

**Titel:**

**Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für den Betrieb von Spielhallen**

**Normenketten:**

GlüStV § 24, § 25, § 29 Abs. 4

AGGlüStV Art. 9

GewO § 33i

AEUV Art. 49, Art. 56

**Leitsätze:**

1. In der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass der Betrieb einer Spielhalle im Einklang mit Verfassungs- und Unionsrecht (unter anderem) einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden kann. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)

2. In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist mehrfach bestätigt, dass die gesetzliche Pflicht zur Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht gegen höherrangiges Recht verstößt. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)

3. Da § 33i GewO einerseits und § 24 GlüStV sowie § 25 GlüStV andererseits inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sind, ist es gerechtfertigt, dass beide Erlaubnisse nebeneinander bestehen. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Bestandsspielhalle, Erlaubnis, Befristung, Spielhalle, Erlaubnisvorbehalt, Verhältnismäßigkeit, Verbraucher, Schutz, Spielsucht

**Vorinstanz:**

VG Regensburg, Urteil vom 05.08.2019 – RN 5 K 19.76

**Fundstelle:**

BeckRS 2021, 16289

**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 30.000,- Euro festgesetzt.

**Gründe**

1

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

2

1. Die innerhalb der Rechtsmittelbegründungsfrist geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1 bis 5 VwGO sind nicht dargelegt bzw. liegen nicht vor.

3

1.1. Das Zulassungsvorbringen legt keine ernstlichen Zweifel an der (Ergebnis-) Richtigkeit des angegriffenen Urteils dar.

4

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). 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).

## 5

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).

## 6

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem Antrag, die Befristung der der Klägerin für ihre beiden Spielhallen erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse bis zum 30. Juni 2021 aufzuheben und der Klägerin eine unbefristete Befreiung von der Erfüllung des Mindestabstandsgebots zu erteilen, abgelehnt, da die angegriffenen Befristungen rechtmäßig seien. Eine Befristung sei gesetzlich zwingend und die Beklagte habe im angefochtenen Bescheid eine Ermessensentscheidung getroffen, die frei von Rechtsfehlern sei. Bei der Entscheidung über die Fristdauer habe sich die Behörde sachgerecht an der durchschnittlichen Geltungsdauer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für Annahmestellen und gewerbliche Spielvermittler und an der Laufzeit des geltenden Glücksspielstaatsvertrags orientiert. Eine Befreiung vom Mindestabstandsgebot könne gemäß Art. 12 Satz 3 AGGlüStV nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden. Die Klägerin könne sich nicht auf einen Unionsrechtsverstoß berufen, weil der Anwendungsbereich der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit nicht eröffnet sei. Ungeachtet dessen verstießen die in diesem Fall maßgeblichen Vorschriften des GlüStV sowie des AGGlüStV ebenso wie auch die im streitgegenständlichen Erlaubnisbescheid verfügten Befristungen jedenfalls nicht gegen die Niederlassungs- (Art. 49 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV).

## 7

Hiergegen ist rechtlich nichts zu erinnern. 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; 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 NW, 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.; NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 10 ff. m.w.N.). Des Weiteren ist 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 NW, 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.). Die gewählte Befristungsdauer bis zum Ende der Laufzeit des geltenden Glücksspielstaatsvertrags ist das effektivste Mittel der Behörde zur Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts und der geltenden Anforderungen an Spielhallen zum Schutz der Spieler. Denn der Betrieb der Spielhallen der Klägerin könnte möglicherweise ab dem 1. Juli 2021 wegen veränderter Regelungen des an die Stelle des derzeit gültigen Staatsvertrags tretenden neuen Staatsvertrags und eines entsprechenden Ausführungsgesetzes nicht mehr erlaubnisfähig sein, wenn etwa zusätzliche Qualitätsanforderungen an die Betreiber oder den Betrieb von Spielhallen, etwa ein Spielersperrsystem, gestellt werden. Die Befristung dient daher in legitimer Weise der Gewährleistung, dass etwaige Neuregelungen effektiv umgesetzt werden können und über eine längere Geltung erst dann entschieden

wird, wenn feststeht, welche Anforderungen für die Zeit nach dem 30. Juni 2021 gelten (BayVGH, B.v. 25.2.2021 - 23 ZB 19.1820 - juris Rn. 20; B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1735 - juris Rn. 54; NdsOVG, B.v. 13.5.2019 - 11 LA 389/18 - juris Rn. 8). Nach Art. 12 AGGlStV kann eine Befreiung im Sinne des § 24 Abs. 4 Satz 4 GlStV nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden (vgl. BayVGH, B.v. 25.2.2021 - 23 ZB 19.1820 - juris Rn. 20; B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1735 - juris Rn. 54).

## 8

Die von der Klägerseite vorgebrachten Einwände gegen die Befristungsregelungen und deren Anwendung im Konkreten Fall greifen nicht durch, soweit das Zulassungsvorbringen nicht ohnehin lediglich das erstinstanzliche Vorbringen wörtlich wiederholt.

## 9

a) Nicht durchdringen kann die Klägerseite mit dem Vorbringen, dass der doppelte Erlaubnisvorbehalt (gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO und glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlStV) gegen Art. 31 GG verstoße, so dass insoweit ein „Geburtsfehler des Ersten GlÄndStV“ vorliege. Nach Auffassung der Klägerseite könnten Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages, 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.

## 10

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 glücksspielrechtliche 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 glücksspielrechtliche 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 glücksspielrechtliche 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 GlStV hervor („Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse“ u. „Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag“). In der (bayerischen) Gesetzesbegründung kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die landesrechtliche glücksspielrechtliche Erlaubnis zusätzlich zu der weiterhin fortgeltenden bundesrechtlichen gewerberechtlichen Erlaubnis geregelt werden soll (vgl. BayLT, Drucks. 16/12192, S. 2: „Prüfprogramm für die glücksspielrechtliche Erlaubnis“ u. S. 14: „gewerberechtliche Spielhallenerlaubnis“). Da § 33i GewO einerseits und § 24 GlStV sowie § 25 GlStV 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.).

## 11

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 widersprächen und damit „nichtig“ seien (Zulassungsbegründung, Ziff. 7 ff), 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 nachprüfaren 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.

## 12

b) 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 Verwaltungsgerichts auseinander, sondern wiederholt überwiegend wörtlich ihr Vorbringen aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 21. März 2019 in erster Instanz.

## 13

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 B.-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).

## 14

Die Klägerin hat die Feststellungen zu ihrer Person (KG 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 Rn. 7).

## 15

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 Glücksspielleistungen 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 Glücksspielstätten zu eröffnen, wurde in jenem Verfahren nicht erwogen (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 26 ff.).

## 16

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 Glücksspielautomaten ... 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 herangezogene 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. Bei der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis handelt es sich um den Erlass eines Verwaltungsakts; 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 Glücksspiel 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 die im Weiteren von der Klägerseite zitierte Rechtsprechung des EuGH vom 24. September 2013 - C-221/11 <Belgacom> betreffend wird nicht aufgezeigt, 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.

## 17

Ebenfalls nicht durchdringen kann die Klägerseite mit ihrem Verweis auf die Entscheidung des EuGH im Verfahren C-384/08 (U.v. 11.3.2010 <Attanasio > juris). Sofern die Klägerseite mit ihrem Vortrag, dass diese Entscheidung eins zu eins auf den vorliegenden Fall übertragbar sei (Zulassungsbegründung, Ziff. 67 ff), aufzeigen möchte, dass ein gesichertes grenzüberschreitendes Interesse der Klägerin für den Betrieb von Spielhallen in Deutschland bestehe, obwohl es sich bei ihr um eine inländische Personengesellschaft 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 Automatenenspiel 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, U.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 Personengesellschaft mit Sitz in Deutschland ist, die hier Spielhallen betreibt, nicht vor (vgl. NdsOVG, 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.).

## 18

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 ihr Vorbringen in dem Vorwurf, das Bundesverwaltungsgericht habe dies „floskelhaft“ verneint (Zulassungsbegründung, Ziff. 91). 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.

## 19

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).

## 20

Soweit die Klägerseite zudem einen grundsätzlichen Anwendungsvorrang von Unionsrecht gegenüber nationalem Recht postuliert, indem sie sich auf die sog. Dassonville-Entscheidung des EuGH vom 11. Juli 1974 sowie auf die sog. Simmenthal-Entscheidung vom 9. März 1978 beruft und behauptet, die Grundfreiheiten griffen, sobald und soweit Binnenmarktrelevanz vorliege, verfährt 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 LSA, 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 Française> 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> - DVBI 2013, 1041 Rn. 33 ff.; BVerwG, U.v. 13.2.2020 - 2 C 9.19 - BVerwGE 167, 351 - juris Rn. 12 m.w.N.).

## 21

c) 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).

## 22

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 NW, 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 Betrugsvermeidung 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).

### 23

Gemessen daran sind die Befristungsregelungen im Glücksspielstaatsvertrag (i.d.F.d. Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, vgl. Bek. v. 30.6.2012 GVBI 2012 S. 318 ff. u. Bek. v. 13.7.2012, GVBI S. 392, im Folgenden: GlüStV) und im Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland - AGGlüStV (vgl. Bek. 20.12.2007, GVBI 2007 S. 922 ff. sowie Bek. 24.7.2017, GVBI S. 393 u. Bek. 9.6.2020, GVBI 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.; NdsOVG, 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 NW, B. v. 8.6.2017-4 B307/17, Rn. 40).

### 24

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.

### 25

d) Mit der Rüge, die Begründung eines materiellen Befristungserfordernisses sei unschlüssig, wiederholt die Klägerseite im Wesentlichen lediglich das erstinstanzliche Vorbringen. Die Ziffern 15 - 26 der Zulassungsbegründung entsprechen wörtlich den Ziffern 119 - 121 und Ziffern 1 - 7 im Klagebegründungsschriftsatz vor dem Erstgericht vom 21. März 2019 und genügen daher bereits nicht den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO.

### 26

Abgesehen davon verfährt ihr Vortrag auch nicht. Soweit die Klägerseite rügt, die Verwaltung und die Gerichte würden verkennen, dass Befristungen dem 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 nebeneinander (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).

### 27

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 wörtliche Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens (vgl. Ziffern 21-23 im Zulassungsbegründungsschriftsatz mit Ziffern 2-4 in der Klagebegründung vom 21.3.2019) sowie um eine nicht näher substantiierte Befürchtung der Klägerseite. Zum anderen überzeugt diese Argumentation gerade vor dem Hintergrund, dass nach der geltenden

Rechtsslage keine glücksspielrechtliche Erlaubnis über die Geltungsdauer des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags erteilt wird, gerade nicht. Vielmehr verdeutlicht 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 Glücksspielstaatsvertrages hinaus zu erstrecken, damit das von der Klägerin befürchtete Szenario gerade nicht eintreten kann. Die nicht über die Dauer des geltenden Glücksspielstaatsvertrags hinausgehende, 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 glücksspielrechtlichen Erlaubnisse im vorliegenden Fall nicht eintreten kann, da sowohl ihre als auch die gegebenenfalls an Mitbewerber erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse jedenfalls nicht über die Geltungsdauer des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags hinaus 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 NW, 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.).

## 28

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 Rechtsslage 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 Rechtsslage im Widerspruch steht (vgl. BVerwG, U.v. 30.11.1954 - I C 148.53 - BVerwGE 1, 244 <246> = juris Rn. 19; Tiedemann in Bader/Ronellenfisch, 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 Glücksspielstaatsvertrag 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 Glücksspielstaatsvertrag 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 NW, B.v. 25.2.2021 - 4 A 4451/19 - juris 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 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 Betreiberisiko, 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).

## 29

e) 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 Unionsrechts im angefochtenen Bescheid vorliegt, denn jedenfalls im Hinblick auf den ersten Begründungsstrang (keine Eröffnung der Schutzbereiche von Art. 49 AEUV und 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.

## 30

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 glücksspielrechtlichen 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 (vgl. UA S. 10, 14). Dass die 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. H. GmbH> - juris Rn. 47: „Verwaltungsstrafverfahren“). Dazu ist weder von Klägerseite dargetan noch anderweitig ersichtlich, welchen Anlass die Beklagte in der konkreten prozessualen Situation gehabt haben soll, darüber hinaus weiter vorzutragen und vorzulegen. Die Beklagte hat der Klägerin im vorliegenden Fall die sie begünstigende glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt. Die Klägerseite hat nicht erläutert, dass und inwieweit von der Erteilung der sie begünstigenden Erlaubnis - abgesehen von den isoliert angefochtenen Befristungen - eine Belastung ausgeht.

## 31

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.

### 32

f) Die Klägerseite rügt außerdem eine fehlende Systematik und Kohärenz bei der Umsetzung glücksspielrechtlicher Beschränkungen durch die Behörden, den Freistaat Bayern und Deutschland (Zulassungsbegründung, Ziff. 98 ff). Diesbezüglich wiederholt die Klägerseite im Antrag auf Zulassung der Berufung ebenfalls lediglich ihr erstinstanzliches Vorbringen aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 21. März 2019 vor dem Erstgericht in weiten Teilen wortgetreu (s. dort Ziff. 75, 82 ff), so dass es auch diesbezüglich bereits an einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechenden Darlegung fehlt.

### 33

Abgesehen davon hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts verneint (vgl. UA S. 9 f), so dass die Frage der Inkohärenz nach der angefochtenen Entscheidung bereits nicht entscheidungserheblich war (UA S. 10 ff). 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.

### 34

Ohne dass 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 Glücksspielen 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 75% des Wetteinsatzes bei Sportwetten im Internet generiert 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.

### 35

Im Übrigen wiederholt die Klägerseite lediglich ihre Vorwürfe aus dem Klagebegründungsschriftsatz vom 21. März 2019 vor dem Erstgericht 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 - unter Verweis auf obergerichtliche Rechtsprechung (NdsOVG, B. v. 5.9.2017 - 11 ME 169/17 -, juris Rn. 23 ff; OVG NW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 40) - als keine Inkohärenz auslösend angesehen (vgl. UA S. 11). Dem setzt die Klägerseite in der Zulassungsschrift nichts an Substanz entgegen, insbesondere nicht mit dem pauschalen Wiederholen ihres Vorbringens im Klagebegründungsschriftsatz vom 21. März 2019 (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

### 36

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 Bundesverwaltungsgerichts betrifft bereits nach dem Sachvortrag der Klägerin Fälle von „Werbung der Monopolträger“ (vgl. Zulassungsbegründung, Ziffer 112 ff) bzw. 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 Werbepaxis vor allem für staatliche Lotterien

konterkariert werden könnte, ist nicht ersichtlich (OVG NW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 40; NdsOVG, U.v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - juris Rn. 56; Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 52). 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. 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). Gemessen hieran zeigt die Zulassungsbegründung 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.

### 37

g) 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 glücksspielrechtliche Erlaubnis mit Blick auf deren Eignung zur Zielerreichung inhaltlich nicht auseinander.

### 38

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 Glücksspiel 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 glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen (mit dem Verbundverbot und dem Mindestabstandsgebot) sowie die Befristungsregelungen nur scheinheilig den legitimen Zielen des Spieler- und Jugendschutzes dienen, 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 B.-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 Erlaubnisvorbehalts in Bezug auf die Anbieter von Online-Casinospielen und Sportwetten aufgehoben (OVG NW, 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).

### 39

h) Der Glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen auch nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot (NdsOVG, B.v.4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 31).

#### 40

i) 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. Es ist nicht 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.

#### 41

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

#### 42

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. BayVG, B.v. 29.3.2011 - 8 ZB 10.3160 - juris Rn. 17 m.w.N.).

#### 43

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 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).

#### 44

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).

#### 45

Gemessen hieran ist kein Zulassungsgrund dargelegt.

#### 46

a) 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.

#### 47

Die klägerische Anregung, den Rechtsstreit dem EuGH zur Klärung von ihr formulierter Fragen (vgl. Zulassungsbegründung, Ziff. 38, 84) zur Entscheidung vorzulegen, begründet ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung, 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 dieser Fragen nicht aufgezeigt hat (s.o.).

#### 48

Soweit sich die Klägerseite auf eine nach ihren Ausführungen abweichende Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (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 des Hessischen 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.

#### 49

b) Auch den Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) legt die Zulassungsbegründung nicht hinreichend dar. Die bezeichnete Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 29.5.2019 - 8 B 2744/16), der kein dem Verwaltungsgericht Regensburg 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.).

#### 50

c) 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, 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).

#### 51

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

**52**

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

**53**

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 der Empfehlung in 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 NW, 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).

**54**

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