VGH München, Beschluss v. 31.05.2021 – 23 ZB 20.524

Titel:

Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 24, § 25, § 29 Abs. 4
AGGlüStV Art. 9, Art. 12

Leitsätze:

1. Eine glücksspielrechtliche Erlaubnis ist zwingend zu befristen. Die gesetzliche Pflicht zur Befristung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Befristungsregelungen im Glückspielstaatsvertrag und im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland sind auch nach unionsrechtlichen Maßstäben gerechtfertigt, weil sie mit dem verfolgten Ziel der Bekämpfung der Spielsucht einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses dienen. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)
3. Da § 33i GewO einerseits und § 24 GlüStV sowie § 25 GlüStV andererseits unterschiedlich ausgestaltet sind, ist es gerechtfertigt, dass beide Erlaubnisse nebeneinander bestehen. Die zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis kann vom Gesetzeszweck und vom Regelungscharakter neben einer bundesrechtlichen Genehmigung stehen. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
4. Ein grenzüberschreitender Sachverhalt liegt nicht vor, wenn eine nach nationalem Recht gegründete juristische Person mit Sitz im Inland sich gegen sie belastende glücksspielrechtliche Verwaltungsakte einer nationalen Behörde wehrt, so dass der Schutzbereich der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit nicht eröffnet ist. (Rn. 32 und 33) (redaktioneller Leitsatz)
5. Das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot. (Rn. 63) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bestandsspielhalle, Erlaubnis, Befreiung, Befristung, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Abstandsgebot, Transparenzgebot

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 23.01.2020 – W 5 K 19.1637

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert wird unter Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Instanzen auf jeweils 15.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Klägerin verfolgt mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung ihre in erster Instanz erfolglose Klage weiter, mit der sie sich gegen die Befristung der ihr erteilten glückspielrechtlichen Erlaubnis sowie gegen die Befristung der ihr erteilten Befreiung vom sog. Verbundverbot für den Betrieb ihrer Spielhalle „R … II“ in A … wendet.

2
Mit Schreiben vom 6. März 2017 beantragte die Klägerin für den Betrieb der streitbefangenen Spielhalle „Spielothek R … II“ in der B H1.str. … in A … − zusätzlich zu der bereits vorliegenden gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO - „auf unbefristete Zeit“ eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glückspielwesen (i.d.F.d. Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags

zum Glücksspielwesen in Deutschland, vgl. Bek. v. 30.6.2012 GVBl 2012 S. 318 ff. u. Bek. v. 13.7.2012, GVBl S. 392, im Folgenden: GlüStV) in Verbindung mit Art. 9 des (bayerischen) Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (vgl. Bek. 20.12.2007, GVBl 2007 S. 922 ff. sowie mittlerweile Bek. 24.7.2017, GVBl S. 393 u. Bek. 9.6.2020, GVBl 2020 S. 287, im Folgenden: AGGlüStV). Gleichzeitig beantragte sie ebenfalls auf „unbefristete Zeit“ eine Befreiung von dem Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (im Folgenden: Verbundverbot) nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Verbindung mit Art. 12 AGGlüStV und vorsorglich eine Ausnahme vom Mindestabstandsgebot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV.

3
Mit Bescheid vom 23. Juni 2017 erteilte das Landratsamt M … der Klägerin die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle (Nr. 1. des Bescheidtenors), fügte eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung vom sog. Verbundverbot (Nr. 2) bei und befristete die Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 (Nr. 4.). Im weiteren wurde die Klägerin zur Einhaltung der von ihr vorgelegten Konzepte beziehungsweise Unterlassungserklärung verpflichtet (Nr. 3.) und weitere - von der Klägerin nicht angefochtene - Nebenbestimmungen verfügt (Nr. 5. - 21.). Auf den Bescheid wird Bezug genommen.

4
Am 4. Juli 2017 hat die Klägerin hiergegen Klage erhoben und in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 23. Januar 2020 beantragt,

5
„Ziffer 2 des Bescheids des Landratsamts M … vom 23. Juni 2017 betreffend die Spielothek R … II in A … aufzuheben, soweit darin die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 befristet wurde und die Ziffer 4 dieses Bescheids aufzuheben.“

6
Mit Urteil vom 23. Januar 2020 hat das Verwaltungsgericht die von der Klägerin erhobene Klage (W 5 K 19.1637) abgewiesen. Das Urteil ist der Klägerin am 17. Februar 2020 zugestellt worden. Auf das Urteil wird Bezug genommen.

7
Mit Schriftsatz vom 1. März 2020 hat die Klägerin

8
die Zulassung der Berufung beantragt.

9
Mit Schriftsatz vom 1. März 2021 sowie vom 29. März 2020 hat die Klägerin vorgetragen, dass die Berufung gemäß § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 3, 4 und 5 VwGO zuzulassen sei, und dies im Einzelnen begründet. Ferner beantragte sie die Aussetzung des Verfahrens bis zum Inkrafttreten des neuen Glückspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) und des neuen Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Glückspielstaatsvertrages (AGGlüStV).

10
Wegen der übrigen Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten sowie das weitere anhängige Verfahren für die Spielhalle R … I und III in A … (23 ZB 20.523 und 23 ZB 20.525) Bezug genommen.

II.

11
1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Dabei kann offenbleiben, ob der Antrag nicht bereits deshalb abzulehnen ist, weil die gegen die Befristung der Erlaubnis erhobene isolierte Anfechtungsklage schon nicht statthaft ist bzw. eine isolierte Aufhebbarkeit der Befristung hier offensichtlich ausscheidet, weil die Befristung konstitutiver Bestandteil der Erlaubnis ist und auf der Grundlage des geltenden Rechts die Erteilung einer Erlaubnis ohne Befristung bzw. eine Befreiung/Ausnahme mit einer Geltung über das aktuelle Ende der Geltungsdauer des Staatsvertrags am 30. Juni 2021 hinaus gesetzlich nicht vorgesehen ist (vgl. BVerwG, U.v. 6.11.2019 - 8 C 14.18 - BVerwGE 167, 60 - juris Rn. 17 ff. m.w.N.; OVG Hamburg, U.v. 22.6.2017 - 4 Bf 160/14 - juris Rn. 68; OVG NRW, B.v. 30.4.2021 - 4 A 2781/20 - juris Rn. 14). Denn jedenfalls sind die geltend gemachten Zulassungsgründe weder im Sinne von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt noch liegen sie vor.

12
a) Zuzulassen ist die Berufung, wenn einer der Zulassungsgründe i. S. v. § 124 Abs. 2 VwGO gem. § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO fristgerecht dargelegt ist und vorliegt.

13
aa) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 − BVerfGE 151, 173 <186> = juris Rn. 32 m.w.N.). Um ernstliche Zweifel entsprechend § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO darzulegen, muss sich die die Zulassung beantragende Partei substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen, insbesondere darlegen, dass und aus welchen Gründen es mit Unionsrecht in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht im Einklang steht (vgl. BayVGH, B.v. 12.9.2018 - 22 ZB 17.960 u.a. - juris Rn. 17).

14
bb) Eine Rechtssache weist besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO auf, wenn das Zulassungsvorbringen gegen das erstinstanzliche Urteil Fragen von solcher Schwierigkeit aufwirft, dass sie sich wegen der Komplexität nicht im Berufungszulassungsverfahren klären lassen. Keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten weist eine Rechtssache auf, wenn die rechtlichen Fragen sich ohne Weiteres aus den Normen ergeben oder in der Rechtsprechung geklärt sind und wenn kein besonders unübersichtlicher oder schwer zu ermittelnder Sachverhalt vorliegt (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 28 u. 33 m.w.N.). Auch hier muss sich die die Zulassung beantragende Partei substantiiert mit dem angefochtenen Urteil auseinandersetzen. Insbesondere soweit die Schwierigkeiten darin gesehen werden, dass das Verwaltungsgericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, sind diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darzustellen und ihr Schwierigkeitsgrad plausibel zu machen (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 - juris Rn. 17). Dies gilt insbesondere auch bei Geltendmachung von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Unionsrecht (vgl. NdsOVG, B.v. 4.2.2020 - 11 LA 479/18 - juris Rn. 60).

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

16
dd) Eine Divergenz im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ist gegeben, wenn das Verwaltungsgericht in Anwendung derselben Vorschrift mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz oder einem verallgemeinerungsfähigen Tatsachensatz von einem Rechts- oder Tatsachensatz, den ein in der Norm genanntes übergeordnetes Gericht aufgestellt hat, ausdrücklich oder konkludent abweicht und die

Entscheidung darauf beruht (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 42 f.; Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 36. EL, Stand: Februar 2019, § 124 Rn. 36 ff.). Die divergierenden Sätze müssen einander präzise gegenübergestellt werden, sodass die Abweichung erkennbar wird. Es genügt nicht, wenn in der angegriffenen Entscheidung ein in der Rechtsprechung der übergeordneten Gerichte aufgestellter Grundsatz lediglich übersehen, übergangen oder in sonstiger Weise nicht richtig angewandt worden ist (vgl. BVerwG, B.v. 13.2.2019 - 1 B 2.19 - juris Rn. 15; B.v. 21.11.2017 - 1 B 148.17 - juris 16). Eine bloße Ergebnisdivergenz reicht daher nicht; auch obiter dicta lösen keine Divergenz aus (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 42; Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 36. EL, Stand: Februar 2019, § 124 Rn. 45).

17
ee) Ein Verfahrensmangel liegt vor, wenn eine Norm des Verwaltungsprozessrechts nicht oder nicht richtig angewendet worden ist (Seibert in: Sodan/Ziekow, NK-VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 187; Rudisile in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, VwGO § 124 Rn. 51 m.w.N.; BayVGH München, B.v. 14.1.2019 - 10 ZB 18.1413 - juris Rn. 20; B.v.5.2.2016 - 7 ZB 15.1073 - juris Rn. 11; OVG Schleswig-Holstein, B.v. 17.2.2021 - 4 LA 208/19 - juris Rn. 45).

18
ff) „Darlegen“ bedeutet nach dem allgemeinen Sprachgebrauch so viel wie „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“. Dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ist deshalb nur dann genügt, wenn nicht nur der Zulassungsgrund konkret benannt, sondern zugleich auch näher erläutert wird, aus welchen Gründen er vorliegen soll. Insoweit bedarf es einer substantiierten, auf den jeweiligen Zulassungsgrund bezogenen Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff entsprechend durchdrungen und aufbereitet wird. Der Kläger muss sich mit den Argumenten, die das Verwaltungsgericht für die angegriffene Rechtsauffassung oder Sachverhaltsfeststellung und -würdigung angeführt hat, inhaltlich auseinandersetzen und aufzeigen, warum sie aus seiner Sicht nicht tragfähig sind (vgl. BayVGH, B.v. 19.4.2011 - 8 ZB 10.129 - juris Rn. 7 m.w.N.; B.v. 26.5.2020 - 15 ZB 19.2231 - juris Rn. 14 m.w.N.).

19
Eine bloße Wiederholung erstinstanzlichen Vorbringens genügt diesen Anforderungen nicht (vgl. BayVGH, B.v. 23.6.2020 - 24 ZB 19.2439 - juris Rn. 8; B.v. 12.8.2019 - 6 ZB 19.778 - juris Rn. 5 m.w.N.; B.v. 22.12.2017 - 22 CS 17. 2261 - juris Rn. 27 ff. m.w.N.; B.v. 21.7.2016 - 12 ZB 16.1206 - juris Rn. 6; B.v. 21.10.2014 - 21 ZB 14.876 - juris Rn. 8; B.v. 19.4.2011 - 8 ZB 10.129 - juris Rn. 18 m.w.N.). Denn Ausführungen, die noch in Unkenntnis des Inhalts der angefochtenen Entscheidung getätigt wurden, können nicht die erforderliche Auseinandersetzung mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts beinhalten (vgl. BayVGH, B.v. 20.04.2012 - 11 ZB 11.1491 - juris Rn. 2; B.v. 9.1.2013 - 21 ZB 12.2586 - juris Rn. 4). Die durch das Gesetz geforderte Befassung mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts schließt es daher aus, eine Zulassungsbegründung als beachtlich anzuerkennen, die nur das erstinstanzliche Vorbringen wiederholt (vgl. BayVGH, B.v. 12.8.2019 - 6 ZB 19.778 - juris Rn. 5 m.w.N.; B.v. 22.12.2017 - 22 CS 17.2261 - juris Rn. 27 f. m.w.N.; B.v. 20.4.2012 - 11 ZB 11.1491 - juris Rn. 2).

20
gg) Hat das Verwaltungsgericht seine Entscheidung auf mehrere Begründungen gestützt, muss im Hinblick auf jeden der Begründungsstränge ein Zulassungsgrund dargelegt und gegeben sein (vgl. BayVGH, B.v. 26.1.2018 - 6 ZB 17.956 - juris Rn. 3 m.w.N.). Denn ist nur bezüglich einer Begründung ein Zulassungsgrund gegeben, dann kann diese Begründung hinweggedacht werden, ohne dass sich der Ausgang des Verfahrens ändert (vgl. BVerwG, B.v. 21.8.2018 - 4 BN 44.17 - juris Rn. 3; B.v. 9.9.2009 - 4 BN 4.09 - juris Rn. 5; BayVGH, B.v. 4.6.2020 - 6 ZB 20.647 - juris Rn. 3).

21
b) Gemessen an diesen Maßstäben hat der Antrag auf Zulassung der Berufung keinen Erfolg, da er bereits den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO nicht genügt und sich im Übrigen nicht mit den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils argumentativ auseinandersetzt und überdies auch keiner der geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

22
aa) Die von der Klägerseite behaupteten Zulassungsgründe im Sinn von § 124 Abs. 2 VwGO sind nicht entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO dargelegt, soweit der

Zulassungsschriftsatz vom 29. März 2020 sich in einer weitestgehend wörtlichen Wiederholung des Klagebegründungsschriftsatzes vor dem Erstgericht vom 14. Januar 2018 erschöpft (vgl. BayVGH, B.v. 26.5.2020 - 15 ZB 19.2231 - juris Rn. 14 m.w.N.), da es insoweit an einer Verknüpfung zwischen dem seitens der Klägerin vorgetragenen Rechtsstandpunkt und der Argumentation des Verwaltungsgerichts fehlt (vgl. BayVGH, B.v. 31.5.2021 - 23 ZB 20.517).

23
bb) Im Übrigen setzt sich der Antrag auf Zulassung der Berufung - soweit er sich nicht ohnehin in einer wörtlichen und pauschalen Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens erschöpft - jedenfalls nicht mit den Ausführungen des angefochtenen Urteils auseinander, so dass auch insofern kein Zulassungsgrund im Sinn von § 124 Abs. 2 VwGO entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO aufgezeigt wird und ungeachtet dessen die geltend gemachten Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO auch nicht vorliegen.

24
In der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung ist bereits mehrfach und wiederholt geklärt, dass der Betrieb einer Spielhalle im Einklang mit Verfassungs- und Unionsrecht (unter anderem) einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden kann (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerfGE 145,20; BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 - juris LS; E.v. 26.6.2018 - Vf. 4-VII-13 - juris Rn. 78; BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 126 = juris Rn. 39 m. w. N.; U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn, 30 ff.; OVG NRW, B.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 33 m.w.N.; B.v. 30.4.2021 - 4 A 2781/20 - juris Rn. 16 f.; OVG Lüneburg, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 10 ff. m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, U.v. 25.4.2017 - 6 S 1765/15 - juris Rn. 29 m.w.N.). Zudem ist eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes zwingend zu befristen (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV i. V. m. Art. 9 AGGlüStV) und auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung mehrfach bestätigt, dass die gesetzliche Pflicht zur Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht gegen höherrangiges Recht verstößt (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221, juris Rn. 16 ff.; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 54 f.; OVG NRW, B.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 59 ff., 69 f. und 71 ff. m.w.N.; B.v. 30.4.2021 - 4 A 2781/20 - juris Rn. 16 f.). Gleiches gilt für die Befristung der Befreiung vom Verbundverbot.

25
Gilt der danach zulässige Erlaubnisvorbehalt nur bis zum Ablauf des Staatsvertrags, kann die Klägerin denklogisch keine Erlaubnis verlangen, die diesen Erlaubnisvorbehalt überdauert. Demnach kann sie durch das Befristungserfordernis höchstens dann unverhältnismäßig belastet werden, wenn die Behörde eine kürzere Frist als die Laufzeit des Staatsvertrags festsetzt (vgl. OVG NRW, B.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 57; B.v. 30.4.2021 - 4 A 2781/20 - juris Rn. 16 f.). Bezogen auf die streitgegenständliche Spielhalle wurde jedoch keine kürzere Frist festgesetzt, so dass auch die Anwendung der Vorschrift im vorliegenden Fall unbedenklich ist.

26
Jedenfalls greifen die von der Klägerseite vorgebrachten Einwände gegen die Befristungsregelungen im vorliegenden Fall nicht durch, soweit das Zulassungsvorbringen im Schriftsatz vom 29. März 2020 nicht ohnehin lediglich das erstinstanzliche Vorbringen wörtlich wiederholt.

27
(1) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Vorbringen, dass der doppelte Erlaubnisvorbehalt (gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO und glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV) gegen Art. 31 GG verstoße, so dass insoweit ein „Geburtsfehler des Ersten GlüÄndStV“ vorliege. Nach Auffassung der Klägerseite könnten Bestimmungen des Glückspielstaatsvertrages, welche die zeitliche Unbegrenztheit der gewerberechtlichen Konzession nach § 33i GewO einschränken bzw. ihr widersprechen, wegen des in Art. 31 GG normierten Vorrangs des Bundesrechts nicht angewandt werden.

28
Das Vorbringen der Klägerseite hierzu ist unschlüssig und unsubstantiiert. Entgegen der klägerischen Behauptung hat bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Spielhallenzulassung explizit ausgeführt, dass in Bayern mit Ablauf des 30. Juni 2013 neben der gewerberechtlichen Betriebserlaubnis nach § 33i GewO eine zusätzliche glückspielrechtliche Erlaubnis erforderlich wurde (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 196), ohne diesbezüglich eine derartige gegen Art. 31

GG verstoßende Mischlage festzustellen. Dazu hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die bundesrechtliche gewerbliche Erlaubnis des § 33i GewO auf Landesebene nicht im Sinne von Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG ersetzt, sondern ihr eine formell abgrenzbare landesrechtliche glückspielrechtliche Erlaubnis zur Seite gestellt wurde, die aufgrund der unterschiedlichen Maßgaben, darunter des Mindestabstandsgebots und des Verbundverbots, nicht zu einer verfassungswidrigen Mischlage führt (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn. 28 u. Rn. 29: „durch eine weitere, ausschließlich vom Landesgesetzgeber verantwortete glückspielrechtliche Erlaubnisregelung“ u. „keine … vergleichbaren Abstandsgebote, Verbundverbote““ u. „keine unklare Mischlage“; ebenso: BVerwG, B.v. 7.7.2020 - 8 B 74.19 - juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris; vgl. auch: SächsOVG, 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 55). Dies geht auch bereits aus dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 GlüStV hervor („Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse“ u. „Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag“). In der (bayerischen) Gesetzesbegründung kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die landesrechtliche glückspielrechtliche Erlaubnis zusätzlich zu der weiterhin fortgeltenden bundesrechtlichen gewerberechtlichen Erlaubnis geregelt werden soll (vgl. BayLT, Drucks. 16/12192, S. 2: „Prüfprogramm für die glückspielrechtliche Erlaubnis“ u. S. 14: „gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis“). Da § 33i GewO einerseits und § 24 GlüStV sowie § 25 GlüStV andererseits inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sind, ist es gerechtfertigt, dass beide Erlaubnisse nebeneinander bestehen. Auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist bereits entschieden, dass die zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis vom Gesetzeszweck und vom Regelungscharakter neben einer bundesrechtlichen Genehmigung stehen kann (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 38 f.).

29
Auch die Auslegung eines von der Klägerseite nicht näher bezeichneten Amtsgerichts, wonach die landesrechtlichen Regelungen des sächsischen Ausführungsgesetzes zur Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis „glatt“ dem Bundesrecht widersprechen und damit „nichtig“ seien (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 30.3.2020, S. 2 ff., S. 7 Ziffer 15) ist im vorliegenden Fall ebenfalls unerheblich, da dies auf landesrechtlichen Eigenheiten zu beruhen scheint, ohne dass die Klägerseite aufgezeigt hätte, dass und inwieweit diese auf das für den streitbefangenen Bescheid des Beklagten anwendbare Regelungsregime übertragbar wären, oder dies anderweitig erkennbar wäre. Abgesehen davon, dass eine verfassungswidrige und gegen Art. 31 GG verstoßende Mischlage auch nach der Rechtsprechung des sächsischen Oberverwaltungsgerichts nicht vorliegt (vgl. SächsOVG, 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 55 ff.), ist schließlich mangels einer nachprüfbaren Zitierung (Aktenzeichen, Datum) der von Klägerseite herangezogenen Entscheidung weder substantiiert dargetan noch anderweitig ersichtlich, welches „zuständige“ Amtsgericht in welcher Entscheidung entschieden haben soll, dass insoweit ein Verstoß gegen Art. 31 GG vorliegt. Im Übrigen erschöpft sich das klägerische Vorbringen auch diesbezüglich lediglich in einer wörtlichen Wiedergabe einer mangels Quellennachweises nicht recherchierbaren Entscheidung des „zuständigen“ Amtsgerichts, ohne darzulegen, inwieweit diese Ausführungen auf die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts übertragbar sein sollen.

30
(2) Mit dem Vorbringen, der Schutzbereich von Art. 56 AEUV und von Art. 49 AEUV sei eröffnet, weil es sich bei den Grundfreiheiten um in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht handle, setzt sich die Klägerseite nicht entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO mit den tragenden Gründen der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgericht auseinander, sondern wiederholt überwiegend wörtlich ihr Vorbringen aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 20. Januar 2020 in erster Instanz.

31
Ungeachtet dessen hat das Verwaltungsgericht einen grenzüberschreitenden Sachverhalt aufgrund der räumlichen Gegebenheiten sowie in Bezug auf die geltend gemachten Berührungspunkte mit österreichischen Glücksspielautomatenherstellern (Novomatic) verneint. Das Verwaltungsgericht hat sich dabei davon leiten lassen, dass ein grenzüberschreitender Sachverhalt grundsätzlich nicht vorliegt, wenn eine nach nationalem Recht gegründete juristische Person mit Sitz im Inland sich gegen sie belastende glückspielrechtliche Verwaltungsakte einer nationalen Behörde wehrt (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 83; OVG Berlin-Bbg, B.v. 27.1.2020 - OVG 1 S 47.19 - n.v. S. 5; NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 21).

32
Die Klägerin hat die Feststellungen zu ihrer Person (GmbH mit Sitz in Deutschland) nicht in Abrede gestellt. Demnach fehlt es schon nach ihrem eigenen Zulassungsvorbringen an dem vom Wortlaut der hier einschlägigen Grundfreiheiten selbst vorausgesetzten, den sachlichen Schutzbereich der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit eröffnenden grenzüberschreitenden Bezug (vgl. VGH BW, B.v. 3.3.2021 - 6 S 3097/20 - juris 7).

33
Darüber hinaus steht die Einschätzung des Verwaltungsgerichts auch im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, wonach die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den freien Dienstleistungsverkehr auf einen Sachverhalt keine Anwendung finden, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen. In der Rechtssache The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited und The Queen hat die Große Kammer des Gerichtshofs bekräftigt, dass Art. 56 AEUV auf einen bestimmten Sachverhalt nur anwendbar ist, wenn ein Auslandsbezug besteht. Die Große Kammer des Gerichtshofs hat hierbei entschieden, dass eine Situation, in der Wirtschaftsteilnehmer, die als in einem Mitgliedstaat ansässig anzusehen sind und an ebenfalls in diesem Mitgliedstaat ansässige Personen Glückspielleistungen erbringen, unionsrechtlich als ein Sachverhalt zu betrachten ist, der in keiner Hinsicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweist (vgl. EuGH <Große Kammer>, U.v. 13.6.2017 - C-591/15 <The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited u. The Queen> - juris Rn. 33 m.w.N. i.V.m. Rn. 46). Das aufgrund seiner hypothetischen Natur stets mögliche − und damit die aus dem unvollendeten Binnenmarkt folgende Inländerdiskriminierung aushebelnde − Argument, dass nicht auszuschließen ist, dass EUausländische Wirtschaftsteilnehmer ein Interesse hatten oder haben, dort Glückspielstätten zu eröffnen, wurde in jenem Verfahren nicht erwogen (vgl. BayVGH, B.v. 22. 12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 26 ff.).

34
Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den von Klägerseite angeführten, von einzelnen Kammern des Gerichtshofs − vor dem vorgenannten Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs − entschiedenen Urteilen zum Glückspielrecht diese den Anwendungsbereich des Unionsrechts jeweils auch aufgrund von besonderen Umständen mit EU-Auslandsbezug als eröffnet angesehen hatten (vgl. EuGH, U.v. 30.6.2016 - C-464/15 - juris Rn. 23: „Betreiber der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Glückspielautomaten … zwei Gesellschaften mit Sitz in der Tschechischen Republik bzw. in der Slowakei“; U.v. 11.6.2015 - C-98/14 <Berlington Hungary u.a.> - juris Rn. 25: „zu den Kunden der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens auch Unionsbürger gehörten“; U.v. 30.4.2014 - C-390/12 <Pfleger> − juris Rn. 22: „auch gegenüber Autoart … Bescheide erlassen“ u. Rn. 23: „Die Existenz der in der Tschechischen Republik ansässigen Autoart“; U.v. 19.7.2012 - C-470/11 <Galkarns> - juris Rn. 20: „wenn sein nationales Recht vorschreiben sollte, dass einem inländischen Staatsangehörigen die gleichen Rechte zustehen, die einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats in der gleichen Lage kraft Unionsrechts zustünden“). Derartige Feststellungen hat das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall nicht getroffen (s.o.). Die von der Klägerseite herangezogenen Entscheidung des EuGH vom 13. Oktober 2005 (C-458/03 <Parking Brixen> - juris) - betrifft die Auslegung der RL 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ABl. L 209, S. 1). Im vorliegenden Verfahren handelt es sich jedoch um eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Insofern zeigt die Klägerseite die Übertragbarkeit der von ihr zitierten EuGH - Entscheidung nicht auf. Es ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis als Erlass eines Verwaltungsakts qualifiziert hat, auch die Klagepartei räumt ein, dass kein Vergabeverfahren vorliegt. Diese Einordnung steht im Übrigen auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, wonach die Erteilung einer Erlaubnis für die Veranstaltung und Förderung von Glückspiel nicht einer Dienstleistungskonzession gleichzustellen ist, sondern eine behördliche Maßnahme zur Regulierung der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit darstellt (vgl. EuGH, U.v. 3.6.2010 - C-203/08 <Sporting Exchange> - juris Rn. 44 u. Rn. 46; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 34). Auch für die im Weiteren von der Klägerseite zitierte Rechtsprechung des EuGH vom 24. September 2013 - C-221/11 <Belgacom> zeigt diese nicht auf, inwieweit das Vorabentscheidungsersuchen, das die Auslegung von Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls für türkische Staatsangehörige betrifft, für den vorliegenden Fall einschlägig sein soll.

35
Ebenfalls nicht durchdringen kann die Klägerseite mit ihrem Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH im Verfahren C-384/08 (U.v. 11.3.2010 <Attanasio > juris). Zum einen beschränkt sich das klägerische Vorbringen hinsichtlich der zitierten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (C-384/08 <Attanasio >) auf die wörtliche Wiedergabe der zitierten Entscheidung des EuGH mit der Schlussfolgerung, dass diese Entscheidung auf den vorliegenden Fall eins zu eins zu übertragen sei (Zulassungsschriftsatz vom 30.3.2020, S. 26 letzter Absatz und S. 30 Absatz 2). Das Zulassungsvorbringen zeigt aber nicht auf, warum die zitierte EuGH Entscheidung eins zu eins auf den vorliegenden Fall übertragbar sein soll und erst Recht nicht, warum sich insoweit ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts ergeben. Es genügt daher bereits nicht den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO.

36
Sofern die Klägerseite mit diesem Vortrag aufzeigen möchte, dass ein gesichertes grenzüberschreitendes Interesse der Klägerin für den Betrieb von Spielhallen in Deutschland bestehe, obwohl es sich bei der Klägerin um eine inländische juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, so dass diese sich auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56 bzw. Art. 49 AEUV) berufen könne, verfängt dies ebenfalls nicht. Bei der von der Klägerseite zitierten Entscheidung des EuGH (C-348/08) handelt es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts, für das ein anderer Prüfungsmaßstab als im vorliegenden Verfahren gilt, bei dem der Europäische Gerichtshof das Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts nur zurückweisen kann, wenn offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der erbetenen Auslegung des Unionsrechts und der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens besteht. In der von der Klägerseite angeführten Rechtsprechung kann daher keine allgemeine Reduzierung des Erfordernisses eines grenzüberschreitenden Bezuges bzw. Interesses gesehen werden. Soweit der Europäische Gerichtshof nationale Regelungen, mit denen das Automatenspiel in stationären Glücksspielstätten eingeschränkt wurde, am Maßstab der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit gemessen hat, war vielmehr nach dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen des nationalen Gerichts ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben (vgl. EuGH, Urt. v. 14.6.2017 - C-685/15 - juris; U.v. 30.4.2014 - C-390/12 - juris; U.v. 21.9.1999 - C-124/97 - juris). Ein solcher Fall liegt angesichts des Umstandes, dass die Klägerin eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland ist, die hier Spielhallen betreibt, nicht vor (vgl. OVG Lüneburg, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 21). Eine Übertragung des Prüfungsmaßstabs des EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens eines nationalen Gerichts auf den vorliegenden Fall ist von der Klägerseite bereits nicht aufgezeigt und auch sonst nicht erkennbar, denn dieser Prüfungsmaßstab betrifft lediglich Entscheidungen, in denen der Europäische Gerichtshof die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen bzw. seine Zuständigkeit zu prüfen hat (vgl. VGH BW, B.v. 3.3.2021 - 6 S 3097/20 - juris Rn. 10 f., 11 ff., 14 m.w.N.).

37
Soweit die Klägerseite sich auf den Grundsatz der Effektivität (effet utile) zur Darlegung der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten beruft, zeigt sie die „Einschlägigkeit der Grundfreiheiten“ ebenfalls nicht auf, sondern erschöpft sich im Vorwurf, das Bundesverwaltungsgericht habe dies „floskelhaft“ verneint (Zulassungsbegründungsschriftsatz vom 30.3.2021, S. 34 Absatz 2). Es ist daher bereits nicht dargelegt und darüber hinaus auch sonst nicht ersichtlich, inwieweit in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Effektivität (vgl. EuGH <Große Kammer>, U.v. 13.3.2007 - C-432/05 <Unibet> - juris Rn. 43) vorliegend zur Anwendbarkeit der Grundfreiheiten führen soll.

38
Soweit die Klägerin sich auf das potenzielle Interesse eines ausländischen Unternehmens (Automatenhersteller aus Österreich) beruft, behauptet sie lediglich hypothetische Interessen der österreichischen Firma und macht zudem fremde Rechte Dritter geltend, deren Verletzung sie gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohnehin nicht rügen kann (vgl. OVG B. - Bbg., B.v. 27.1.2020 - OVG 1 N 78.19 - juris Rn. 7).

39
Soweit die Klägerseite zudem einen grundsätzlichen Anwendungsvorrang von Unionsrecht gegenüber nationalem Recht postuliert, indem sie sich auf die sog. DassonvilleEntscheidung des EuGH vom 11. Juli 1974 sowie auf die sog. SimmenthalEntscheidung vom 9. März 1978 beruft und behauptet, die Grundfreiheiten greifen, sobald und soweit Binnenmarktrelevanz vorliege, verfängt dies ebenfalls nicht. Der

Anwendungsvorrang des Unionsrechts steht bereits einer nationalen Regelung nicht entgegen, wenn und soweit das mitgliedstaatliche Recht jenseits des Anwendungsbereichs einschlägigen Unionsrechts - wie hier mit Blick auf die verfassungs- und unionsrechtlich legitimen Ziele des Jugend- und Spielerschutzes - einen sachlichen Regelungsbereich behält (vgl. BVerfG, B.v. 6.7.2010 - 2 BvR 2661/06 - juris Rn. 53; OVG Sachsen-Anhalt, B.v. 9.7.2019 - 3 L 79/16 - juris Rn. 52). Ungeachtet dessen zeigt die Klagepartei auch nicht auf, dass es sich im vorliegenden Fall nicht nur um eine rein hypothetische Beeinträchtigung des Unionsrechts handelt (s.o.). Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts scheidet aber bei rein innerstaatlichen Sachverhalten aus (s.o.). Auch die Unionsbürgerschaft bezweckt nicht, den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrags auf rein innerstaatliche Sachverhalte auszudehnen, die keinerlei Bezug zum Unionsrecht aufweisen (vgl. BVerwG, U.v. 13.2.2020 - 2 C 9.19 - BVerwGE 167, 351 - juris Rn. 12 m.w.N.). Liegen in einem bestimmten Fall keinerlei über den rein innerstaatlichen Rahmen hinausweisende Gesichtspunkte vor, so führt dies - wie bereits vorstehend ausgeführt - auch nach der Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Niederlassungsfreiheit wie auch auf den übrigen Gebieten zur Unanwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf den betreffenden Fall (vgl. EuGH, U.v. 8.12.1987 - 20/87 <Gauchard> - Slg.1987,4879 Rn. 12 f.; U.v. 1.4.2008 - C-212/06 <Gouvernement de la Communauté Francaise> Slg. I-1683 Rn. 33 ff., U.v. 8.11.2012 - C-40/11 <Iida> NVwZ 2013, 203 Rn. 77; U.v. 8.5.2013 - C-197/11 und C-203/11 <Libert> - DVBl 2013, 1041 Rn. 33 ff.; BVerwG, U.v. 13.2.2020 - 2 C 9.19 - BVerwGE 167, 351 - juris Rn. 12 m.w.N.).

40
(3) Da die Klägerseite hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten (Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Art. 49 und 56 AEUV) bereits keinen Zulassungsgrund im Sinn von § 124 Abs. 2 VwGO entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO dargelegt hat und ein solcher auch sonst nicht ersichtlich ist (s.o.), kommt es nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob die von der Klägerseite bemühte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 und 56 AEUV) im vorliegenden Fall verletzt sind. Im Falle einer Mehrfachbegründung des angefochtenen Urteils wie vorliegend ist eine Zulassung der Berufung nur gerechtfertigt, wenn im Hinblick auf jeden der Begründungsstränge ein Zulassungsgrund dargelegt wird und gegeben ist (vgl. BayVGH, B.v. 26.1.2018 - 6 ZB 17.956 - juris Rn. 3 m.w.N.). Denn ist nur bezüglich einer Begründung ein Zulassungsgrund gegeben, dann kann diese Begründung hinweggedacht werden, ohne dass sich der Ausgang des Verfahrens ändert (vgl. BVerwG, B.v. 21.8.2018 - 4 BN 44.17 - juris Rn. 3; B.v. 9.9.2009 - 4 BN 4.09 - juris Rn. 5; BayVGH, B.v. 4.6.2020 - 6 ZB 20.647 - juris Rn. 3).

41
Ungeachtet dessen ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls auch für den Fall, dass man die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten (Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Art. 49 und 56 AEUV) bejahen wollte, geklärt, dass weder der Erlaubnisvorbehalt im Glücksspielrecht noch die Befristungsregelungen für glücksspielrechtliche Erlaubnisse gegen Unionsrecht verstoßen (s.o.). Insoweit gilt bezogen auf das Befristungserfordernis nichts anderes als hinsichtlich des Erlaubnisvorbehalts selbst (vgl. OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 71 - 77 m.w.N.). Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten sind nach der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unionsrechtlich gerechtfertigt und verletzen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit daher nicht, 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 entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. EuGH, U.v. 21.10.1999, - C-67/98 - ECLI:EU:C:1999:514 <Zenatti> Slg 1999, I-7289 - juris Rn. 36; U.v 6.11.2003 - C-243/01 - ECLI:EU:C:2003:597 <Gambelli u. a.> Slg 2003, I-13031 - juris Rn. 67; U.v. 6.3.2007 - C-338/04 u. a. - ECLI:EU:C:2007:133 <Placanica u. a.> Slg 2007, I-1891 - juris Rn. 52 f.; U.v. 8.9.2010 - C-46/08 - ECLI:EU:C:2010:505 <Carmen Media> Slg 2010, I-8149 - juris Rn. 55, 64 f.; U.v. 8.9.2010 - C-316/07 u. a. - ECLI:EU:C:2010:504 <Markus Stoß u. a.> Slg 2010, I-8069 - juris Rn. 88).

42
Gemessen daran sind die Befristungsregelungen im Glückspielstaatsvertrag (i.d.F.d. Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, vgl. Bek. v. 30.6.2012 GVBl 2012

S. 318 ff. u. Bek. v. 13.7.2012, GVBl S. 392, im Folgenden: GlüStV) und im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland - AGGlüStV (vgl. Bek. 20.12.2007, GVBl 2007 S. 922 ff. sowie Bek. 24.7.2017, GVBl S. 393 u. Bek. 9.6.2020, GVBl 2020 S. 287) auch nach unionsrechtlichen Maßstäben gerechtfertigt, weil sie mit dem verfolgten Ziel der Bekämpfung der Spielsucht einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses dienen (vgl. BVerfG, B. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - BVerfGE 145, 20 - juris Rn. 124; BayVerfGH, E. v. 28.6.2013, VerfGHE 66, 101/117; E.v. 26.6.2018 - Vf. 4-VII-13 - juris Rn. 78; BayVGH, B. v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 25 f.; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 52 ff.; OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris Rn. 40 ff.; B. v. 5.9.2017-11 ME 169/17 Rn. 23; OVG NRW, B. v. 8.6.2017-4 B307/17, Rn. 40; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 44).

43
Jedenfalls hat die Klägerseite im vorliegenden Zulassungsverfahren nicht entsprechend den gesetzlichen Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO dargelegt, dass hier abweichend von den Feststellungen des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Urteil ein Verstoß gegen Unionsrecht, insbesondere gegen die Dienst- und Niederlassungsfreiheit (Art. 49 und Art. 56 AEUV) vorliegt.

44
(4) Mit der Rüge, die Begründung eines materiellen Befristungserfordernisses sei unschlüssig, wiederholt die Klägerseite im Wesentlichen lediglich das erstinstanzliche Vorbringen. Die Ziffern 18 - 23 im Zulassungsschriftsatz vom 29. März 2020 entsprechen wörtlich den Ziffern 118 - 120 und Ziffern 1 - 3 im Klagebegründungsschriftsatz vor dem Erstgericht vom 20. Januar 2020 und genügen daher bereits nicht den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO.

45
Abgesehen davon verfängt ihr Vortrag auch im Übrigen nicht. Soweit die Klägerseite rügt, die Verwaltung und die Gerichte würden verkennen, dass Befristungen den Gesetzeszweck des § 33i GewO, welcher als Bundesrecht jedem Landesrecht vorgehe, zuwiderlaufen würden, ist dies unzutreffend (s.o.). Die gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO und die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 GlüStV stehen, wie bereits vorstehend ausgeführt und wie sich aus dem Wortlaut der hier entscheidungstragenden Norm des § 24 Abs. 1 GlüStV, aber auch aus der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung ergibt, aufgrund der unterschiedlichen Regelungsinhalte unabhängig voneinander (s.o.: BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 196; BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16.16 - juris Rn. 28 u. Rn. 29; BVerwG, B.v. 7.7.2020 - 8 B 74.19 - juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 218.1732 - Juris Rn. 38 f.; SächsOVG, 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 55).

46
Soweit die Klägerseite befürchtet, dass Mitbewerbern zwischenzeitlich bestandskräftige Erlaubnisse im Umfeld von 500 m Umkreis erteilt worden seien, über die sie möglicherweise nicht informiert worden sei, so dass dies ihrerseits nach Ablauf ihrer befristeten Erlaubnis zu einer Schließung ihrer Spielhalle führen könne, kann die Klägerin auch damit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung nicht zum Erfolg verhelfen. Zum einen handelt es sich hierbei wiederum um eine Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens (vgl. Berufungsbegründungsschriftsatz vom 30.3.2020 mit der Klagebegründung vom 20.1.2020) sowie um eine nicht näher substantiierte Befürchtung der Klägerseite. Zum anderen überzeugt diese Argumentation gerade vor dem Hintergrund, dass nach der geltenden Rechtslage keine glücksspielrechtliche Erlaubnis über die Geltungsdauer des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags erteilt wird, gerade nicht. Vielmehr verdeutlich die klägerische Sorge, dass es (auch aus diesem Grund) sinnvoll, angemessen und verhältnismäßig ist, glücksspielrechtliche Erlaubnisse, Befreiungen und Ausnahmen zu befristen, jedenfalls ihre Geltungsdauer nicht über die Geltungsdauer des geltenden Glückspielstaatsvertrages hinaus zu erstrecken, damit das von der Klägerin befürchtete Szenario gerade nicht eintreten kann. Die nicht über die Dauer des Glückspielstaatsvertrages gesetzlich zwingend vorgeschriebene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stellt sicher, dass etwaige Nachfolgeregelungen anhand der aktuellen Entwicklungen im Glücksspielrecht überprüft werden können und gewährleistet zudem, dass die von der Klägerin befürchtete Ausschlusswirkung der an Mitbewerber erteilten glückspielrechtlichen Erlaubnisse im vorliegenden Fall nicht eintreten kann, da ihre und gegebenenfalls an Mitbewerber erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnisse jedenfalls nicht über die Geltungsdauer des aktuellen Glückspielstaatsvertrags erteilt wurden. Zudem wird auf die Möglichkeit einer Konkurrentenklage verwiesen, soweit der Konkurrent durch die einem Dritten erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis in eigenen Rechten

verletzt sein könnte (vgl. OVG NRW, U.v. 10.10.2019 - 4 A 665/19 - juris Rn. 55 - 57; B.v. 30.3.2021 - 4 A 1024/19 - juris Rn. 23 ff. m.w.N.).

47
Ungeachtet dessen ist es auch im Übrigen nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Prüfung die Befristung als sachgerecht und verhältnismäßig angesehen hat. Die Befristung ist das Mittel, um den Erfordernissen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, wenn die künftige Entwicklung der maßgeblichen Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses des Hauptverwaltungsaktes nicht absehbar ist (vgl. Ramsauer in Kopp/Schenke, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 36 Rn. 55). Ihre Funktion liegt insbesondere in änderungsaffinen Rechtsgebieten darin, dass die Verwaltung erneut prüfen kann, ob und inwieweit die tatsächlichen Voraussetzungen weiterhin vorliegen beziehungsweise ob und inwieweit die erteilte Erlaubnis zu einer gegebenenfalls geänderten Rechtslage im Widerspruch steht (vgl. BVerwG, U.v. 30.11.1954 - I C 148.53 - BVerwGE 1, 244 <246> = juris Rn. 19; Tiedemann in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 49. Aufl. Stand: 1.10.2020, § 36 Rn. 38). So liegt der Fall erkennbar hier, da im Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nicht absehbar war, inwieweit der neue Glückspielstaatsvertrag neue Maßgaben für Spielhallen bereithalten würde (vgl. NdsOVG, B.v. 13.5.2019 - 11 LA 389/18 - juris Rn. 8: „derzeit nicht ersichtlich …, inwieweit im Bereich der Spielhallen ab dem 1. Juli 2021 Neuregelungen in Kraft treten werden“). Die Befristung ermöglicht der Verwaltung zu überprüfen, ob und inwieweit der Betrieb der Spielhalle im Einklang oder im Widerspruch zu dem neuen Glückspielstaatsvertrag steht (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 54). Die zwingende Befristung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen fördert diesen Gesetzeszweck, weil hierdurch auf Grundlage des gegenwärtigen Staatsvertrags erteilte, bestandskräftige Erlaubnisse vermieden werden, die den Handlungsspielraum für Anpassungen der Regelungen des Staatsvertrags erschweren könnten (vgl. OVG NRW, 25.2.2021 - B.v. 4 A 4451/19 - Rn. 22 ff.; B.v. 28.9.2020 – 4 A 973/20 – juris Rn. 15). Der Hinweis der Klägerseite, dass eine unbefristete glücksspielrechtliche Erlaubnis ebenfalls von der Behörde jederzeit überprüft werden könne, verfängt nicht. Die Befristung ist auch 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, statt im Rahmen einer Neuerteilung eine Neubewertung vornehmen zu können. Auch angesichts der schnellen Änderungen des Glücksspielangebots, der zunehmenden Digitalisierung auch im Glücksspielsektor und der damit verbundenen schnellen Dynamik auf dem Glücksspielmarkt ist die Befristung nicht nur geeignet, die legitimen Allgemeinwohlinteressen des § 1 GlüStV zu sichern, sondern auch erforderlich. Durch die rasanten technischen Entwicklungen der angebotenen Glücksspiele wäre ein Widerruf - sofern die gesetzlichen Voraussetzungen überhaupt vorlägen - jedenfalls nicht genauso effektiv, wie eine Befristung. Die Befristung ist auch grundsätzlich verhältnismäßig i.e.S. unter Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich des betrieblichen und wirtschaftlichen Interesses des Spielhallenbetreibers einerseits und der öffentlichen Interessen an der Eindämmung der Gefahren der Spielsucht durch Reglementierung der Zahl, Dichte und Betriebsform von Spielhallen andererseits. Dies gilt auch mit Blick auf das Betreiberrisiko, nach Ablauf der Befristung seiner Erlaubnis möglicherweise keine Nachfolgeerlaubnis zu erhalten und sich dennoch gegebenenfalls 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. Dass die vorliegend verfügte Geltungsdauer von vier Jahren nicht vertretbar sein sollte, ergibt sich aus der Begründung des Zulassungsantrags nicht (BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20).

48
(5) Soweit die Klägerseite anführt, dass durch den Entwurf des neuen Staatsvertrages zur Neuregelung des Glückspielwesens in Deutschland zum Stand vom 18./19. Januar 2020 ein Paradigmenwechsel von „quantitativen“ zu „qualitativen“ Kriterien zum Ausdruck komme, zeigt die Klägerin nicht auf, inwieweit dies die Zulassung der Berufung begründen soll. Entgegen der Auffassung der Klägerseite ergibt sich aus dem Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag grundsätzlich keine Pflicht zu dessen Voranwendung. Auch der Umstand, dass ein Gesetzentwurf Regelungen vorsieht, nach denen die materielle Erlaubnisfähigkeit

möglicherweise günstiger zu beurteilen ist, führt grundsätzlich nicht zur Unangemessenheit der Anwendung geltenden Rechts (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 47.12 - juris Rn. 43 ff. m.w.N.). Ungeachtet dessen war im Zeitpunkt des Erlasses des streitbefangenen glücksspielrechtlichen Bescheids vom 6. Juni 2017 und der erstgerichtlichen Entscheidung vom 23. Januar 2020 das Gesetzgebungsverfahren noch nicht über die erste Lesung im Parlament und die Überweisung an die Ausschüsse hinausgelangt. Außerdem stand noch nicht fest, ob der durch das Gesetz umzusetzende Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011, wie in seinem § 35 Abs. 2 GlüStV 2011 i.V.m. § 35 Abs. 1 GlüStV 2021 vorausgesetzt, bis zum 31. März 2021 von mindestens 13 Bundesländern ratifiziert werden und zum 30. Juni 2021 die Ratifizierungsurkunde des Landes Sachsen-Anhalt bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerkonferenz hinterlegt sein wird, so dass der neue Glückspielstaatsvertrag 2021 zum 1. Juli 2021 in Kraft treten kann. Ungeachtet dessen würde die Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle sowie einer unbefristeten Befreiung sowohl nach dem geltenden Recht als auch nach dem Entwurf zum neuen Glückspielstaatsvertrag gegen den ausdrücklichen Wortlaut der entsprechenden gesetzlichen Regelungen verstoßen. Denn auch nach dem Entwurf des neuen GlüStV 2021 ist die glücksspielrechtliche Erlaubnis gem. § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV-Entwurf 2021 i.V.m. Art. 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 AGGlüStV-Entwurf 2021 zu befristen und kann für Spielhallen im baulichen Verbund nur eine befristete Erlaubnis bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. § 29 Abs. 4 GlüStV-Entwurf 2021) erteilt werden.

49
Ohne dass es noch entscheidungserheblich darauf ankommt, sind außerdem für den Fall des Inkrafttretens des neuen Glückspielstaatsvertrages 2021 im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glückspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) entsprechende Übergangsregelungen verankert (vgl. Art. 14 AGGlüStV vom 20. Dezember 2007 sowie Art. 15 AGGlüStV-Entwurf Stand: 16. März 2021). Die Klägerseite zeigt jedenfalls mit ihrem unsubstantiierten Vorbringen und dem pauschalen Verweis auf einen Paradigmenwechsel im Entwurf zum neuen Glückspielstaatsvertrag 2021 nicht auf, warum abweichend von den Feststellungen im angefochtenen Urteil bereits vor Inkrafttreten des neuen Glückspielstaatsvertrages eine unbefristete glückspielrechtliche Erlaubnis bzw. Befreiung zu erteilen sei, insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch die neuen Regelungen im Entwurf zum neuen GlüStV-2021 keine unbefristete glückspielrechtliche Erlaubnis, Befreiung und Ausnahmeerteilung vorsehen (s.o.). Die Umsetzung des neuen Glückspielstaatsvertrages ist von der Klägerseite vielmehr abzuwarten (OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 81).

50
Vor diesem Hintergrund war das Verfahren auch nicht, wie von Klägerseite angeregt, bis zum Inkrafttreten des neuen GlüStV auszusetzen.

51
(6) Auch mit der klägerischen Rüge, der angefochtene Bescheid leide an einem Ermessensausfall, da die Behörde das Unionsrecht nicht beachtet habe, führt nicht zum Erfolg des Antrags auf Zulassung der Berufung. Vorliegend hat das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung bereits die Anwendbarkeit des Unionsrechts mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts und überdies auch für den Fall der Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Grundfreiheiten jedenfalls einen Verstoß gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Sinn von Art. 49 und 56 AEUV verneint. Die Klägerseite ist dem nicht substantiiert entgegengetreten (s.o.). Insoweit kann es dahinstehen, ob der klägerisch gerügte Ermessensausfall hinsichtlich Unionsrecht im angefochtenen Bescheid vorliegt, denn jedenfalls im Hinblick auf den ersten Begründungsstrang (keine Eröffnung der Schutzbereiche von Art. 49 AEUV und von Art. 56 AEUV - Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit) und den zweiten Begründungsstrang (keine Verletzung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 und 56 AEUV) zeigt die Klägerseite keinen Zulassungsgrund auf (s.o.), so dass sich am Ergebnis des angefochtenen Urteils (Klageabweisung) jedenfalls nichts ändert, selbst, wenn die Rüge der Klägerseite hinsichtlich der Ermessensausübung des Beklagten sich abweichend vom angefochtenen Urteil als zutreffend erweisen sollte.

52
Ungeachtet dessen verfängt der Einwand der Klägerseite, das Verwaltungsgericht habe die Darlegungs- und Beweislast des Beklagten ausgeblendet und die Gerichte seien kein Reparaturbetrieb der Verwaltung, auch deshalb nicht, weil der Beklagte in dem streitbefangenen Bescheid in Vollzug des landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalts für die Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis zur Rechtfertigung in Bezug auf die

wirtschaftliche Betätigung der Klägerin auf die Ziele des § 1 GlüStV abgestellt hat, namentlich die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht sowie den Jugend- und Spielerschutz. Dies hat auch das Verwaltungsgericht aufgegriffen. Dass der Beklagte zu mehr veranlasst gewesen sein soll, zeigt die Klägerseite nicht auf. Die Klägerseite hat bereits nicht substantiiert dargetan, dass die in diesem Zusammenhang von ihr angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union einschlägig ist. So betraf das von Klägerseite erwähnte Verfahren im Ausgangssachverhalt ein Verwaltungsstrafverfahren, mithin ein Verfahren zum Zweck der Verhängung einer Sanktion (vgl. EuGH, U.v. 4.2.2016 - C-336/14 <Ince> − juris Rn. 6, 23 40: „Strafgesetzbuch“, „Freiheitsstrafe“ u. „Strafverfolgungsbehörde“; U.v. 30.4.2014 - C-390/12 <Pfleger> − juris Rn. 6: „Verwaltungsstrafbestimmungen“, „Verwaltungsübertretung“ u. „Geldstrafe“; vgl. auch: EuGH, U.v. 14.6.2017 - C-685/15 <Online G1. H2. GmbH> − juris Rn. 47: „Verwaltungsstrafverfahren“). Dazu ist weder von Klägerseite dargetan noch anderweitig ersichtlich, welchen Anlass der Beklagte in der konkreten prozessualen Situation gehabt haben soll, darüber hinaus weiter vorzutragen und vorzulegen. Der Beklagte hat der Klägerin im vorliegenden Fall die sie begünstigende glückspielrechtliche Erlaubnis erteilt. Die Klägerseite hat nicht erläutert, dass und inwieweit von der Erteilung der sie begünstigenden Erlaubnis - abgesehen von den isoliert angefochtenen Befristung − eine Belastung ausgeht.

53
Auch der Verweis auf die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Juni 2012 - 10 BV 09.2259 - verfängt nicht. Zum einen betrifft diese Entscheidung ebenfalls einen anderen Sachverhalt. Nach der von Klägerseite zitierten Entscheidung stellte das in § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 normierte Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Internet eine Beschränkung des von Art. 56 Abs. 1 AEUV gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehrs dar. Zum anderen ist die in dieser Entscheidung verfahrensgegenständliche Vorschrift des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 bereits nicht mehr in Kraft. Auch vor diesem Hintergrund zeigt die Klägerseite nicht auf, aus welchem Grund die damals herrschende Behördenpraxis im Bereich der glücksspielrechtlichen Werbung (§ 5 GlüStV 2008) auf den vorliegenden Fall einer befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 24 GlüStV) übertragbar sein soll. Die vom Verwaltungsgerichtshof in rechtlicher Hinsicht im Bereich eines Werbeverbots gesehene Ungleichbehandlung ist zehn Jahre später jedenfalls nicht ohne weitere Begründung und Darlegung auf einen Fall im Bereich einer befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen übertragbar.

54
(7) Die Klägerseite rügt außerdem eine fehlende Systematik und Kohärenz bei der Umsetzung glücksspielrechtlicher Beschränkungen durch die Behörden, den Freistaat Bayern und Deutschland (Zulassungsschriftsatz v. 30.3.2020, S. 35 ff.). Diesbezüglich wiederholt die Klägerseite im Antrag auf Zulassung der Berufung (Begründungsschriftsatz vom 30.3.2020, S. 36 - 49) ebenfalls lediglich ihr erstinstanzliches Vorbringen aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 20. Januar 2020 vor dem Erstgericht in weiten Teilen wortgetreu (s.o.), so dass es auch diesbezüglich bereits an einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechenden Darlegung fehlt.

55
Abgesehen davon hat das Verwaltungsgerichts im angefochtenen Urteil den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts verneint (vgl. UA S. 15 ff.), so dass die Frage der Inkohärenz nach der angefochtenen Entscheidung bereits nicht entscheidungserheblich war (UA S. 15 Ziffer 2.3, UA S. 16 Ziffer 2.3.1 und S. 17 Ziffer 2.3.2). Die Klägerin ist den Feststellungen des Verwaltungsgerichts hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten nicht substantiiert entgegengetreten (s.o.). Im Ergebnis kann es daher dahinstehen, ob die von der Klägerseite behauptete Inkohärenz zu bejahen ist, weil selbst wenn der klägerische Vortrag insoweit zutreffend wäre, dies angesichts der vorliegenden Mehrfachbegründung am Ergebnis der angefochtenen Entscheidung nichts zu ändern vermag.

56
Ohne das es darauf noch entscheidungserheblich ankommt, bleiben die diesbezüglichen klägerischen Ausführungen, soweit sie nicht ohnehin eine reine Wortwiederholung der Klagebegründung vor dem Verwaltungsgericht darstellen, unsubstantiiert, oberflächlich und pauschal. Die Klägerseite behauptet ohne die Benennung konkreter Erkenntnismittel und Quellen, dass es kein Vollzugskonzept der Behörden bei der Bekämpfung von unerlaubten Glücksspiel gebe und seit Jahren darauf verzichtet werde, gegen Glücksspielanbieter wegen Fehlens einer deutschen Konzession vorzugehen. Heute wisse „jeder“ und aus

„einem Zwischenbericht der Länder“, „eine“ Pressemitteilung des Hessischen Innenministeriums“ sowie „einer Studie der G2. GmbH“ und auch aus empirischen Untersuchungen gehe hervor, dass 60% bis 70% des Wetteinsatzes bei Sportwetten gemacht werde und 50% des Automatenglücksspiels in Deutschland mittlerweile online gespielt werde. Offen bleibt, woher die Klägerseite ihr Wissen hat. Es gibt unzählig viele Pressemitteilungen des Hessischen Innenministeriums, mehrere Zwischenberichte der Länder und Studien, so dass im vorliegenden Berufungszulassungsverfahren die in den Raum gestellten Prozentzahlen mangels entsprechender Quellenangaben durch die Klägerseite bereits nicht nachgeprüft werden können. Abgesehen davon wird auch die Entscheidungserheblichkeit dieser Zahlen für das streitgegenständliche Verfahren nicht aufgezeigt.

57
Im Übrigen wiederholt die Klägerseite lediglich ihre Vorwürfe aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 14. Januar 2018 vor dem Erstgereicht zur „notorisch aggressiven bundesweit anreizenden und ermunternden Werbung“ wörtlich, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO. Dessen ungeachtet hat das Verwaltungsgericht die von Klägerseite angesprochenen Werbemaßnahmen ausdrücklich geprüft und als keine Inkohärenz auslösend angesehen (vgl. UA S. 20 ff.). Dem setzt die Klägerseite in der Zulassungsschrift nichts an Substanz entgegen, insbesondere nicht mit dem pauschalen Wiederholen ihres Vorbringens im Klagebegründungsschriftsatz vom 14. Januar 2018 (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

58
Hinzu kommt, dass die in diesem Zusammenhang von Klägerseite zitierte Rechtsprechung weder materiell- noch prozessrechtlich einschlägig ist, da der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Hessen in einem Beschwerdeverfahren bezüglich der Veranstaltung von Sportwetten unter dem damals geltenden Sportwettenmonopol beziehungsweise der eingeleiteten Experimentierphase erging (vgl. HessVGH, B.v. 29.5.2017 − 8 B 2744/16 - juris Rn. 1 u. Rn. 33; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 46). Auch die im weiteren zitierte Rechtsprechung des Bundeverwaltungsgerichts betrifft bereits nach dem Sachvortrag der Klägerin Fälle von „Werbung der Monopolträger“ (vgl. Berufungsbegründungsschriftsatz vom 30.3.2020, S. 37 Ziffer 121 ff., S. 39 Ziffer 125 usw.) sowie Werbung für staatliche Landeslotterieunternehmen. Dass die mit der Regulierung der Spielhallen (Einführung eines glücksspielrechtlichen Erlaubniserfordernisses in Verbindung mit Mindestabstandsgebot und Verbundverbot) bezweckte Regelung durch die Werbepraxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnte, ist nicht ersichtlich (OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris, Rn. 40; OVG Lüneburg, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris Rn. 56). Entgegen dem Vorbringen der Klägerseite ergibt sich aus den von ihr vorgelegten Werbebeispielen daher keine Inkohärenz abweichend von den Feststellungen des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Urteil.

59
Auch wenn man außer Acht lässt, dass die Klägerin die von ihr behauptete Inkohärenz durch die bloße wörtliche Wiederholung ihres erstinstanzlichen Vorbringens bereits nicht dargelegt hat, entsprechen die Feststellungen des Verwaltungsgerichts zur Kohärenz der angegriffenen glückspielrechtlichen Maßnahmen auch der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris, Rn. 40; OVG Lüneburg, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris Rn. 56; B.v. 5.9.2017 - 11 ME 169/17 - juris Rn. 24; Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 52). Sowohl nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (U.v. 8.9.2010 <Stoß u. a.> C-316/07 u. a. - Slg. 2010, I-8069 Rn. 106; U.v. 8.9.2010 <Carmen Media> C-46/08 - a.a.O. Rn. 68) als auch nach derjenigen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. z.B. U.v. 20.6.2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 - juris Rn. 53) liegt ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot nur vor, wenn divergierende Regelungen zur Folge haben, dass das glücksspielrechtlichen Restriktionen zugrundeliegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, nicht mehr wirksam verfolgt werden kann. Der einzelne Mitgliedstaat der Europäischen Union ist vor diesem Hintergrund nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; das Kohärenzgebot stellt weder ein Uniformitätsgebot dar, noch verlangt es eine Optimierung der Zielverwirklichung (BVerwG, U.v. 1.6.2011 - 8 C 2.10 - NVwZ 2011, 1328 Rn. 45; U.v. 11.7.2011 - 8 C 11.10 - juris Rn. 43; U.v. 11.7.2011 - 8 C 12.10 - juris Rn. 42; B.v 11.7.2011 - 8 C 11.10 - juris Rn. 43; BayVGH, B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 29).

60

Gemessen daran zeigt die Zulassungsbegründung vom 29. März 2020 ungeachtet der fehlenden Darlegung entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO und der fehlenden Entscheidungserheblichkeit wegen der vorliegenden Mehrfachbegründung der angefochtenen Erstentscheidung jedenfalls keinen Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot auf.

61
(8) Im Übrigen setzt sich die Klägerseite mit den - unmittelbar und mittelbar in Bezug genommenen − Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu der Verhältnismäßigkeit und der Kohärenz des landesrechtlichen Erlaubnisvorbehalts und der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Befristung für die glückspielrechtliche Erlaubnis und Befreiung mit Blick auf deren Eignung zur Zielerreichung inhaltlich nicht auseinander.

62
Der von dem Verwaltungsgericht herangezogene Schutz der Verbraucher vor Spielsucht ist als ein zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls anerkannt (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 - C-98/14 <Berlington Hungary> - juris Rn. 58; U.v. 22.1.2015 - C-463/13 <Stanley International Betting u. Stanleybet Malta> − juris Rn. 48; U.v. 30.4.2014 - C-390/12 <Pfleger> − juris Rn. 41). Das Verbundverbot und das Mindestabstandsgebot für den Betrieb von Spielhallen und die zwingend vorgeschriebene Befristung sind konsequent am Ziel der Suchtbekämpfung ausgerichtet, auch wenn Spielhallen, Spielbanken und Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, unterschiedlichen Regelungen unterworfen sind (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314 u.a. - juris Rn.141; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 47; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 106, 107 u. Rn. 108). Innerhalb eines Mitgliedstaats müssen nicht alle Arten von Glückspiel gleichermaßen reguliert sein, die Unterschiede haben für sich genommen keine Auswirkungen auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit, insbesondere die Eignung (vgl. EuGH, U.v. 19.12.2018 - C-375/17 <Stanley International Betting u.a.> - juris Rn. 50; BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314 u.a. - juris Rn. 123 f. m.w.N.). Dabei ist jedenfalls nicht ersichtlich, worauf auch das Verwaltungsgericht abgestellt hat, dass der landesrechtliche Erlaubnisvorbehalt für die glückspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen (mit dem Verbundverbot und dem Mindestabstandsgebot) sowie die Befristungsregelungen nur scheinheilig den legitimen Zielen des Spieler- und Jugendschutzes dienten, der Normgeber in Wahrheit damit nur fiskalische Ziele verfolgt (vgl. BVerwG U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 85; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 31; OVG Berlin-Bbg, B.v. 27.1.2020 − OVG 1 S 47.19 - juris Rn. 24; SächsOVG, 29.11.2019 - 6 B 143/18 - juris Rn. 66; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 150; NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 28 u. U.v. 12.7.2018 − 11 LC 400/17 - juris Rn. 54 ff.). Die Eignung zur Zielerreichung im Bereich der Spielhallen wird weder durch die genannte Werbung für staatliche Lotterien, noch durch den Vollzug des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehaltes in Bezug auf die Anbieter von Online-Casinospielen und Sportwetten aufgehoben (OVG NRW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 42; OVG Lüneburg, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 28 f. m.w.N.). Die Regelung der Erlaubnispflicht mit zwingender Befristung neu erteilter glücksspielrechtlicher Erlaubnisse (§ 24 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 GlüStV) ist auch vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden (vgl. BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20).

63
(9) Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen auch nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot (OVG Lüneburg, B.v.4.9.2017 - 11 ME 206/17 - Rn. 31).

64
(10) Auch die übrigen Einwände gehen ins Leere, da sie ebenfalls nur eine wörtliche Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens darstellen, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO (s.o.). Es ist nicht auf Aufgabe des Senats, aufgrund pauschaler Wiederholung des Vorbringens vor dem Erstgericht gegebenenfalls für das Zulassungsverfahren relevante Teile herauszufiltern und in eine konkrete Beziehung zu den tragenden Gründen der angegriffenen Entscheidung zu setzen.

65
(11) Im Übrigen lässt die Zulassungsbegründung weder besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO noch eine grundsätzliche Bedeutung i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO der Rechtssache, noch eine Divergenz i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO und auch keinen Verfahrensfehler nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO hervortreten.

66

Abgesehen davon, dass bereits keine Frage formuliert ist, die eine Grundsatzrüge begründen könnte, ist das Vorbringen zur grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache sowie zum Vorliegen besonderer tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten pauschal und unsubstantiiert, sodass die Klägerseite auch insofern weder eine grundsätzliche Bedeutung noch besondere Schwierigkeiten der Rechtssache darlegt.

67
Die klägerische Anregung, den Rechtsstreit dem EuGH zur Klärung von ihr formulierter Fragen (vgl. Schriftsatz vom 30.3.2020, S. 17 und S. 32) zur Entscheidung vorzulegen, begründet ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 30.3.2020, S. 32/Ziffer 96), da die Klägerseite hinsichtlich der von ihr formulierten Fragen mangels möglicher Verletzung in eigenen Rechten (i.S.v. § 113 Abs. 1 VwGO), mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten, mangels Verletzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 und 56 AEUV sowie der vorliegenden Mehrfachbegründung bereits die Entscheidungserheblichkeit ihrer Frage nicht aufgezeigt hat (s.o.).

68
Soweit sich die Klägerseite auf eine nach ihren Ausführungen abweichende Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshof (B.v. 29.5.2019 - 8 B 2744/16) beruft, legt sie damit weder die grundsätzliche Bedeutung noch besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache dar. Zum einen zeigt sie weder auf, inwieweit das Verwaltungsgericht von der Entscheidung der Hessische Verwaltungsgerichtshofs tatsächlich abweicht, zum anderen beschränkt sie sich der Sache nach auf den Aspekt der Werbung für staatliche Lotterien, Glücksspiel und Sportwetten, der bereits vorstehend abgehandelt wurde und eine wörtliche Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens darstellt (s.o.). Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofs, nicht näher substantiierte Abweichungen herauszusuchen.

69
Auch den Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) legt die Antragsbegründung nicht hinreichend dar. Die bezeichnete Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 29.5.2019 - 8 B 2744/16), der kein dem Verwaltungsgericht Würzburg übergeordnetes Gericht und damit kein Divergenzgericht im vorliegenden Verfahren ist, ist zu Sportwetten ergangen. Außerdem fehlt es an der erforderlichen Gegenüberstellung divergierender fallübergreifender Rechtssätze (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 20.12.1995 - 6 B 35.95 - NVwZ-RR 1996, 712/713; B.v. 17.7.2008 - 9 B 15.08 - NVwZ 2008, 1115 Rn. 22 m.w.N.; BayVGH, B.v. 14.12.2020 - 11 ZB 20.2025 - juris Rn. 334 f.; Happ in Eyermann, VwGO, § 124a Rn. 73 m.w.N.).

70
Schließlich lässt sich der Zulassungsbegründung ein der Beurteilung des Senats unterliegender Verfahrensmangel gemäß § 124 Abs. 1 Nr. 5 VwGO, auf dem das Urteil beruhen kann, ebenfalls nicht entnehmen. Die Klägerin bezeichnet schon keine möglicherweise verletzte verfahrensrechtliche Norm (vgl. BVerwG, B.v. 7.7.2020 - 8 B 74.19 - juris Rn. 8).

71
(12) Aus genannten Gründen besteht mithin auch kein Anlass, die unionsrechtlich geklärten und im vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblichen Fragen zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit im Bereich der Spielhallen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen (OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 77).

72
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

73
3. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG und § 52 Abs. 1 GKG. Soweit nichts anderes bestimmt ist, ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG). Das Begehren, eine unbefristete Erlaubnis zu erhalten, entspricht für die Zeit nach Ablauf der angegriffenen Befristung der Sache nach dem Verlangen nach einer Neuerteilung einer Erlaubnis. Deshalb zieht der Senat in Orientierung an dem Vorschlag unter Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ-Beilage 2013, 58 [68]) pro Spielhalle den dort genannten Mindestbetrag für den Jahresgewinn von 15.000,00 EUR als Grundlage der Wertfestsetzung heran (vgl. OVG NRW, B.v. 25.2.2021 - 4 A 4451/19 - juris Rn. 26 f.;

B.v. 28.9.2020 – 4 A 973/20 – juris Rn. 24 f., m. w. N.; B.v. 30.4.2021 - 4 A 2781/20 - juris Rn. 22). Dementsprechend war auch die Streitwertfestsetzung für das erstinstanzliche Verfahren zu ändern (§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG).

74
4. Mit dieser Entscheidung wird das Urteil des Verwaltungsgerichts nach § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.