

**Titel:**

**Erfolgreiche Klage gegen Befristung einer glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis**

**Normenkette:**

GlüStV §§ 24 ff., § 35 Abs. 2 S. 1

BayAGGlüStV Art. 9, Art. 11, Art. 12

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 1, Art. 40

AEUV Art. 18, Art. 26, Art. 56

**Leitsätze:**

1. Da die Aufhebung der nach § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV gebotenen Befristungsentscheidung insgesamt nicht rechtmäßiger Weise erfolgen kann, spricht viel dafür, dass in Bezug auf diese eine auf Neubescheidung gerichtete Verpflichtungsklage statthaft ist. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Befristungsentscheidung dem Grunde nach ist rechtmäßig, insbesondere verfassungsgemäß (Anschluss an VGH München BeckRS 2014, 49818). (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auf vier Jahre ist auch unter Berücksichtigung der Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags von insgesamt neun Jahren nicht zu beanstanden, weil sie sich in das im Glücksspielstaatsvertrag angelegte Fristensystem in kohärenter Weise einfügt (Fortführung von VG München BeckRS 2013, 198768). (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
4. Weder der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt noch die gebotene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen stehen im Widerspruch zum Unionsrecht. (Rn. 27 – 71) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis, Befristung, Unionsrecht, grenzüberschreitender Bezug, Grundfreiheiten, Dienstleistungsfreiheit

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 8654

**Tenor**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger wendet sich gegen die Befristung der ihm vom Beklagten erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle.

**2**

Der Kläger betreibt eine Spielhalle mit neun Geldspielgeräten, für die ihm am 4. Juli 1996 die gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb nach § 33i GewO erteilt wurde. Mit am 1. März 2017 beim Landratsamt eingegangenen Schreiben beantragte der Kläger, ihm die glücksspielrechtliche Erlaubnis und - rein vorsorglich - eine Ausnahme vom Abstandsgebot jeweils auf unbefristete Zeit zu erteilen.

**3**

Mit Bescheid vom 31. Mai 2017 erteilte das Landratsamt dem Kläger die glücksspielrechtliche Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb der Spielhalle in dem mit Bescheid vom 4. Juli 1996 genehmigten Umfang unter Nebenbestimmungen (Nr. 1 des Bescheidstenors). Nach Nr. 2 des Bescheidstenors gilt die

glücksspielrechtliche Erlaubnis ab dem 1. Juli 2017 und wird mit Ablauf des 30. Juni 2021 ungültig. Zur Begründung der Befristung wurde in den Bescheidgründen ausgeführt, die Pflicht zur Befristung ergebe sich aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV. Die Befristungsentscheidung entspreche dem öffentlichen Interesse daran, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorliegen würden. Die Geltungsdauer sonstiger glücksspielrechtlicher Erlaubnisse, z.B. zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung, betrage ebenfalls 4 Jahre.

**4**

Gegen die dem Kläger am 6. Juni 2017 zugestellte Erlaubnis ließ dieser am 15. Juni 2017 Klage erheben, mit dem zuletzt gestellten Antrag,

die Nr. 2 des Bescheids des Beklagten vom 31. Mai 2017 insoweit aufzuheben, also dort eine Befristung auf den 30. Juni 2021 verfügt wurde, hilfsweise: den Beklagten zu verpflichten, den Bescheid in Nr. 2 ohne Befristung neu zu erlassen wie folgt: „Die glücksspielrechtliche Erlaubnis gilt ab dem 01.07.2017“.

**5**

Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger im Wesentlichen geltend, die Befristungsregelung sei unionsrechtswidrig und ermessensfehlerhaft (wird umfassend ausgeführt). Sie führe unter Umständen zum dauerhaften Ausschluss weiterer gewerblicher Tätigkeit nach dem 30. Juni 2021 und damit zur Vermögensvernichtung. Wie die Zukunft des Glücksspielstaatsvertrags aussehen werde, sei für beide Seiten ungewiss. Da die Deutungshoheit über den Anwendungsumfang der Grundfreiheiten beim Europäischen Gerichtshof liege, änderten auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts nichts an der unionsrechtswidrigen Verwaltungspraxis der deutschen Behörden. Der Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland mit Stand 18./19.01.2020 stelle nicht mehr auf quantitative, sondern auf qualitative Kriterien ab, die an der Person des Spielers ansetzen würden. Dies sei auch im gegenständlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu berücksichtigen.

**6**

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

**7**

Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV sei die Erlaubnis zu befristen, die Frist sei an die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags angepasst worden.

**8**

Auf Anregung der Parteien stellte das Gericht das Verfahren zunächst ruhend (vorheriges Az.: M 16 K 17.2683) und nahm es auf Antrag des Beklagten unter dem derzeitigen Aktenzeichen wieder auf.

**9**

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakte des Landratsamts sowie auf die Niederschrift über die Sitzung vom 18. Februar 2020 verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

**10**

Die zulässige Klage ist nicht begründet.

I.

**11**

Das Gericht lässt offen, welche Klageart statthaft ist und ob ggf. sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage statthaft sind.

**12**

1. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts grundsätzlich die Anfechtungsklage gegeben ist und der Kläger hier auch geltend macht, aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts gebe es keine rechtliche Grundlage für eine Befristung der

glücksspielrechtlichen Erlaubnis (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2000 - 11 C 2.00 - juris Rn. 25 m.w.N.), ist die Statthaftigkeit des Anfechtungsantrags jedenfalls nicht offenkundig ausgeschlossen.

### 13

2. Nach Auffassung der Kammer kann vorliegend auch die Verpflichtungsklage statthafte Klageart sein. Denn eine isolierte Aufhebung der Befristungsentscheidung kommt - vorbehaltlich der Anwendbarkeit des Glücksspielstaatsvertrags und des Ausführungsgesetzes hierzu (im Folgenden: GlüStV, AGGlüStV) - von vornherein nicht in Betracht, weil die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV von Gesetzes wegen „zu befristen“ ist (vgl. auch VG Bremen, U.v. 15.11.2018 - 5 K 2030/17 - juris Rn. 16 ff.). Würde der Kläger allein auf die Anfechtungsklage als statthafte Klageart verwiesen, würde diesem die Möglichkeit der Bescheidung seines Verpflichtungsantrags nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO im Hinblick auf die - hier - im Ermessen der Behörde stehende Dauer der Befristung genommen („Der Beklagte wird verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Dauer der Befristung zu entscheiden“). Mit der Anfechtungsklage könnte der Kläger auch bei einer (nur) ermessensfehlerhaften und damit rechtswidrig festgelegten Dauer der Befristung wohl keine Teilaufhebung, sondern nur die Aufhebung der Befristungsentscheidung insgesamt verfolgen. Denn eine bestehenbleibende Befristung dem Grunde nach ohne festgelegte Dauer der Befristung wäre inhaltsleer und könnte deshalb sinnvollerweise keinen Bestand haben. Die Aufhebung der gebotenen Befristungsentscheidung insgesamt dürfte aber nicht rechtmäßiger Weise erfolgen können (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2000 a.a.O. ebd). Ein rechtserheblicher Nachteil gegenüber der isolierten Anfechtung der Befristung besteht nicht, soweit es die Befugnis betrifft, von der (eingeschränkten) Erlaubnis Gebrauch zu machen (vgl. Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juli 2019, § 42 Abs. 1 Rn. 128, 131). Allerdings mag es nach Ablauf der festgelegten Frist darauf ankommen, ob die Anfechtungsklage statthaft ist, weil allenfalls diese entsprechend § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung gegenüber der angegriffenen Befristung hat (vgl. BVerwG, U.v. 19.9.2018 - 8 C 6.17 - juris Rn. 9; Schmidt-Kötters, Beck-OK Stand 1.10.2019, § 42 Rn. 35).

### 14

3. Vorliegend kann aus Sicht der Kammer dahinstehen, welche Klageart (ggf. allein) statthaft ist, da die Klageanträge unter Stellung eines Hilfsantrags sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage umfassen.

### II.

### 15

Die Klage hat aber in der Sache keinen Erfolg. Der Kläger hat weder einen Anspruch auf Aufhebung der Befristungsentscheidung (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO) noch einen Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ohne Befristungsentscheidung noch auf Verlängerung der Befristung (§ 113 Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO).

### 16

1. Die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den (weiteren) Betrieb der Spielhalle des Klägers ist nicht zu beanstanden (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO; zu Fragen des Unionsrechts s. nachfolgend Nr. 2 bis 4).

### 17

Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit der Befristungsentscheidung einschließlich der Festlegung der Dauer der Befristung ist der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der behördlichen Entscheidung. Dies ergibt sich ungeachtet der statthafte Klageart als Anfechtungs- und/oder Verpflichtungsklage aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle zwingend zu befristen ist. Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass nach Ablauf der im Einzelfall festgelegten Dauer der Befristung zwingend ein neues förmliches Erlaubnisverfahren durchzuführen ist (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20; BVerwG, U.v. 29.5.2019 - 6 C 8.18 - juris Rn. 16 ff [18] unter Bezugnahme auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 35 GewO, jeweils m.w.N.). Dies gilt hier nicht nur hinsichtlich des Anfechtungsantrags des Klägers, sondern gleichermaßen für den hilfsweise gestellten Verpflichtungsantrag, weil die gebotene Befristungsentscheidung dem Grunde nach und die Festlegung der Dauer der Befristung nach Vorstehendem eine untrennbare Einheit bilden. Weiterhin beschränkt sich der Verpflichtungsantrag des Klägers der Sache nach auf den Wegfall der Befristungsentscheidung, weil dieser die ihn im Übrigen begünstigenden Regelungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis vom 31. Mai 2017 erhalten wissen will. Ein Antrag auf Erteilung einer

neuen glücksspielrechtlichen Erlaubnis, für die ein neues förmliches Erlaubnisverfahren durchzuführen gewesen wäre, erstrebt der Kläger seinem Klageantrag („den Bescheid in Nummer 2 ohne Befristung neu zu erlassen“) und seinem Klagevorbringen zufolge („eine isolierte Klage ausschließlich gegen die Befristung der Erlaubnis zu erheben“ vgl. Klageschrift v. 14.6.2017) auch mit seinem Verpflichtungsantrag ersichtlich nicht.

#### **18**

a) Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ist die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle (§ 24 Abs. 1 GlüStV) „zu befristen“. Die Erlaubnisbehörde hat insoweit kein Ermessen. Die Befristungsentscheidung dem Grunde nach ist rechtmäßig, insbesondere verfassungsgemäß (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 14 ff. m.w.N.).

#### **19**

b) Die vom Landratsamt festgelegte Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Ablauf des 30. Juni 2021, also auf vier Jahre, ist ebenfalls rechtmäßig. Anders als das gesetzliche Gebot, die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis zu befristen, steht die Festlegung der Dauer der Befristung der Erlaubnis im Ermessen der Behörde. Dies folgt mangels gesetzlich festgelegter Fristdauer aus Art. 36 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG, wonach ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen u.a. mit einer Bestimmung erlassen werden darf, nach der eine Vergünstigung zu einem bestimmten Zeitpunkt endet.

#### **20**

Nach welchen materiell-rechtlichen Maßstäben das Ermessen auszuüben ist, ergibt sich aus Art. 40 BayVwVfG, wonach das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten sind, was bei belastenden Maßnahmen wie hier insbesondere die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit umfasst.

#### **21**

Bezogen auf die festzulegende Dauer der Befristung sind die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags einschließlich des Zwecks der Befristung maßgebend. Die Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV dient der besseren Überwachung von Spielhallen, indem sie durch die vor Ablauf der Befristung mögliche Neubeantragung bzw. Neuerteilung einer Erlaubnis der Behörde umfassende Kontrollmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Entwicklung des Betriebs und seines Umfelds während der bisherigen Entwicklung sowie zwischenzeitlich etwa gewonnener neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der geltenden Regelungen und unter Berücksichtigung der örtlichen Entwicklung seit Erteilung der Ersterlaubnis eröffnet (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20 m.w.N.).

#### **22**

Der Befristungszeitraum von vier Jahren ist auch nicht zu kurz bemessen, um die Spielhalle des Klägers hinsichtlich ihrer betrieblichen Entwicklung, der Änderung ihres örtlichen Umfelds aber auch im Hinblick auf neuere Erkenntnisse, die sich bei fortlaufenden Untersuchungen u.a. zur Gewährleistung des Spielerschutzes ergeben können, einer erneuten Bewertung zu unterziehen. Das wirtschaftliche Interesse des Klägers am Bestand der Erlaubnis wird durch deren Befristung auf vier Jahre nicht unverhältnismäßig beschränkt. Denn der Abschreibungszeitraum für Geldspielgeräte beträgt ebenfalls vier Jahre, so dass deren Amortisierung auch im Fall der Neuanschaffung grundsätzlich möglich ist. Auch besteht die Möglichkeit eines Weiterverkaufs oder einer Weitervermietung der Spielgeräte und anderer Einrichtungsgegenstände; für Mietverträge kann sich ein Recht auf Kündigung ergeben (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 193 f., 215 m.w.N.).

#### **23**

Nachdem sich die materiellen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen zum weiteren Betrieb von Spielhallen nach Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags am 30. Juni 2021 ändern können, ist eine hieran angepasste Befristung auch zweckmäßig. Schließlich ist eine Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auf vier Jahre auch unter Berücksichtigung der Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags von insgesamt neun Jahren (vgl. § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) nicht zu beanstanden, weil sich die Dauer der Befristung auf vier Jahre in das im Glücksspielstaatsvertrag angelegte Fristensystem in kohärenter Weise einfügt (vgl. VG München, U.v. 17.3.2013 - M 16 K 13.1477- juris Rn. 19).

#### **24**

Dies hat das Landratsamt erkannt und die in seinem Ermessen stehende Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis mit der „Geltungsdauer sonstiger glücksspielrechtlicher Erlaubnisse z.B. zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung“ schriftlich begründet (§ 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG). Die Gesichtspunkte, von denen sich die Beklagte bei der Ausübung ihres Befristungsermessens hat leiten lassen, unterliegen - wie ausgeführt - ebenso wenig Bedenken wie die festgelegte Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auf vier Jahre (vgl. VG München, U.v. 28.1.2020 - M 16 K 17.2592 - juris Rn. 19 f.; U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris Rn. 15; U.v. 17.3.2013 - M 16 K 13.1477 - juris Rn. 19 ff.; VG Würzburg, U.v. 23.1.2020 - W 5 K 20.98 - juris Rn. 29 f.; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 31, jeweils m.w.N.).

## 25

Nicht zutreffend ist zwar die Annahme des Beklagten im Schriftsatz vom 19. Juli 2017, wonach sich die Dauer der Befristung für die glücksspielrechtliche Erlaubnis auch aus den Vollzugshinweisen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 (IA4-2166.1-59) ergebe. Denn diese Vollzugshinweise betreffen „Befreiungen für bestehende Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV“, die hier u.a. mangels baulichen Verbunds mehrerer Spielhallen und/oder einer Unterschreitung des Mindestabstands von 250 m zu einer weiteren Spielhalle nicht im Raum standen. Richtig ist aber, dass die Festlegung der Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Ablauf des 30. Juni 2021 kumulativ mit der Restlaufzeit des GlüStV begründet werden kann (§ 114 Satz 2 VwGO; vgl. z.B. VG Würzburg, U.v. 23.1.2020 - W 5 K 20.98 - juris Rn. 29; vgl. auch nachfolgend Nr. II.3).

## 26

c) Schon angesichts der Maßgeblichkeit des Zeitpunkts des Bescheidserlasses kommt es für die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung nicht entscheidungserheblich darauf an, ob sich derzeit ein Paradigmenwechsel bei der Neuregulierung des Glücksspielwesens abzeichne (was der Sache nach lediglich und auch dort nur teilweise im Hinblick auf das Verbundverbot zutrifft). Davon abgesehen war weder im Zeitpunkt des Bescheidserlasses zu prognostizieren, welche Regelungen nach Ablauf des 30. Juni 2021 (vgl. § 35 Abs. 2 GlüStV) gelten könnten, noch kann dies im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung verlässlich vorhergesagt werden. Der vonseiten des Klägers vorgelegte Entwurf eines „Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielstaatsvertrags in Deutschland“ (GlüNeuRStV) mit Stand vom 17./18. Januar 2020 lässt das bisherige Befristungsgebot der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen im Übrigen unberührt.

## 27

2. Entgegen der vonseiten des Klägers vertretenen Rechtsauffassung stehen weder der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt noch die gebotene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen im Widerspruch zum Unionsrecht.

## 28

Spielhallen der gegenständlichen Art sind solche Unternehmen, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten bereitgehalten werden (im Folgenden: Geldspielgeräte; § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 7 Alt. 1 GlüStV). Die den Teilbereich von Spielhallen mit Geldspielgeräten betreffenden Regelungen werden insbesondere im Siebten Abschnitt des GlüStV und im 2 Teil des AGGlüStV zusammengefasst (§§ 24 bis 26 GlüStV; Art. 9 bis 12 AGGlüStV). Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt für Spielhallen ergibt sich aus § 24 Abs. 1, § 4 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV, das Befristungsgebot für die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, die Festlegung der Dauer der Befristung durch die zuständige Behörde richtet sich nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV i.V.m. Art. 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 40 BayVwVfG.

## 29

Das Glücksspielrecht ist nicht Teil eines harmonisierten Bereichs, für den der Gemeinschaftsgesetzgeber zuständig wäre, sondern liegt im Kompetenzbereich des nationalen Gesetzgebers. Insoweit steht es den Mitgliedstaaten bzw. - hier: nach den Maßgaben der föderalen Kompetenzordnung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20, Art. 30 ff. Art. 70 ff., Art. 83 ff. GG, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV) den (Bundes-) Ländern - frei, die Ziele ihrer Politik auf diesem Gebiet festzulegen, wobei sie bei der Bestimmung des ihnen am geeignetsten erscheinenden Niveaus des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung über ein weites Ermessen verfügen (vgl. EuGH, U.v. 19.12.2018 - C-375/17 - juris Rn. 40; U.v. 28.2.2018 - C-3/17 - juris

Rn. 20, U.v. 12.6.2014 - C-156/13 - juris Rn. 22 f., 33 ff., jeweils m.w.N.). Soweit sich der Kläger auf die Grundfreiheiten zur Gewährleistung des Binnenmarkts beruft, ist in der Rechtsprechung des EuGH weiter geklärt, dass diese auf interne Sachverhalte keine Anwendung finden, sondern einen zwischenstaatlichen Sachverhalt voraussetzen (vgl. EuGH, U.v. 8.5.2019 - C-53/18 - juris Rn. 34 ff.; Forsthoff in Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Stand Oktober 2019, Art. 45 Rn. 54 m.w.N. und Fn. 1; Streinz, EUV/AEU, 3. Auflage 2018, Art. 18 AEUV Rn. 6, 64 ff., Art. 26 AEUV, jeweils m.w.N.).

### 30

a) Nach Auffassung der Kammer fehlt es im konkreten Fall schon am Vorliegen des zur Anwendung der Grundfreiheiten erforderlichen grenzüberschreitenden Sachverhalts.

### 31

aa) Da der Kläger Deutscher ist und auf deutschem Territorium eine Spielhalle betreibt, spricht nichts für einen zwischenstaatlichen Sachverhalt. Von einem grenzüberschreitenden Sachverhalt kann insbesondere nicht allein deshalb ausgegangen werden, weil Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die angebotenen Spielmöglichkeiten nutzen könnten (vgl. EuGH, B.v. 4.6.2019 - C-665/18 - juris, Tenor in Deutsch; eine deutschsprachige Entscheidungsfassung liegt noch nicht vor - u.a. die französische Entscheidungsfassung s. Datenbank des Gerichtshofs der Europäischen Union, InfoCuria). Auch der klägerische Hinweis darauf, dass Novomatic ein österreichisches Unternehmen und Marktführer im Bereich der Spielhallen sei, lässt keinen grenzüberschreitenden Sachverhalt im konkreten Fall erkennen.

### 32

bb) Soweit sich der Kläger auf den Standpunkt stellt, es gehe vorliegend um eine Konzessionsvergabe, folgt das Gericht dem nicht.

### 33

Mit dem Vorbringen, die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten setze keinen unmittelbaren grenzüberschreitenden Vorgang voraus, es genüge vielmehr ein grenzüberschreitendes Interesse, bezieht sich der Kläger auf die Rechtsprechung des EuGH zur binnenmarktrelevanten Konzessionsvergabe bzw. zur binnenmarktrelevanten Vergabe öffentlicher Aufträge. Insoweit genügt im Hinblick auf alle potenziellen Bieter für einen Zwischenstaatsbezug ein (eindeutiges bzw. sicheres und nicht nur hypothetisches) „grenzüberschreitendes Interesse“ etwa bei intransparenter Vergabe zum Nachteil der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen, die (potenziell) an der Konzession oder dem Auftrag interessiert sein können, eben weil diese mangels Zugang zu angemessenen Informationen nicht in der Lage waren, ihr Interesse an der Konzession oder dem Auftrag zu bekunden (vgl. z.B. EuGH, U.v. 15.5.2008 - C-147/06 und C-147/08 - juris Rn.; EuGH, U.v. 14.11.2013 - C-221/12 - juris Rn. 31; EuGH, U.v. 6.10.2016 - C-318/15 - juris, jeweils m.w.N.).

### 34

Die glücksspielrechtliche Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle ist jedoch keine Konzession für die Veranstaltung von Glücksspielen. Das Verfahren zur Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle betrifft demzufolge weder die Vergabe einer (Dienstleistungs-) Konzession noch sonst ein Vergabeverfahren. § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV regelt vielmehr einen Erlaubnisvorbehalt, der es ermöglicht, in einem Verwaltungsverfahren zu prüfen, ob die Erlaubnisvoraussetzungen vorliegen. Ist dies der Fall, besteht ein Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung. Demgegenüber sind Konzessionen entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung von Bauleistungen oder der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen beauftragen (Erwägungsgrund Nr. 11 sowie Art. 5 Nr. 1 der Richtlinie 2014/23/EU; zu öffentlichen Aufträgen vgl. auch Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU zum Begriff der „Auftragsvergabe“). Durch die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis wird der Begünstigte aber weder mit der Erbringung einer Leistung noch mit der Erbringung und der Verwaltung einer Dienstleistung „beauftragt“, denn der Begünstigte muss keine Leistungen erbringen und er ist auch nicht verpflichtet, von der Erlaubnis Gebrauch zu machen. Auch wird zwischen der Behörde und dem Begünstigten kein irgendwie gearteter entgeltlicher Vertrag geschlossen. Das antragsgebundene, behördliche Erlaubnisverfahren endet vielmehr mit einem - einseitigen - hoheitlichen Akt der Behörde, mit dem, je nach dem Ergebnis der Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen, im Einzelfall die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle ganz oder mit Einschränkungen teilweise erlaubt oder die Erlaubnis versagt wird. Hiervon abgesehen werden die Standorte für Spielhallen weder durch den GlüStV noch durch das

AGGlüStV im Vorhinein festgelegt. Die Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen und das Verbot des baulichen Verbundes führen lediglich zu einer Verknappung der möglichen Spielhallenstandorte. Sie führen aber nicht zu einer Kontingentierung der Spielhallen (vgl. OVG NW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 77 ff.; SächsOVG, B.v. 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 80; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 46, jeweils m.w.N.).

### 35

b) Ungeachtet dessen, ob der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten im konkreten Fall eröffnet ist, sind die spielhallenbezogenen Regelungen zum Erlaubnisvorbehalt und zur Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse jedenfalls mit dem Unionsrecht vereinbar.

### 36

Zutreffend ist zwar die Annahme des Klägers, bereits das unter Erlaubnisvorbehalt stehende nationale Verbot des Betriebes einer Spielhalle stelle eine Beschränkung der Grundfreiheiten, namentlich des durch Art. 56 AEUV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs dar (vgl. EuGH, U.v. 22.6.2017 - C-49/16 - juris Rn. 33 m.w.N.). Eine Beschränkung der Grundfreiheiten steht einer nationalen restriktiven Regelung aber nicht entgegen, wenn diese gerechtfertigt ist. Soweit es hier von Belang ist, können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, zur Betrugsvermeidung und zur Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein und verfügen die staatlichen Stellen im besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein ausreichendes Ermessen, um festzulegen welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (vgl. EuGH, U.v. 30.4.2014 - C-390/12 - juris Rn. 41 ff.; U.v. 12.6.2014 - C-156/13 - juris Rn. 22 f., jeweils m.w.N.). Auch kann es gerechtfertigt sein, für verschiedene Arten von Glücksspielen unterschiedliche Regeln festzulegen (vgl. EuGH, U.v. 28.3.2018 - C-3/17 - juris Rn. 23, 29; C-46/08 Rn. 63 m.w.N.).

### 37

aa) Die spielhallenrechtlichen Vorschriften des GlüStV und des AGGlüStV dienen dem zwingenden Erfordernis des Allgemeininteresses u.a. am Schutz der Verbraucher (vor Spielsucht) und an der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und sind daher dem Grunde nach gerechtfertigt. Die Bestimmungen in § 1 GlüStV und Art. 1 AGGlüStV stellen ausdrücklich klar, dass die glücksspielrechtlichen Regelungen auch dem Ziel dienen, „das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen“. Gerade die Glücksspielart des gewerblichen Automatenspiels birgt ein hohes Suchtpotenzial, das Maßnahmen zur Reduzierung des Spiels in Spielhallen rechtfertigt (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 132 ff.; LT-Drs. 16/11995, S. 20, 30, jeweils m.w.N.).

### 38

bb) Die spielhallenbezogenen Beschränkungen der Grundfreiheiten genügen auch bei Anlegung eines dynamischen Ansatzes den Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit. Sie sind geeignet, das legitime gesetzgeberische Ziel zu erreichen, gehen über das Erforderliche nicht hinaus und werden auch tatsächlich dem Anliegen gerecht, das gesetzgeberische Ziel, u.a. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, U.v. 19.7.2012 - C-470/11 - juris Rn. 37 m.w.N.).

### 39

(1) Dass der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle sowie die Befristung der Erlaubnis geeignet i.e.S. sind, dem vorgenannten Allgemeininteresse und der gesetzgeberischen Intention zu dienen, steht für die Kammer außer Frage. Das glücksspielrechtliche Erlaubnisverfahren ermöglicht für jeden Einzelfall eine hoheitliche Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen bereits vor Aufnahme des Betriebs der Spielhalle und stellt damit den Vollzug der Ziele des GlüStV und des AGGlüStV sicher. Die Befristung der Erlaubnis dient der besseren Überwachung von Spielhallen, indem sie durch die vor Ablauf der Befristung mögliche Neubeantragung bzw. Neuerteilung einer Erlaubnis der Behörde umfassende Kontrollmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Entwicklung des Betriebs und seines Umfelds während der bisherigen Entwicklung sowie zwischenzeitlich etwa gewonnener neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der geltenden Regelungen und unter Berücksichtigung der örtlichen Entwicklung seit Erteilung der Ersterlaubnis eröffnet. Die Befristung ist geeignet, den Zweck umfassender Kontrolle zu fördern, weil erst durch sie eine spätere Neubeantragung

und ggf. Neuerteilung der Erlaubnis nötig wird (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20 m.w.N.; zum unionsrechtlichen Kohärenzvorbehalt, den der EuGH auf der Stufe der Geeignetheit verortet, s. nachfolgend (3)).

#### 40

(2) Der Erlaubnisvorbehalt und die Befristung der Spielhallenerlaubnis sind auch erforderlich, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen.

#### 41

Weniger einschränkende, ebenso wirksame Mittel wie der Erlaubnisvorbehalt und die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stehen nicht zur Verfügung. Insbesondere stellen die allgemeinen Überwachungsinstrumente nach § 9 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 4, Art. 10 Satz 2 AGGlüStV keine gleichwertige Kontrollmöglichkeit zur Verfügung. Bei 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, statt im Rahmen einer Neuerteilung eine Neubewertung vornehmen zu können. Die Befristung ist auch grundsätzlich verhältnismäßig i.e.S. unter Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich des betrieblichen und wirtschaftlichen Interesses des Spielhallenbetreibers einerseits und des öffentlichen Interesses an der Eindämmung der Gefahren der Spielsucht durch Reglementierung der Zahl, Dichte und Betriebsform von Spielhallen andererseits. Dies gilt auch mit Blick auf das Betreiberisiko, nach Ablauf der Befristung seiner Erlaubnis möglicherweise keine Nachfolgeerlaubnis zu erhalten und sich dennoch langfristig mietvertraglich gebunden und in Räume und Geräte investiert zu haben. Eingriffszweck und Eingriffsintensität stehen hier grundsätzlich in einem angemessenen Verhältnis. Dies gilt jedenfalls dann, 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. 20 m.w.N. zu einer verfügbaren Geltungsdauer der Erlaubnis von vier Jahren). Damit steht zur Überzeugung des Gerichts fest, dass die Beschränkungen für Spielhallen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels, u.a. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu erreichen, erforderlich ist (vgl. EuGH, U.v. 6.11.2003 - C-243/01 - juris Rn. 72).

#### 42

Das Erlaubniserfordernis nach § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV und die Befristung der Erlaubnis auf Grundlage des § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV sind auch im Hinblick auf Bestandsspielhallen - wie hier - verhältnismäßig, weil gewerberechtlich vor dem 28. Oktober 2011 erlaubte und bestehende Spielhallen von Gesetzes wegen für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags, also vom 1. Juli 2012 bis zum Ablauf des 30. Juni 2017, als mit §§ 24, und 25 GlüStV vereinbar galten. Dieser hinreichend lange Zeitraum genügt den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 - C-98/14 - juris Rn. 76 ff. m.w.N.). Denn die großzügig bemessene Übergangsfrist trägt dem Interesse der Betreiber von bestehenden Spielhallen Rechnung, eine Amortisierung der im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage in die Spielhalle getätigten Investitionen zu erreichen, dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften und regelt insoweit einen schonenden Übergang zu den strengeren Regeln des Glücksspielstaatsvertrags (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn. 48 m.w.N.). Von einer plötzlichen und unvorhersehbaren Beschränkung des Glücksspielrechts kann ohnehin nicht die Rede sein (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 199 ff.). Eine durch Erwägungen der Rechtssicherheit gerechtfertigte Übergangsfrist beeinträchtigt auch nicht die Kohärenz der Rechtsvorschriften des Glücksspielstaatsvertrags (vgl. EuGH, U.v. 8.9.2010 - C-46/08 - juris Rn. 106 ff.).

#### 43

(3) Die vonseiten des Klägers beanstandeten Regelungen entsprechen im Moment ihres Erlasses und auch danach dem Anliegen des Gesetzgebers, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheit zum Spiel zu verringern (vgl. EuGH, U.v. 30.6.2016 - C-465/15 - juris Rn. 33 ff.).

#### 44

Zwar haben die Mitgliedstaaten im nichtharmonisierten Bereich des Glücksspiels ein weites gesetzgeberisches Ermessen, die Ziele ihrer Politik festzulegen, das ihnen am geeignetsten erscheinende Niveau des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung zu bestimmen und damit die Grundfreiheiten einzuschränken. Innerhalb dieses Schutzsystems müssen die Mitgliedstaaten ihr legitimes Regelungsziel

aber kohärent und systematisch verfolgen (vgl. EuGH, U.v. 16.2.2012 - C-72/10 u.a. - Rn. 63; BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 10.12 - juris Rn. 30 ff, jeweils m.w.N.). Dieser Anforderung entsprechen die spielhallenbezogenen Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV auch mit Blick auf das Bereithalten von Geldspielgeräten (nachfolgend (a)) sowie hinsichtlich der verschiedenen Glücksspielarten (nachfolgend (b)). Der Erlaubnisvorbehalt und das Befristungsgebot für Spielhallen nach § 24 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV regeln, dass vor der Errichtung und dem Betrieb einer Spielhalle sowie nach Ablauf der Befristung vor dem weiteren Betrieb einer bestehenden Spielhalle ein glücksspielrechtliches Erlaubnisverfahren durchzuführen ist.

#### **45**

Soweit es den staatlich nicht monopolisierten Bereich des Spielhallenrechts betrifft, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschränkungen der Grundfreiheiten anderen Zielen dienen würden, als zur Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen (in diese Richtung BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - juris Rn. 85, zu landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen in Berlin). Auch besteht kein Grund zu der Annahme, dass die gegenständlichen suchtpräventiven Regelungen für Spielhallen durch die Politik in anderen Glücksspielsektoren, insbesondere durch fiskalische Interessen, konterkariert würden (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 122 ff., 141 ff. m.w.N.).

#### **46**

(a) Den Mitgliedstaaten steht es grundsätzlich frei, eine Erlaubnisregelung zu schaffen, mit der - wie hier - unionsrechtlich anerkannte Ziele verfolgt werden (vgl. EuGH, U.v. 8.9.2010 - C-46/08 - juris Rn. 82 ff.). Im Hinblick auf die Beschränkung des gewerblichen Automatenspiels insbesondere in Spielhallen hat der nationale Gesetzgeber erwogen, dass das gewerbliche Automatenspiel wegen „seines hohen Suchtpotenzials“, das „bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am höchsten ist“, und „der zu verzeichnenden expansiven Entwicklung“ zusätzlichen Beschränkungen unterworfen werden soll, zu denen auch der spielhallenbezogene Erlaubnisvorbehalt und das Befristungsgebot zählen (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 20, 30). Insoweit ist in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können, u.a. hinsichtlich der konkreten Modalitäten ihrer Veranstaltung, des Umfangs der für sie kennzeichnenden Einsätze und Gewinne, der Zahl potenzieller Spieler, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter, der bei den Spielern hervorgerufenen Reaktionen oder danach, ob sie, wie es bei den in Spielbanken angebotenen Spielen und den dort oder in anderen Einrichtungen aufgestellten Geldspielautomaten der Fall ist, die körperliche Anwesenheit des Spielers erfordern oder nicht (vgl. EuGH, U.v. 8.9.2010 - C-46/08 - juris Rn. 62).

#### **47**

Dass der GlüStV und andere nationale Vorschriften die Bereitstellung von Geldspielgeräten in Gaststätten und Spielbanken anders geregelt haben als für den Bereich der Spielhallen, widerspricht danach nicht dem Kohärenzgebot. Denn eine unterschiedliche Behandlung der Stand- bzw. Aufstellorte von Geldspielgeräten ist im Hinblick auf deren andersgeartetes Gefahrenpotenzial gerechtfertigt. Davon abgesehen gelten die Ziele des GlüStV, u.a. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu verfolgen, gleichermaßen für das Automatenspiel in Spielhallen wie in Spielbanken und Gaststätten (§ 2 Abs. 2 bis 4 i.V.m. § 1 GlüStV). Auch können die für Spielbanken und Gaststätten bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen aus dem GlüStV - ebenso wie bei Spielhallen - von der zuständigen Behörde im Einzelfall vollzogen werden (§ 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, Art. 1 Abs. 2 Satz 1, Art. 4 AGGlüStV).

#### **48**

Spielbanken unterfallen dem Anwendungsbereich des GlüStV (§ 2 Abs. 2 GlüStV). Sie bedürfen dem allgemeinen Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV entsprechend einer Erlaubnis nach Art. 2 des Gesetzes über Spielbanken im Freistaat Bayern (SpielbG). Um dem Kohärenzgebot zu genügen, hat der nationale Gesetzgeber in § 20 Abs. 1 GlüStV zudem bestimmt, dass die Anzahl der Spielbanken zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV zu beschränken ist (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 30). Dem folgend bestehen in Bayern nur neun Spielhallen in Gemeinden mit Staatsbädern sowie in Gemeinden, die als Heilbäder, Kur- oder Erholungsorte anerkannt sind. Zudem sind die Ziele des SpielbG identisch mit denen des GlüStV (Art. 1 SpielbG). In der Erlaubnis nach Art. 2 SpielbG ist u.a. die Zahl der höchstens in einer Spielbank zulässigen Automaten zu bezeichnen (Art. 2 Abs. 4 Nr. 1 SpielbG, § 1 Abs. 1 Nr. 2 SpielbO, sog.

„Kleines Spiel“). Insoweit bedürfen auch Spielbanken einer förmlichen Erlaubnis nach dem SpielbG (vgl. im Übrigen BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 143 ff.). Eine gesetzlich gebotene Befristung ist zwar nicht vorgesehen, die Erlaubnis kann aber mit einer Frist von zwei Jahren zum Jahresende widerrufen werden (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 SpielbG).

#### 49

Auch Gaststätten, in denen (maximal zwei, § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV) Geldspielgeräte bereitgehalten werden dürfen, unterfallen dem Anwendungsbereich des GlüStV (§ 2 Abs. 4 GlüStV). Insoweit bedarf es aber - anders als bei Spielhallen und Spielbanken - keiner irgendwie gearteten glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Eine hoheitliche Überwachung findet gleichwohl im Rahmen von förmlichen Gestattungsverfahren statt, weil das Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten einer gewerberechtlichen Erlaubnis und Bestätigung bedarf (§ 33c GewO i.V.m. SpielV). Eine gesetzlich gebotene Befristung ist nicht vorgesehen, die Erlaubnis und die Gestattung können aber aufgehoben werden (Art. 48, 49 BayVwVfG).

#### 50

Die rechtlich unterschiedliche Behandlung von Spielhallen einerseits sowie Spielbanken und Gaststätten auf der anderen Seite ist sachlich gerechtfertigt. Soweit es die Ungleichbehandlung von Spielhallen gegenüber Spielbanken und Gaststätten betrifft, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, wird auf die Ausführungen in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 Bezug genommen (Az: 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 170 ff. zum Verbundverbot, zum Abstandsgebot, zur Gerätehöchstzahl und zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson). Auf den Punkt gebracht besteht die sachliche Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung von Spielhallen gegenüber Spielbanken und Gaststätten danach darin, dass Spielhallen im Gegensatz zu Spielbanken im Alltag verankert sind (BVerfG, B.v. 7.3.2017 a.a.O. Rn. 174; derzeit neun Spielbanken in ausgewählten Kurorten gegenüber etwa 2.500 Spielhallen in Bayern, vgl. Lasch, „Die Rechtmäßigkeit der spielhallenrechtlichen Vorschriften in Bayern unter besonderer Berücksichtigung des Unionsrechts“, BayVBl 2019, 541 m.w.N.) und dass das Gefährdungspotenzial im Hinblick auf die Intensität des Spiels an Geldspielgeräten und deren Verfügbarkeit in Gaststätten deutlich geringer ist als in Spielhallen, u.a. weil der Schwerpunkt von Gaststätten nicht im Aufstellen und Bereithalten von Spielgeräten liegt, sondern im entgeltlichen Anbieten von Speisen und Getränken (BVerfG, B.v. 7.3.2017 a.a.O. Rn. 175). Diese Erwägungen lassen sich auf den glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt und das glücksspielrechtliche Befristungsgebot für Spielhallen unter dem Aspekt der Kohärenz der Regelungen zur Beschränkung des Automatenspiels in anderen Unternehmen als Spielhallen übertragen. Denn die unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte durch den zuständigen Gesetzgeber ist im Regelfall nicht inkohärent, sondern Ausdruck einer demokratisch legitimierten Interessengewichtung (vgl. Glöckner in Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 3. Auflage 2020, Art. 56 - Art. 62 AEUV Rn. 82a ff.).

#### 51

(b) Die glücksspielrechtliche Regulierung im nationalen Recht genügt auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten von Glücksspielen dem unionsrechtlichen (Gesamt-) Kohärenzgebot.

#### 52

Auch soweit es Beschränkungen eines Glücksspielsektors betrifft, kann eine gewisse Gesamtkohärenz des Regelungsbereichs von Bedeutung sein. So ist in der Rechtsprechung des EuGH geklärt, dass sich ein duales System (glücksspielrechtliches Monopol neben Konzessions- und Erlaubnissystem) zur Organisation des Glücksspielmarkts als im Widerspruch zu den Grundfreiheiten stehend erweisen kann, wenn festgestellt wird, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als die, die dem staatlichen Monopol unterliegen, 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, was zur Folge hat, dass das der Errichtung dieses Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann (vgl. EuGH, U.v. 28.2.2018 a.a.O. juris Rn. 24 m.w.N.). Dass die nationale Glücksspielpolitik zur Teilnahme an Geldspielgeräten ermuntern würde, ist angesichts der auf eine Verknappung des Spielhallenangebots gerichteten Regelungen im GlüStV und im AGGlüStV (Verbundverbot, Abstandsgebot) allerdings nicht zu sehen. Die unterschiedliche Behandlung von Spielhallen sowie Spielbanken und Gaststätten ist nach vorstehenden Ausführungen sachlich gerechtfertigt, kann also nicht als Indiz dafür gewertet werden, dass das Spiel an Geldspielgeräten an anderen Aufstellorten als in Spielhallen gefördert würde. Überdies wurde

die maximal zulässige Anzahl an Geldspielgeräten in Gaststätten insbesondere zum Schutz junger Menschen mit Wirkung zum 10. November 2019 von drei auf zwei Geldspielgeräte reduziert (vgl. Art. 5 Nr. 1 Buchst. a der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 4.11.2014, BGBl I, S. 1678; BR-Drs. 437/13 S. 12 f.).

### 53

Da mit den Glücksspielrechtlichen Regelungen zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen keine Monopolregelung inmitten stehen, fordert das intersektorale Kohärenzgebot, dass eine die Grundfreiheiten einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Nicht erforderlich ist demgegenüber eine sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifende Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 14.16 - juris Rn. 38 m.w.N.). Dies gilt auch mit Blick auf das jeweilige mit einer Beschränkung verfolgte Reduktionsziel. Denn im Bereich der Glücksspiele ist grundsätzlich gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung zu prüfen, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels oder der Ziele zu gewährleisten, die von dem fraglichen Mitgliedstaat geltend gemacht werden, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels oder dieser Ziele erforderlich ist (vgl. EuGH, U.v. 8.9.2010 - C- 316/07 - juris Rn. 93; Glöckner in Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 3. Auflage 2020, Art. 56 - Art. 62. AEUV Rn. 82b m.w.N.).

### 54

Hiervon ausgehend tragen die glücksspielrechtlichen Beschränkungen zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen nach Überzeugung des Gerichts in systematischer und kohärenter Weise zur Erreichung der Ziele des GlüStV bei, ohne durch die Glücksspielpolitik in andern Sektoren konterkariert zu werden. Der GlüStV und das AGGlüStV verfolgen mehrere gleichrangige und legitime Gemeinwohlziele (§ 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 GlüStV), die nach Auffassung des nationalen Gesetzgebers nur erreicht werden können, wenn differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen werden (§ 1 Satz 2 GlüStV). Die in § 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 GlüStV genannten Ziele der Vermeidung und Bekämpfung von Spielsucht (Nr. 1), der Kanalisierung des Glücksspielangebots, um der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Nr. 2), der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes (Nr. 3), der Abwehr von kriminellen Einflüssen (Nr. 4) und des Vorbeugens von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs (Nr. 5) können Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten sowohl in Gestalt einer Regelung über ein staatliches Monopol bei bestimmten Arten von Glücksspielen als auch in Gestalt der Regelung, wonach für die Veranstaltung von Glücksspielen eine Konzession oder - wie hier - Erlaubnis erforderlich ist, rechtfertigen (vgl. EuGH, U.v. 28.2.2018 - C-3/17 - juris Rn. 23 ff. m.w.N.). Diese Ziele des GlüStV widersprechen einander nicht, sondern ergänzen sich vielmehr und werden im GlüStV durch ein im Wesentlichen stimmiges Regelungskonzept zum Ausgleich gebracht. Soweit es das gewerbliche Automatenpiel betrifft, misst ihm der nationale Gesetzgeber auf der Grundlage empirischer Studien das höchste Suchtpotenzial unter allen Glücksspielen bei (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 20, 30 m.w.N.). Dies rechtfertigt eine am Maßstab der Suchtprävention ausgerichtete differenzierte Regelungspraxis gegenüber anderen Arten von Glücksspielen. Soweit es das Internetglücksspiel betrifft, dem insbesondere für Casinospiele und Sportwetten ebenfalls eine hohe Suchtgefahr beigemessen wird (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 17), hat der nationale Gesetzgeber eine restriktivere Regelung getroffen als für Spielhallen, indem er das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten hat (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Das Internetverbot trägt auch nach Zulassung der Ausnahmen für die unter suchtpreventiven Gesichtspunkten weniger gefährlichen Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten in systematischer und kohärenter Weise zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages bei (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 14.16 - juris Rn. 37 ff. m.w.N.). Die streng regulierte Öffnung des Internetvertriebswegs hinsichtlich der Sportwetten nach § 10a Abs. 4 GlüStV steht nicht im Widerspruch zum Ziel der Spielsuchtbekämpfung, u.a., weil die Experimentierklausel des § 10a GlüStV darauf angelegt ist, Erfahrungen zu sammeln und die Ergebnisse der probeweisen Öffnung systematisch zu beobachten und auszuwerten (vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 a.a.O. Rn. 39 f.; LT-Drs. 16/11995 S. 17 ff., 29). Nichts anderes ergibt sich für § 10a GlüStV i.d.F. des Dritten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (3. GlüÄndStV v. 16. August 2019; GVBl 2019, 538; LT-Drs. 18/1804 S. 3 f., 5).

### 55

(c) Die spielhallenbezogenen Beschränkungen erweisen sich schließlich bei Anstellung eines dynamischen Ansatzes nicht deshalb als unverhältnismäßig bzw. inkohärent, weil mittlerweile ein Entwurf der Länder zu einem „Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland“ (GlüNeuRStV) mit Stand vom 17./18. Januar 2020 vorliegt.

#### **56**

Die Länder haben diesen Entwurf erarbeitet, um die Fortgeltung des bis zum Ablauf des 30. Juni 2021 befristeten Glücksspielstaatsvertrags (§ 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) zu gewährleisten. Entsprechend des Ablaufs der Gültigkeit des derzeitigen Glücksspielstaatsvertrags soll der GlüNeuRStV nach der Entwurfsfassung am 1. Juli 2021 in Kraft treten (vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Entwurfsfassung). Rechtliche Wirkungen vor seinem Inkrafttreten entfaltet der GlüNeuRStV nicht.

#### **57**

Auch unter Einbeziehung der Entwurfsfassung ist im Übrigen nicht zu sehen, dass sich die Umstände nach Erlass des derzeit wirksamen Glücksspielstaatsvertrags in eine Richtung entwickelt hätten, die die Verhältnismäßigkeit einschließlich der Kohärenz der betreffenden Regelungen ernstlich infrage stellen könnten. Soweit es den Erlaubnisvorbehalt und das Befristungsgebot für die Zulassung von Spielhallen betrifft, enthält der Entwurf des GlüNeuRStV keine Änderung.

#### **58**

cc) Die spielhallenbezogenen Beschränkungen des GlüStV und des AGGlüStV, insbesondere der Erlaubnisvorbehalt und das Befristungsgebot, genügen auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem daraus folgenden Transparenzgebot (vgl. zu diesem Erfordernis EuGH, U.v. 19.7.2012 - C-470/11 - juris Rn. 42 ff. m.w.N.).

#### **59**

(1) Das Transparenzgebot im vorgenannten Sinn ist gewahrt, wenn die Regelungen auf objektiven, nichtdiskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (vgl. EuGH, U.v. 19.7.2012 ebd.).

#### **60**

Dass sämtliche gesetzlich geregelten Beschränkungen hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs von Spielhallen auf im Voraus bekannten Kriterien beruhen, bedarf angesichts der Verkündung des GlüStV und des AGGlüStV im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Bayern keiner Vertiefung. Diese Kriterien, an denen die Beschränkungen zu messen sind, sind - wie bereits ausgeführt wurde - auch objektiv und nichtdiskriminierend.

#### **61**

Insbesondere setzt das nationale Recht einer missbräuchlichen Ausübung des den Behörden eingeräumten Ermessens strikte Grenzen. Während die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV zu befristen ist, der Behörde also insoweit kein (Entschließungs-) Ermessen eingeräumt ist, bestimmt die Behörde die Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen. Dies folgt, mangels gesetzlich festgelegter Fristdauer, aus Art. 36 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG, wonach ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen u.a. mit einer Bestimmung erlassen werden darf, nach der eine Vergünstigung zu einem bestimmten Zeitpunkt endet. Nach welchen materiell-rechtlichen Maßstäben das Ermessen auszuüben ist, ergibt sich aus Art. 40 BayVwVfG. Danach ist das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und sind die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Bezogen auf die festzulegende Dauer der Befristung sind die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags einschließlich des Zwecks der Befristung maßgebend, der Behörde im Zuge einer Neubewertung eine umfassende Kontrollmöglichkeit einzuräumen (vgl. im Einzelnen: BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20). Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens ergeben sich aus der gesamten Rechtsordnung, insbesondere ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. Aschke in BeckOK, VwVfG, § 40 Rn. 50 ff.).

#### **62**

Das den Behörden eingeräumte Ermessen hinsichtlich der Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis genügt auch im Übrigen den Anforderungen an eine transparente Ausübung, weil die glücksspielrechtliche Erlaubnis schriftlich zu erteilen und deshalb mit einer (schriftlichen) Begründung zu

versehen ist, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben und die - bei Ermessensentscheidungen - auch die Gesichtspunkte erkennen lassen soll, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (§ 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG; vgl. EuGH, U.v. 19.7.2012 a.a.O. Rn. 43).

### 63

Die gerichtliche Nachprüfung der behördlichen Ermessensausübung und deren Begründung sieht die deutsche Rechtsordnung ausdrücklich vor. Sie erfolgt spiegelbildlich zu den Vorgaben, nach denen die Behörde ihr Ermessen gemäß Art. 40 BayVwVfG auszuüben hat. Gemäß § 114 Satz 1 VwGO prüft das Gericht auf Klage hin auch, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts (hier: der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis) rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Erlaubnis nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

### 64

dd) Der Einwand der Klagepartei, mangels jeglicher Darlegungen von Rechtfertigungsgründen im gegenständlichen Bescheid sei der Beklagte seiner Aufgabe, Eingriffe in Grundfreiheiten legitimieren zu müssen, nicht nachgekommen, bzw. die Annahme einer unionsrechtlichen Legitimation der angegriffenen Beschränkungen scheide aus, weil der Beklagte seiner Darlegungs- und Beweislast nicht nachgekommen sei, verfährt nicht.

### 65

Die dem Kläger erteilte Erlaubnis genügt einschließlich der Begründung der Befristungsentscheidung und der Gesichtspunkte, von denen das Landratsamt bei der Ausübung des behördlichen Ermessens ausgegangen ist, den Anforderungen des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG. Weitergehende Begründungsanforderungen ergeben sich aus dem Unionsrecht nicht.

### 66

Die zum Beleg der gegenteiligen klägerischen Auffassung in Bezug genommene Entscheidung des EuGH vom 14. Juni 2017 (Az. C-685/15) führt zu keiner anderen Bewertung. Diese Entscheidung betrifft u.a. die Frage, ob der Richter die Tatsachen, die Verwaltungsübertretungen - die strafrechtlichen Charakter haben - darstellen können, von Amts wegen zu ermitteln hat und verpflichtet sein kann, anstelle der Behörde Rechtfertigungsgründe vorzubringen, also in erster Linie strafprozessuale Fragen. Davon, und ebenfalls von entscheidungserheblichen Fragen nach der Beweislastverteilung, ist der gegenständliche Sachverhalt weit entfernt.

### 67

Im Übrigen liegt auch der in Bezug genommenen Entscheidung zugrunde, dass es den zuständigen Stellen des Mitgliedsstaats obliegt, dem nationalen Gericht alle Umstände darzulegen, anhand deren sich das Gericht vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den vom EuGH aufgestellten Anforderungen genügt, damit sie als gerechtfertigt angesehen werden kann bzw. alle Umstände darzulegen, anhand derer sich das Gericht vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (vgl. EuGH, U.v. 30.4.2014 - C-390/12 - juris Rn. 50 m.w.N.). Das nationale Gericht hat sodann zu prüfen, welche Ziele mit der betreffenden nationalen Regelung verfolgt werden und ob die durch die Regelung auferlegten Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. EuGH, U.v. 14.6.2017 - C-685/15 - juris Rn. 50 f.). Das ist hier geschehen. Das Landratsamt hat die Umstände ermittelt, um den klägerischen Erlaubnisantrag auf Grundlage der nationalen Vorschriften zu bescheiden, seine Entscheidung auch begründet und die Behördenakte, in der die maßgeblichen Umstände dokumentiert sind, vorgelegt. Damit waren alle Umstände dargetan, die es dem Gericht ermöglichten, die geforderte Rechtmäßigkeitsprüfung einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nach nationalem Recht und Unionsrecht vorzunehmen.

### 68

3. Von Vorstehendem ausgehend ist die auf Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften getroffene Entscheidung des Landratsamts, die spielhallenrechtliche Erlaubnis des Klägers auf die Dauer von vier Jahren zu befristen, auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Im Hinblick auf die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der nationalen Normen des einfachen Rechts wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Nr. II.1.b) zur Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung verwiesen.

## 69

Wie dargestellt ist die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen ein zwingender Grund des Allgemeininteresses, der eine Beschränkung der Glücksspieltätigkeiten rechtfertigt, und misst der nationale Gesetzgeber den in Spielhallen zum Einsatz kommenden Geldspielgeräten auf der Grundlage empirischer Studien das höchste Suchtpotenzial unter allen Glücksspielen bei (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 20, 30). Dem entsprechend soll das weitere Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen in bestimmten Intervallen in einem förmlichen Erlaubnisverfahren überprüft werden. Ein Zeitraum von vier Jahren ist vorliegend nicht zu kurz bemessen, um die Spielhalle des Klägers hinsichtlich ihrer betrieblichen Entwicklung, der Änderung ihres örtlichen Umfelds aber auch im Hinblick auf neuere Erkenntnisse, die sich bei fortlaufenden Untersuchungen u.a. zur Gewährleistung des Spielerschutzes ergeben können, einer erneuten Bewertung zu unterziehen.

## 70

Insbesondere wird das wirtschaftliche Interesse des Klägers am Bestand der Erlaubnis durch deren Befristung auf vier Jahre nicht unverhältnismäßig beschränkt, weil eine Amortisierung von Geldspielgeräten innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren grundsätzlich möglich ist, die Spielgeräte und andere Einrichtungsgegenstände auch weiterverkauft oder weitervermietet werden können und sich für Mietverträge nach dem nationalen Recht ein Recht auf Kündigung ergeben kann (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 193 f., 215 m.w.N.). Eine in jedem Einzelfall verlustfreie Abwicklung des Spielhallenbetriebs verlangt auch das Unionsrecht nicht, sofern - wie in § 29 Abs. 4 GlüStV geregelt - hinreichend lange Übergangszeiträume vorgesehen sind (vgl. EuGH, U.v. 20.12.2017 - C-322/16 - juris Rn. 48 m.w.N.).

## 71

4. Nach den vorstehenden Ausführungen besteht kein Erfordernis, dem Europäischen Gerichtshof die vom Kläger formulierte Frage in Rn. 69 des Schriftsatzes vom 6. Februar 2020 zur Vorabentscheidung vorzulegen noch eine sinngemäße Frage des Inhalts, ob die nationalen Beschränkungen des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts und/oder Befristungsgebots für Spielhallen mit dem Unionsrecht vereinbar sind (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Ebenso wenig bestehen Gründe, sonst eine Vorlagefrage i.S.d. § 267 Abs. 1 AEUV zu stellen. Die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat die Grundfreiheiten im nichtharmonisierten Bereich des Glücksspiels beschränken kann, sind in der vorstehend genannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geklärt.

## 72

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.