aus dem Transparenzgebot folgende Publizitätsgebot verstoßen hat und das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis deshalb der Klägerin nicht entgegengehalten werden darf (ebenso OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 - 3 B 3/18 - juris Rn. 15).

80
Die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis stellt keine Verteilungsregelung einer strikt begrenzten Konzession dar. Anders als im Regelungsbereich der Vermittlung von Sportwetten nach § 10a GlüStV, für die die Höchstzahl der Konzessionen gesetzlich geregelt ist (§ 10a Abs. 3 GlüStV), ist der Betrieb von Spielhallen nach §§ 24 ff. GlüStV unter Einhaltung der Mindestabstände bzw. unter Berücksichtigung des Verbundverbots an jedem Standort zulässig. Jeder private Betreiber kann bei der Beklagten als Ordnungsbehörde einen Antrag nach § 24 Abs. 1 GlüStV auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stellen, so dass eine weitere Publizität nicht notwendig ist. Auch wenn die Mindestabstandsregelung (§ 25 Abs. 1 GlüStV) eine tatsächliche Begrenzung möglicher Standorte zur Folge hat, sind diese Standorte nicht auszuschreiben. Denn unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben des GlüStV und des AGGlüStV, die hinreichend bestimmt sind (BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - BVer- 87

81
fGE 145, 20 Rn. 184 ff. für das hinsichtlich des Mindestabstands mit der Rechtslage nach bayerischem Landesrecht vergleichbare saarländische Spielhallengesetz), kann jeder Betreiber die Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle beantragen.

82
Dass die Beklagte der Klägerin das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis deshalb nicht entgegenhalten darf, weil sie bei ihrer Entscheidung die Anforderungen der RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (RL 2014/23/EU - sog. Konzessionsvergaberichtlinie; ABl EG Nr. L 94/1 S. 1 ff. vom 28.3.2014) nicht beachtet hat, ist zu verneinen. Die für den Betrieb der vier Spielhallen erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis stellt keine Dienstleistungskonzession dar, es handelt sich um einen ordnungsrechtlichen Verwaltungsakt (vgl. zum Folgenden auch VG Freiburg, U.v. 29.11.2017 - 1 K 2506/15 - juris Rn. 68 ff.).

83
Das Erfordernis der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab dem 1. Juli 2017 zum Betrieb der vier Spielhallen nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist auch nicht deshalb unanwendbar, weil die Regelungen des GlüStV und die darauf gestützten Ausführungsregelungen nach Art. 9 ff. AGGlüStV der Notifizierungspflicht nach der RL 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften unterliegen und diese Notifizierung nicht erfolgt ist. Insoweit hat bereits das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, U.v. 16.12.2017 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 86 ff.) ausführlich dargelegt, dass die Regelungen des GlüStV und der Ausführungsgesetze der Länder, vorliegend die Regelungen der Art. 9 ff. AGGlüStV, zwar die Größe des Glücksspielmarkts etwa durch die Abstandsregelungen etc. beeinflussen, aber nicht den Geldspielgeräten als Regelungsgegenstand „anhaften“. Dem folgend unterliegen die Regelungen des AGGlüStV, auf die die Beklagte die Untersagungsverfügung stützt, nicht der Notifizierungspflicht (ebenso etwa OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 223 ff.).

84
3.2.2 Die Klägerin hat auch ersichtlich keinen Anspruch auf die Erteilung der erfor derlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die vier streitgegenständlichen Spielhallen.

85
Die Beklagte hat den Antrag der Klägerin auf die Erteilung der ab dem 1. Juli 2017 notwendigen, glücksspielrechtlichen Erlaubnisse zum Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen zu Recht abgelehnt. Die Voraussetzung für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis liegen nicht vor (§ 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV; § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV).

86
Die von der Klägerin betriebenen vier streitgegenständlichen Spielhallen befinden sich räumlich unmittelbar nebeneinander, so dass ihr Betrieb ohne jeden Zweifel gegen die Mindestabstandsregelung des § 25 Abs. 1 GlüStV verstößt. Gleichzeitig widerspricht der Betrieb der jeweiligen Spielhalle dem Verbundverbot des § 25

Abs. 2 GlüStV, da es sich jeweils um eine Spielhalle handelt, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht.

87
Für sämtliche acht Spielhallen in dem Gebäude ist mit jeweiligem Bescheid der Beklagten vom 24. November 2008 nach § 33i GewO eine eigene gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen erteilt worden. Diese acht Spielhallen liegen innerhalb eines Gebäudes, sie befinden sich in einem baulichen Verbund.

88
Auch wenn zwischen den jeweils aneinandergrenzenden vier Spielhallen im nördlichen und südlichen Gebäudeteil ein unmittelbares Wechseln von einer Spielhalle zur anderen durch das Abtrennen der Spielhallen, den gemeinsamen Aufsichtsbereich und die zwischen den beiden Gebäudeteilen liegenden gemeinsamen Versorgungsbereiche nicht möglich ist, erfüllt die Anordnung der vier streitgegenständlichen südlichen Spielhallen untereinander als auch im Verhältnis zu den vier Spielhallen im nördlichen Gebäudeteil die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung an den Begriff des baulichen Verbunds aufgestellt hat. Der unbestimmte Rechtsbegriff des baulichen Verbunds ist nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs unter Berücksichtigung des in § 1 GlüStV geregelten Schutzzwecks des Erlaubnisvorbehalts (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV) und unter Beachtung der baurechtlichen Situation näher zu bestimmen (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 15.590 - juris Rn. 20 f.).

89
Vorliegend befinden sich die vier streitgegenständlichen südlichen Spielhallen ebenso wie die weiteren vier Spielhallen im nördlichen Gebäudeteil innerhalb eines einheitlichen Gebäudes. Dies ergibt sich zum einen bereits aus den Bauunterlagen, die der Baugenehmigung vom 22. November 2007 zugrunde liegen. Das Gebäude ist ein einheitliches Gebäude mit einheitlicher Erschließung. Bereits aufgrund dieses eindeutigen Befundes ist eine weitere Einschränkung nicht geboten (vgl. für den Begriff des „Gebäudekomplexes“: BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 15.590 - juris Rn. 21).

90
Dabei ist es für die rechtliche Beurteilung nicht maßgebend, dass sowohl jede der vier streitgegenständlichen südlichen Spielhallen als auch die weiteren im nördlichen Gebäudeteil liegenden weiteren vier Spielhallen je einen eigenen Ein- bzw. Ausgang besitzen und ein Wechsel zwischen allen Spielhallen ohne das Verlassen der jeweiligen Spielhalle über einen dieser Ein- bzw. Ausgänge nicht möglich ist. Denn trotz dieser Situation ist ein Hin- und Herwechseln zwischen den Spielhallen jeweils „ohne großen Aufwand“ (BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 15.590 - juris Rn. 21) möglich. Die Eingänge zu den Spielhallen liegen für je zwei Spielhallen nahezu ohne jeden Zwischenraum direkt nebeneinander. Unter einem gemeinsamen Vordach ist ein Wechseln von einer Spielhalle in die nächste damit in einer Weise möglich, dass ein Verlassen des Gebäudes für den Spieler tatsächlich nicht wahrgenommen wird. Damit ist vor dem Hintergrund des mit der Regelung verfolgten Spielerschutzes (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) von einem gemeinsamen Gebäude auszugehen, innerhalb dessen die vier Spielhallen liegen.

91
Für die im baulichen Verbund liegenden vier streitgegenständlichen Spielhallen ist die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis somit ausgeschlossen, der Betrieb dieser Spielhallen läuft den Zielen des § 1 GlüStV zuwider (§ 24 Abs. 1, Abs. 2 und § 25 Abs. 2 GlüStV).

92
Vom Verbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV war die Klägerin auch nicht für einen angemessenen Zeitraum - bis mindestens zum 30. Juni 2021 - zu befreien, da die dazu gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV notwendigen Voraussetzungen nicht vorliegen.

93
Es liegen auch nicht die Voraussetzungen zur Befreiung vom Verbot des Betriebs von Spielhallen im baulichen Verbund vor, die im Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 dargelegt sind.

94

Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kann die zuständige Erlaubnisbehörde vom Verbundverbot eine Befreiung für einen angemessenen Zeitraum erteilen, wenn die Voraussetzungen des Art. 12 Satz 1 und Satz 2 AGGlüStV erfüllt sind.

95
Diese Voraussetzungen erfüllt die Klägerin jedoch nicht, weil sie in den beiden (südlichen und nördlichen) Teilen des Gebäude insgesamt acht Spielhallen betreiben will, in denen insgesamt 96 Geldspielgeräte aufgestellt sind. Mit dieser Gesamtzahl überschreitet die Klägerin die in Art. 12 Satz 1 AGGlüStV zwingend vorgegeben Höchstzahl von Geldspielgeräten, da insoweit aufgrund der Einheitlichkeit des Gebäudes die Anzahl aller von der Klägerin betriebener Geldspielgeräte in dem Gebäude als maßgeblich anzusehen ist.

96
Auf die Frage des Vorliegens einer unbilligen Härte im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kommt es somit vorliegend nicht an.

97
3.2.3 Der Klägerin steht danach kein Anspruch auf die erstrebte Verlängerung der einjährigen Erlöschensfrist des § 49 Abs. 2 GewO nach § 49 Abs. 3 GewO bis 1. Juli 2021 zu.

98
Da die Verlängerung der Frist des § 49 Abs. 2 GewO bis 1. Juli 2021 für die Klägerin keinen Nutzen hätte, weil sie für die Fortführung des Betriebes der vier streitgegenständlichen Spielhallen - wie unter 3.21 und 3.2.2 dargelegt - auch noch einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedarf, liegt ein wichtiger Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO, der Tatbestandsvoraussetzung für eine Fristverlängerung ist, nicht vor (vgl. OVG Saarland, B.v. 21.9.2015 - 1 A 415/14 - juris Rn. 17).

99
Soweit die beantragte Fristverlängerung bis 1. Juli 2021 dem Zweck dient, den Zeitraum bis zu einem außer-Kraft-Treten des Glücksspielstaatsvertrages bzw. des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag zu überbrücken, ist festzustellen, dass die von der Klägerin zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, dass sich die Rechtslage ab dem 1. Juli 2021 zu ihren Gunsten dahingehend ändern könnte, dass sie ab diesem Zeitpunkt für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen keiner glücksspielrechtlichen Erlaubnis mehr bedarf oder sie dann einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis hat, keinen wichtigen Grund im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO zu begründen vermag. Die Klägerin erstrebt zum jetzigen Zeitpunkt mit dem Antrag auf Verlängerung der Erlöschensfrist letztendlich die Fortgeltung einer bereits erloschenen Erlaubnis in der bloßen Hoffnung, von den am 24. November 2008 erteilten unbefristeten Erlaubnissen gemäß § 33i GewO wieder ohne weiteres Gebrauch machen zu können, ohne dann erneut eine entsprechende Erlaubnis beantragen zu müssen. Eine solche Erlaubnis „auf Vorrat“, von der die Klägerin auf absehbare Zeit keinen Gebrauch machen kann, rechtfertigt aber nicht die Annahme eines wichtigen Grundes im Sinne des § 49 Abs. 3 GewO.

100
Da bereits die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Verlängerung der Erlöschensfrist nicht vorliegen, ist der Beklagten ein Ermessen nicht eröffnet.

101
4. Soweit die Klägerin beantragt hat, das Verfahren auszusetzen und die von ihr im Schreiben vom 14. November 2018 formulierten Fragen dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV zur Klärung vorzulegen, war diesem Antrag nicht zu entsprechen, da das Gericht - wie unter 3.2.2 dargelegt - keine erheblichen Zweifel an der Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag mit dem Unionsrecht hat.

102
5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

103
Der Ausspruch hinsichtlich der vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentschei dung ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO, § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.