**Titel:**

## isolierte Anfechtungsklage, Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, Bestandsspielhalle, keine Ermessensfehler, europäische Grundfreiheiten, grenzüberschreitender Sachverhalt, zwingende Gründe des Allgemeinwohls, Kohärenzgebot

**Normenketten:**

VwGO § 42 Abs. 1 Alt. 1
BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 1
GlüStV § 24 Abs. 2 S. 2
GlüStV § 29 Abs. 4 S. 4
AGGlüStV Art. 12

**Schlagworte:**

isolierte Anfechtungsklage, Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, Bestandsspielhalle, keine Ermessensfehler, europäische Grundfreiheiten, grenzüberschreitender Sachverhalt, zwingende Gründe des Allgemeinwohls, Kohärenzgebot

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 01.06.2021 – 23 ZB 20.529

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 48644

## 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 der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

## Tatbestand

1
Die Klägerin, eine gewerbliche Spielhallenbetreiberin, wendet sich gegen die Befristung der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhalle „S … R … III“, P … … in Z …, und der damit verbundenen Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund.

2
1. Die Klägerin betreibt in Z …, die Spielhallen „S … R … I“, „S … R … II“, „S … R … III“, „S … R … IV“ und „S … R … V“ (alle P … … in Z …, Ortsteil R … ), die zueinander in einem baulichen Verbund stehen.

3
Am 6. März 2017 stellte die Klägerin einen Antrag auf Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis und auf Erteilung einer unbefristeten Befreiung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zur Vermeidung unbilliger Härten für die Spielhalle „S … R … III“.

4
2. Mit Bescheid vom 27. Juni 2017 erteilte das Landratsamt Main-Spessart der Klägerin die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle „S … R … III“ (Ziffer 1). In Bezug auf die weiteren in dieser Liegenschaft vorhandenen Spielhallen „S … R … I, II, IV und V“ wurde eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilt (Ziffer 2). Diese glücksspielrechtliche Erlaubnis erlischt mit Ablauf des 30. Juni 2021 (Ziffer 4).

5

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Befristung richte sich nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV. Die Befristung dieses Bescheids entspreche dem öffentlichen Interesse daran, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorlägen. Die Geltungsdauer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse z.B. zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung, betrage ebenfalls vier Jahre bzw. orientiere sich an der Restlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags, der mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft trete. Der Klägerin könne befristet bis zum 30. Juni 2021 eine Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilt werden. Auf der Basis der mit dem Antrag vorgelegten Unterlagen bzw. der eingereichten Begründung seien die Voraussetzungen gegeben. Auch überschreite die Summe der Geld- und Warenspielgeräte innerhalb des gegenständlichen Gebäudes nicht die gesetzlich festgelegte Höchstzahl; die Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung würden eingehalten. Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV könne die Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 25 GlüStV nur für einen angemessenen Zeitraum erteilt werden. Weiter könne die Befreiung nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden. Die Befreiung sei daher bis zum 30. Juni 2021 erteilt worden.

6
Mit weiteren Bescheiden erteilte das Landratsamt Main-Spessart der Klägerin die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse und entsprechenden Befreiungen zum Betrieb der Spielhallen „S … R … I, II, IV und V“ jeweils mit der Maßgabe, dass die glücksspielrechtliche Erlaubnis mit Ablauf des 30. Juni 2021 erlösche und die Befreiung entsprechend befristet erteilt werde (Gegenstand der Verfahren W 5 K 19.1640, W 5 K 19.1641, W 5 K 19.1643 und W 5 K 19.1644).

7
3. Mit Schriftsatz vom 4. Juli 2017, bei Gericht eingegangen per Telefax am selben Tag, erhob die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten Klage gegen den Bescheid des Landratsamts Main-Spessart vom 27. Juni 2017 mit dem

8
A n t r a g:

9
Die Ziffer 2 des Bescheids des Landratsamts Main-Spessart vom 27. Juni 2017 betreffend die S … R … III in Z … wird aufgehoben, soweit darin die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 befristet wurde. Die Ziffer 4 dieses Bescheids wird aufgehoben.

10
Zur Begründung der Klage ließ die Klägerin vortragen, die Befristung der Erlaubnis und der Befreiung auf den 30. Juni 2021 sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Sie werde von dem Beklagten mit der Vorschrift des § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV begründet, wonach die Gültigkeit des Glücksspielstaatsvertrags am 30. Juni 2021 ende. Dies gelte jedoch nicht für das bayerische Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV), welches auf unbefristete Zeit erlassen worden sei. Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags und des 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 Erlaubnis- und Befreiungsbescheiden bewirke somit unter Umständen einen dauerhaften Ausschluss weiterer gewerblicher Tätigkeit ab dem 30. Juni 2021, wenn Spielhallen von Mitbewerbern 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. Der 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 der Beklagte könne heute noch nicht wissen, was er 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 der 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. Der Beklagte habe daher bereits im Bescheid darlegen und beweisen müssen, weshalb eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs ausnahmsweise durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Demgegenüber mangele es an auch nur ansatzweise substantiierten Ausführungen der Behörde, 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 milderes 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.

11
4. Das Landratsamt Main-Spessart stellte für den Beklagten den

12
A n t r a g,

die Klage abzuweisen.

13
Mit den ergangenen Bescheiden sei neben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auch die Befreiung vom Verbot von Mehrfachspielhallen erteilt worden. Die Erlaubnisse seien gemäß Art. 12 Satz 3 AGGlüStV zu befristen gewesen.

14
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:

15
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 19.1640, W 5 K 19.1641, W 5 K 19.1643 und W 5 K 19.1644 Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

16
Die zulässige Klage ist unbegründet.

17
1. Die Klage ist zulässig.

18
Die Klägerin begehrt die Aufhebung der Ziffer 2 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 2017 betreffend die S … R … III in Z …, soweit darin die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 befristet wurde, sowie die Aufhebung der Ziffer 4 dieses Bescheids.

19
Die erhobene isolierte Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist sowohl gegen die Befristung der erteilten Befreiung (Ziffer 2 des Bescheids) als auch gegen die Befristung der erteilten Erlaubnis (Ziffer 4 des Bescheids) statthaft. Denn eine Teilanfechtung ist hinsichtlich aller objektiv abgrenzbaren und bezeichenbaren 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).

20
2. Die Klage ist aber unbegründet und daher abzuweisen.

21
Die angegriffenen Befristungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und Befreiung sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

22
2.1. Die Befristung der erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 in Ziffer 4 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 2017 entspricht den gesetzlichen Bestimmungen des nationalen Rechts.

23
Sie stützt sich auf Art. 36 Abs. 1 Alt. 1, Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV vom 15. Dezember 2011 - auf diese im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung geltende Fassung ist im Rahmen der hier erhobenen Anfechtungsklage abzustellen -, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV zu befristen ist. Aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ergibt sich damit eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, glücksspielrechtliche Erlaubnisse zwingend zu befristen. Der Behörde ist ein diesbezügliches Entschließungsermessen (für die Frage des „Ob“ der Befristungsentscheidung) schon nicht eingeräumt (vgl. VG Minden, U.v. 16.10.2019 - 3 K 2045/18 - juris Rn. 23). Lediglich die Dauer der Befristung liegt in ihrem Ermessen.

24
Aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ergibt sich damit zugleich, dass das Klageziel der Klägerin - nämlich die (vollständige) Aufhebung der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis - in der geltenden Rechtslage schon keine Grundlage findet. Vielmehr wäre die Erteilung der begehrten unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis wegen Verstoßes gegen § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV rechtswidrig.

25
Sinn und Zweck der gesetzlichen Pflicht zur Befristung ist es, die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten sicherzustellen. Die Befristung der Erlaubnis verschafft der Genehmigungsbehörde bei späterer Neubeantragung und ggf. Neuerteilung der Erlaubnis umfassende Kontrollmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Entwicklung des betroffenen Betriebs und seines Umfelds während der Geltungsdauer der Erlaubnis, etwaiger neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der geltenden Regelungen und der örtlichen Entwicklung seit Erteilung der Ersterlaubnis (BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20; VG München, U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris Rn. 14; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 29). Zudem stellt die obligatorische Befristung sicher, dass auch etwaige Nachfolgeregelungen zum Glückspielstaatsvertrag in gleicher Weise wie momentan präventiv überprüft werden können (vgl. VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 33; VG München, U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris Rn. 16), und ist damit geeignet, den Gesetzeszweck zu fördern.

26
Die zwingend vorgeschriebene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV begegnet dabei insbesondere in Bezug auf die Art. 12 und 14 GG keinen durchgreifenden

verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bereits im Hinblick auf noch nicht betriebene Spielhallen festgestellt (BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 14). Etwas anderes gilt vorliegend aber auch nicht für die streitgegenständliche und vor dem 28. Oktober 2011 gemäß § 33i GewO gewerberechtlich erlaubte Bestandsspielhalle der Klägerin. Denn für diese greifen die Übergangsvorschriften des § 29 Abs. 4 Sätze 2 und 4 GlüStV i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV ein, die ihrerseits verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind (vgl. BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 - juris; BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris). Dabei ist die zwingend vorgeschriebene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erforderlich, weil ein weniger beeinträchtigendes, ebenso wirksames Mittel nicht zur Verfügung steht; insbesondere stellen die allgemeinen Überwachungsinstrumente nach § 9 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 4, 10 Satz 2 AGGlüStV keine gleichwertige Kontrollmöglichkeit zur Verfügung. Bei zwischenzeitlich neu gewonnenen Erkenntnissen über die Gefahren der Spielsucht oder die konkrete Situation vor Ort müsste die Behörde sonst bei unbefristet erteilten Erlaubnissen erst ein Widerrufsverfahren durchführen - sofern ein solches im Einzelfall überhaupt gesetzlich zulässig wäre -, statt im Rahmen einer Neuerteilung eine Neubewertung vornehmen zu können. Schließlich ist die zwingende Befristung auch mit Blick auf das Betreiberrisiko, nach Ablauf der Genehmigung möglicherweise keine Nachfolgeerlaubnis zu erhalten, jedenfalls auch dann angemessen, wenn von der Befugnis zur Befristung angemessen Gebrauch gemacht wird und die Geltungszeiträume der glücksspielrechtlichen Erlaubnis dementsprechend gestaltet werden (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 14; OVG Lüneburg, B.v. 13.5.2019 - 11 LA 389/18 - juris Rn. 7; BayVGH, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 - juris Rn. 85 ff.).

27
Das Landratsamt Main-Spessart hat vorliegend auch eine rechtsfehlerfreie Ermessensentscheidung getroffen (Art. 40 BayVwVfG, § 114 Satz 1 VwGO).

28
Ein Ermessensausfall liegt nicht vor. Zudem hat sich das Landratsamt Main-Spessart bei seiner Ermessensausübung hinsichtlich der Länge der Befristung sachgerecht an der Geltungsdauer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse, z.B. zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung, bzw. an der Restlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags (§ 35 Abs. 2 GlüStV) orientiert. Dabei stellte es insbesondere das öffentliche Interesse, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorliegen, in seine Erwägungen ein. Dies ergibt sich zwar lediglich aus den Ausführungen im Bescheidstenor unter Ziffer 4 und wird in den Gründen des Bescheids nicht weiter thematisiert. Auf die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung wirkt sich dieser (rein formelle) Mangel jedoch nicht aus. Das Landratsamt Main-Spessart hat sich damit in seiner Ermessensentscheidung zulässigerweise von den Zielen des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts leiten lassen.

29
Auch ansonsten bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der gewählten Befristung. Durch die Befristung auf den 30. Juni 2021 stellt das Landratsamt Main-Spessart sicher, dass etwaige Nachfolgeregelungen zum derzeit geltenden Glücksspielstaatsvertrag effektiv umgesetzt werden können. Nach Erlöschen der streitgegenständlichen Erlaubnis mit Ablauf des 30. Juni 2021 kann das Landratsamt Main-Spessart der Klägerin zwanglos eine weitere Erlaubnis erteilen, sofern diese weiterhin die dann geltenden Anforderungen für den Betrieb einer Spielhalle erfüllt. Dagegen konnte die Klägerseite zur Begründung der Unverhältnismäßigkeit der gewählten Befristung nicht darlegen, weshalb gerade im vorliegenden Fall die wirtschaftlichen Interessen der Klägerin derart überwiegend sein sollen, dass nur eine Befristung über den 30. Juni 2021 hinaus ermessensfehlerfrei wäre (vgl. VG Minden, U.v. 16.10.2019 - 3 K 2045/18 - juris Rn. 34). Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich ohnehin kein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen verleiht (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15; U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12; beide juris). Schließlich widerspräche - was das Landratsamt ausweislich der Begründung des Bescheids auch erkannt hat - eine längere Befristung der Erlaubnis dem Sinn und Zweck des § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, wonach sichergestellt werden soll, dass auch etwaige Nachfolgeregelungen zum Glückspielstaatsvertrag in gleicher Weise wie momentan präventiv überprüft werden können (vgl. VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76; VG München, U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009; beide juris).

30

2.2. Die Befristung der erteilten glücksspielrechtlichen Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 in Ziffer 2 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 2017 entspricht ebenfalls den gesetzlichen Bestimmungen des nationalen Rechts.

31
Sie stützt sich auf Art. 36 Abs. 1 Alt. 1, Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV.

32
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 im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden.

33
Damit ist die glücksspielrechtliche Befreiung vom Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund bzw. in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex nach Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV i.V.m. § 25 Abs. 2 GlüStV ebenfalls aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtung zwingend zu befristen. Der Behörde ist ein diesbezügliches Entschließungsermessen (für die Frage des „Ob“ der Befristungsentscheidung) wiederum nicht eingeräumt. Anders als bei der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist bei der glücksspielrechtlichen Befreiung im Sinne des § 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.

34
Hieraus ergibt sich wiederum, dass auch 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.

35
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 Glückspielstaatsvertrages“ im Sinne des Art. 12 Satz 3 AGGlüStV die Mindestlaufzeit des Glückspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GlüStV gemeint ist.

36
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 im Sinne des § 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.

37
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 Ausnahmevorschrift. 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.).

38
Dies vorangestellt hat das Landratsamt Main-Spessart mit der Befristung der Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 in Ziffer 2 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.

39
2.3. 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 Ziffern 2 und 4 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 2017 jedenfalls nicht gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV).

2.3.1.

40
Für die Klägerin ist im vorliegenden Fall bereits der Gewährleistungsgehalt der europäischen Grundfreiheiten nicht eröffnet, weil es sich um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt.

41
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 Automatenspiel 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 Z … über die Befristung zum 30. Juni 2021 hinaus 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 angegriffenen Befristungen 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).

2.3.2.

42

Unabhängig hiervon verstoßen die maßgeblichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags sowie des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag ebenso wie auch die Ziffern 2 und 4 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 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 Erlaubnis und Befreiung sind aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und mit dem Kohärenzgebot vereinbar.

43
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 Betrugsvorbeugung 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).

44
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. und 2.2. wird verwiesen.

45
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 (BayVGH, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 25 f.). Auch das Oberverwaltungsgericht 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).

46
Für die in den Ziffern 2 und 4 des Bescheids des Landratsamtes Main-Spessart vom 27. Juni 2017 konkret ausgesprochene Fristlänge der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bzw. 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. und 2.2. wird verwiesen.

47
Dabei trifft das Landratsamt Main-Spessart auch keine Begründungspflicht in der Form, dass es ein auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes durchschlagendes Ermessensdefizit darstellt, wenn es - 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 obliege, 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 das Landratsamt Main-Spessart - wie bereits ausgeführt - die Befristung der Erlaubnis gerade mit den Zielen der in § 1 GlüStV aufgeführten und vom Europäischen Gerichtshof anerkannten Allgemeinwohlziele gerechtfertigt. Zudem widerspräche eine längere Befristung der Erlaubnis dem Sinn und Zweck des § 24 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 1 GlüStV, wonach sichergestellt werden soll, dass auch etwaige Nachfolgeregelungen zum Glückspielstaatsvertrag in gleicher Weise wie momentan präventiv überprüft werden können. Schließlich hat die Klägerin auch keinerlei Anhaltspunkte vorgetragen, die eine (besondere) Würdigung der europäischen Grundfreiheiten gerade bei Erlass der angegriffenen Befristungen erforderlich gemacht hätten. Hinsichtlich der Befristung der Befreiung hat das Landratsamt das ihm zustehende Ermessen zugunsten der Klägerin ausgeschöpft.

48
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 Erlaubnis oder Befreiung auf die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags bis zum 30. Juni 2021 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 Werbepraxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnten. Hierfür fehlt es bereits an feststellbaren Auswirkungen dieser Werbepraxis 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 Automatenspiel anbieten, anders zu beurteilen sein könnte. Insoweit hat die Klägerin keine systematisch anreizende und ermunternde unzulässige Werbepraxis 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 suchtpräventiven 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 suchtpräventiven 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 suchtpräventiven 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 Spielsuchtprävention 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.

49
Schließlich kann sich die Klägerin auch nicht auf eine Verletzung des Transparenzgebots berufen. Es ist nicht ersichtlich, dass die hier isoliert angefochtenen (zwingenden) Befristungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und Befreiung, die der Klägerin gerade erteilt wurden, mit einem Verstoß gegen das Transparenzgebot einhergehen könnten. 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).

50
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 2.3.2.). 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).

51

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

52
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.