VGH München, Beschluss v. 29.06.2021 – 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484

Titel:

Befristung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis

Normenketten:

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

Leitsätze:

1. Der Betrieb einer Spielhalle kann im Einklang mit Verfassungs- und Unionsrecht einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden, wobei die Regelungen der §§ 24, 25 GlüStV (Erlaubnisvorbehalt, Verbundverbot, Abstandsgebot) weder verfassungs- noch unionsrechtlich zu beanstanden sind. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die gesetzliche Pflicht zur Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten sind unionsrechtlich gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvorbeugung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen 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. (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)
4. Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot. (Rn. 52) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bestandsspielhalle, Erlaubnis, Befreiung, Befristung, glückspielrechtliche Erlaubnis, Erlaubnisvorbehalt, Spielhalle, Verbundverbot, Abstandsgebot, Transparenzgebot, auflösende Bedingung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Gerichtsbescheid vom 21.04.2021 – Au 8 K 17.1161, Au 8 K 17.1162

Tenor

I. Die Verfahren 23 ZB 21.1482 und 23 ZB 21.1484 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Anträge auf Zulassung der Berufung werden abgelehnt.

III. Die Klägerin trägt die Kosten der Zulassungsverfahren.

IV. Der Streitwert für die Zulassungsverfahren wird auf insgesamt 40.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Klägerin verfolgt mit den Anträgen auf Zulassung der Berufung ihre in erster Instanz erfolglosen Klagen weiter, mit der sie sich gegen die Befristung der ihr jeweils mit Bescheiden vom 29. Juni 2017 erteilten glückspielrechtlichen Erlaubnisse sowie gegen die auflösende Bedingung der befristeten Befreiung vom sog. Verbundverbot und die unter Ziffer 8 jeweils festgesetzten Gebühren und Auslagen für den Betrieb ihrer Spielhallen „H … … 1“ und „H … … 2“ in L … … … wendet.

2
Mit zwei gesonderten Bescheiden vom 29. Juni 2017 erteilte der Beklagte der Klägerin jeweils die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhallen „H … … 1“ und „H … … 2“ in L … … … (jeweils Nr. 1. des Bescheidtenors), befristete diese bis zum 30. Juni 2021 (Nr. 2.), fügte eine - von der

Klägerin nicht angefochtene - bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung vom sog. Verbundverbot jeweils für die Spielhalle „H … 1“ bzw. „H … 2“ bei (Nr. 3) und verpflichtete die Klägerin zur Einhaltung der von ihr vorgelegten Konzepte beziehungsweise Unterlassungserklärung (Nr. 4.). Die befristete Befreiung vom sog. Verbundverbot wurde unter der auflösenden Bedingung erteilt, dass die Klägerin die Bestimmungen des Anpassungskonzepts in der Fassung vom 29. Juni 2017 für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung einhält (Nr. 5). Unter Anordnung des Sofortvollzugs (Nr. 7) wurden weitere - von der Klägerin nicht angefochtene - Nebenbestimmungen erlassen (Nr. 6. 1 - 6.18) und - von der Klägerin angefochten - Gebühren und Auslagen für die Spielhalle „H … 1“ i.H.v. 3.002,76 Euro und für die Spielhalle „H … 2“ i.H.v. 4.502,76 Euro festgesetzt (Nr. 8). Auf die Bescheide vom 29. Juni 2017 wird Bezug genommen.

3
Am 28. Juli 2017 hat die Klägerin hiergegen jeweils Klage erhoben und beantragt,

4
die Nebenbestimmungen Nr. 2, 5 und 8 aufzuheben.

5
Mit Gerichtsbescheid vom 21. April 2021 hat das Verwaltungsgericht die von der Klägerin erhobenen Klagen (Au 8 K 17.1161 und Au 8 K 17.1162) zur gemeinsamen Entscheidung verbunden und abgewiesen. Der Gerichtsbescheid ist der Klägerin am 26. April 2021 zugestellt worden. Auf den Gerichtsbescheid wird Bezug genommen.

6
Mit Schriftsatz vom 18. Mai 2021 hat die Klägerin

7
die Zulassung der Berufung beantragt.

8
Mit Schriftsatz vom 22. Juni 2021 hat die Klägerin den Antrag auf Zulassung der Berufung im Einzelnen begründet.

9
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

10
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 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 weder Zulassungsgründe im Sinne von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dargelegt noch liegen Zulassungsgründe vor.

11
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.

12
Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die 41-seitige Zulassungsbegründung reiht lediglich unzusammenhängende Behauptungen, Entscheidungen, Pressemitteilungen usw. aneinander, ohne sich - wie erforderlich - konkret mit der angefochtenen Entscheidung substantiiert auseinanderzusetzen. Es ist aber nicht Aufgabe des Berufungsgerichts, aus einem unstrukturierten Vortrag Zulassungsgründe herauszusuchen.

13

aa) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils/Gerichtsbescheids 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/Gerichtsbescheid 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/Gerichtsbescheid 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/Gerichtsbescheid 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 i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO 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
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).

20
b) Gemessen an diesen Maßstäben hat der Antrag auf Zulassung der Berufung keinen Erfolg. Die Zulassungsbegründung benennt bereits keinen Zulassungsgrund im Sinn des § 124 Abs. 2 VwGO. Im Übrigen setzt sich der Antrag nicht mit den Ausführungen des angefochtenen Gerichtsbescheids auseinander und zeigt keinen Zulassungsgrund im Sinn von § 124 Abs. 2 VwGO entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO auf. Der Zulassungsbegründung lässt sich lediglich entnehmen, dass die Klägerin die erstinstanzliche Entscheidung für unzutreffend hält.

21
In der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung ist aber bereits mehrfach und wiederholt geklärt, dass der Betrieb einer Spielhalle im Einklang mit Verfassungs- und Unionsrecht einem Erlaubnisvorbehalt unterstellt werden kann und die Regelungen der §§ 24, 25 GlüStV (Erlaubnisvorbehalt, Verbundverbot, Abstandsgebot) weder verfassungs- noch unionsrechtlich zu beanstanden sind (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.).

22
Zudem ist eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV i. V. m. Art. 9 AGGlüStV) zwingend zu befristen und die Befreiung vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 5 i.V.m. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV) darf nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut nicht über die Geltungsdauer des Glückspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden. In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist 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.; B.v. 24.11.2017 - 22 CS 17.2261 - juris Rn. 12; 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.).

23
Hieran vermögen die von der Klägerseite vorgebrachten Einwände nichts zu ändern.

24
(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) auf einer verfassungswidrigen Mischlage beruhe (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 18, 40)

25
Das Vorbringen der Klägerseite hierzu ist unschlüssig und unsubstantiiert. Das Bundesverfassungsgericht hat 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 ist (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 196), ohne diesbezüglich eine gegen Art. 31 GG verstoßende Mischlage festzustellen. Ferner 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 (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 38 f.; B.v. 1.6.2021 - 23 ZB 20.532 Rn. 29).

26
(2) Mit dem Vorbringen, das Verwaltungsgericht habe den Anwendungsvorrang und die Tragweite einschlägiger Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zum Lotteriestaatsvertrag 2004 und zu den Glücksspielstaatsverträgen 2008 und 2012 - dessen Schicksal die hier angefochtenen Nebenbestimmungen teilten - verkannt (vgl. Zulassungsbegründung vom 22.6.2021, S. 3 ff.), 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.

27
Das Verwaltungsgericht hat die Anwendbarkeit des Unionsrechts sowie der Grundfreiheiten bereits deshalb verneint, weil es vorliegend an einem grenzüberschreitenden Sachverhalt aufgrund der räumlichen Gegebenheiten fehlt und auch in Bezug auf die geltend gemachten Berührungspunkte mit österreichischen Glücksspielautomatenherstellern (Novomatic) ein solcher nicht begründet wird (GB S. 7 f.). 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).

28

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).

29
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.; B.v. 1.6.2021 - 23 ZB 20.532 - Rn. 34).

30
Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den von Klägerseite angeführten und 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.).

31
Soweit die Klägerseite zudem einen grundsätzlichen Anwendungsvorrang von Unionsrecht gegenüber nationalem Recht postuliert, indem sie sich 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 einer nationalen Regelung bereits 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.).

32
Sofern die Klägerseite mit ihrem Vortrag zum Automatenhersteller Novomatic und einer möglichen Einschränkung der Aufstellmöglichkeiten und der damit unter Umständen verbunden Gerätereduzierung (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 5) 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, verfängt dies ebenfalls nicht. Zum einen beruft sich die Klägerseite insofern auf das potenzielle und hypothetische Interesse eines ausländischen Unternehmens (Automatenhersteller aus Österreich) und macht zudem fremde Rechte Dritter (Interessen der österreichischen Firma) 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). Zum anderen handelt es sich bei der von der Klägerseite insoweit zitierten Entscheidung des EuGH (C-384/08) 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 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.).

33
Soweit sich die Klägerseite zusätzlich auf die Entscheidung des OVG Bautzen vom 13. Dezember 2018 beruft, verhilft dies ebenfalls nicht zum Erfolg des Antrags auf Zulassung der Berufung, da in dem dortigen Verfahren das Oberverwaltungsgericht wegen der Nähe der Spielhalle zu zwei Grenzen von EU-Mitgliedsstaaten (Tschechische Republik, Polen) einen grenzüberschreitenden Sachverhalt festgestellt hat (Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 50). Ungeachtet dessen hat das OVG Bautzen trotz der Eröffnung des Anwendungsbereichs der europarechtlichen Grundfreiheiten und des Unionsrechts insoweit weder einen Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot noch gegen die Grundsätze der Transparenz festgestellt (Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 a.a.O. - juris Rn. 51 ff.).

34
Die weiteren Ausführungen der Klägerseite zur Reichweite der Grundfreiheiten, dem Rechtsstaatsprinzip, dem Anspruch auf Schadenersatz bei Nichtbeachtung „der Verträge“, der Verpflichtung der Gerichte in Anwendung des Art. 10 EG, im Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsene Schutzvorschriften anwenden zu müssen (Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 8 und 9 f.) sowie zum Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 267 AEUV (Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 15) verfangen ebenfalls nicht. Dieses Vorbringen ist unsubstantiiert und ohne jeden Bezug auf den vorliegenden Fall, da es nicht entsprechend den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO aufzeigt, woraus sich trotz fehlenden grenzüberschreitenden Sachverhalts die Anwendbarkeit der angeführten Grundsätze des Unionsrechts auf den vorliegenden Fall daraus herleiten lässt.

35
Soweit sich die Klägerseite auf den Grundsatz der Effektivität (effet utile) zur Darlegung der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten beruft, zeigt sie die „Einschlägigkeit der Grundfreiheiten“ nicht auf (Zulassungsbegründungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 8). Es ist 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 bzw. des Unionsrechts führen soll. Die Klägerseite hat auch nicht substantiiert dargetan, dass die in diesem Zusammenhang von ihr weiter angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union einschlägig ist. Die Klägerseite unterstellt vielmehr lediglich die Anwendbarkeit von Unionsrecht, ohne jedoch dazulegen, woraus sich die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten aus der im Übrigen von ihr zitierten Rechtsprechung - trotz fehlendem grenzüberschreitenden Bezug - im vorliegenden Fall, abweichend von den Feststellungen des Verwaltungsgerichts herleiten lässt.

36
(3) Da die Klägerseite hinsichtlich des von ihr behaupteten grundsätzlichen Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (Kohärenzgebot) und 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 der Glücksspielstaatsvertrag gemessen am Unionsrecht - wie von der Klägerseite behauptet - inkohärent bzw. unionsrechtswidrig ist und ob die von der Klägerseite bemühten Grundfreiheiten (u.a. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 und 56 AEUV) im vorliegenden Fall verletzt sind.

37
Im Falle einer Mehrfachbegründung der angefochtenen Entscheidung 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).

38
Ungeachtet dessen ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung jedenfalls auch für den Fall, dass man die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts und 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.).

39
Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten sind nach der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unionsrechtlich gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvorbeugung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen 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).

40
Gemessen daran stehen die einschlägigen Bestimmungen im Einklang mit Unionsrecht. Die hier verfahrensgegenständlichen 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) sind auch unter Berücksichtigung der Zulassungsbegründung vom 22. Juni 2021 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).

41
Jedenfalls hat die Klägerseite 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 Gerichtsbescheid eine andere Beurteilung gerechtfertigt wäre.

42
Die von Klägerseite erwähnten Verfahren vor dem EuGH <Ince> und <Pfleger> verhelfen dem Antrag auf Zulassung der Berufung nicht zum Erfolg, da diese Verfahren im Ausgangssachverhalt (Verwaltungs-)Strafverfahren betrafen, 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 G. H1. GmbH> − juris Rn. 47: „Verwaltungsstrafverfahren“). Dazu ist weder von Klägerseite dargetan noch anderweitig ersichtlich, dass diese Rechtsprechung auf den hier verfahrensgegenständlichen Sachverhalt - die Erteilung einer die Klägerseite begünstigenden glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb ihrer Spielhallen - außerhalb von Strafsanktionsmaßnahmen übertragbar sein soll. In der sog. Ince-Entscheidung des EuGH (U. v. 4.2.2016 - C-336/14) äußert sich der EuGH auch nur zur strafrechtlichen Ahndung von nicht erlaubtem und wegen des faktischen Fortbestehens des staatlichen Glücksspielmonopols auch nicht erlaubnisfähigem Glücksspiel in Form von Sportwetten. Daraus ergibt sich nicht, dass der Erlaubnisvorbehalt vorliegend auf Spielhallen auch ordnungsrechtlich unanwendbar ist (vgl. BayVGH, B. v. 1.8.2016 - 10 CS 16.893 - juris Rn. 20).

43
Im Übrigen setzt sich die Klägerseite mit den - unmittelbaren und mittelbar in Bezug genommenen − Ausführungen des Verwaltungsgerichts unter ausführlichen Verweis auf die obergerichtliche und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Verhältnismäßigkeit und der Kohärenz des Erlaubnisvorbehalts für die glückspielrechtliche Erlaubnis (GA S. 11, 12) inhaltlich nicht entsprechend § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO auseinander. Der 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 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; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 106, 107 u. Rn. 108).

44
Nicht durchdringen kann die Klagepartei mir ihren Ausführungen zum Lotterierecht (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 11 ff: „Eurojackpot“, „Westlotto“) und zum staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten und der staatlichen Lotterien (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 12 ff.). Zum einen gibt es - entgegen der klägerischen Behauptung auf S. 17 des Zulassungsschriftsatzes vom 22. Juni 2021 im Bereich der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für Spielhallen keine vergleichbare staatliche Monopolregelung, zum anderen müssen innerhalb eines Mitgliedstaats 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.).

45
Dabei ist entgegen der klägerischen Behauptung auch nicht ersichtlich, dass der Erlaubnisvorbehalt für die glückspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen mit dem Verbundverbot und dem Mindestabstandsgebot nur scheinheilig den legitimen Zielen des Spieler- und Jugendschutzes dient, der Normgeber in Wahrheit fiskalische Ziele verfolgt und der Erlaubnisvorbehalt nicht geeignet ist (vgl. BVerwG U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 85; 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.). Zudem übergeht die Klägerseite, dass das Verwaltungsgericht ausdrücklich ausgeführt hat, es sei nicht zu erkennen, dass von der rechtlichen und tatsächlichen - auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden - Bewertung der angeführten obergerichtlichen Rechtsprechung im vorliegenden Verfahren mit Blick auf die Normen des Glückspielstaatsvertrags und die bayerischen Ausführungsvorschriften abzuweichen sei (vgl. GB S. 9 und 10). Zum einen wäre es an der Klägerseite gewesen, Gründe für eine abweichende Bewertung aufzuzeigen, zum anderen ist dies in der Sache nicht zu beanstanden (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 31). Die bloße Behauptung solcher fiskalischen Ziele (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, u.a. S. 17, 19, 20) ist nicht ausreichend (vgl. auch Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 54), da die Klägerin hierfür jeglichen Nachweis schuldig bleibt, so dass es auch diesbezüglich bereits an einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechenden Darlegung fehlt.

46
Keine Aussagekraft hat die von der Klägerseite in diesem Zusammenhang angeführte Rechtsprechung. Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in einem Beschwerdeverfahren (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 15) erging bezüglich der Vergabe von Sportwettenkonzessionen unter dem damals geltenden Sportwettenmonopol beziehungsweise der eingeleiteten Experimentierphase (vgl. HessVGH, B.v. 7.10.2014 − 8 B 1686/14 - juris).

47
Auch die im weiteren zitierte Rechtsprechung des Bundeverwaltungsgerichts vom 20. Juni 2013 (8 C 10.12, 8 C 12.12 und 8 C 17.12 juris) zur Inkohärenz wegen einer das Sportwettenmonopol konterkarierenden Glücksspielpolitik führt nicht weiter. Beim Betrieb von Spielhallen hat es - anders als bei Sportwetten - keine Konkurrenz durch staatliche Monopolinhaber gegeben. Es trifft ferner nicht zu, dass die Bundesländer im Bereich der Sportwetten eine expansive Politik und Behördenpraxis verfolgen, die die Eignung zur Suchtbekämpfung aufheben würde (vgl. Sächs. OVG, B.v. 20.12.2019 - 6 B 44/19 - a.a.O. juris Rn. 9; OVG NRW, B.v. 16.8.2019 - 4 B 659/18 - a.a.O. juris Rn. 23). Eine unionswidrige Inkohärenz zeigt die Klägerseite ferner nicht mit ihrem Hinweis auf, dass (staatliche) Spielbanken mit attraktiven und erheblich gefährlicheren Geldspielgeräten bestückt seien (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 23 ff.). Soweit die Klagepartei ausführt, dass die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten in Spielhallen im Gegensatz zu einer Spielbank gedeckelt seien und mit Einführung einer Spielerkarte nur noch einzelne Geräte bespielt werden könnten, so dass auch dem Kinder- und Jugendschutz bereits durch die bundesrechtlichen Regelungen in der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung ausreichend genüge getan werde (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 36 ff., S. 39 f), verhilft dieses Vorbringen ebenfalls nicht zum Erfolg des Antrags auf Zulassung der Berufung. Trotz des Konkurrenzverhältnisses zwischen den - durch Abstandsgebote regulierten - Spielhallen und den - auch aus fiskalischen Interessen betriebenen - Spielbanken hat das Bundesverfassungsgericht in dem von ihm entschiedenen Fall eingehend begründet, dass und warum das Angebot des Automatenspiels in Spielbanken in seiner rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung nicht den Zielen der Bekämpfung der Spielsucht und der Kanalisierung des Spieltriebs zuwiderläuft und sich nicht an fiskalischen Interessen orientiert (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 141 ff.). Der Betrieb der Spielbanken und die Erlaubnis zur Aufstellung von Spielautomaten ist an strenge Voraussetzungen gebunden (benannte Ziele, § 1 GlüStV Spielerschutzvorschriften § 2 Abs. 2 GlüStV, bundesweite Werbebeschränkungen gemäß § 5 GlüStV, Sozialkonzept § 6 GlüStV, Aufklärungspflichten § 7 GlüStV, bundesweites Spielersperrsystem § 8 GlüStV; vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 143). Dementsprechend sieht § 20 Abs. 1 GlüStV zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV eine Begrenzung der Anzahl der Spielbanken in den Ländern vor (vgl. Spielbankgesetz (SpielbG) im Freistaat Bayern vom 26. Juli 1995 - GVBl. S. 350, BayRS 2187-1-I, zuletzt geändert durch Art. 11 G vom 24. Mai 2019 - GVBl. S. 266). So ist das Spiel in Spielbanken bereits aufgrund der begrenzten Zahl der Standorte stark eingeschränkt. In Bayern darf in einem Regierungsbezirk für jeweils eine Million Einwohner

höchstens eine Spielbank zugelassen werden, Art. 1 Abs. 2 Satz 2 SpielbG. Damit ist der Betrieb von Spielbanken insbesondere in Bayern aus dem Alltag herausgehoben, während das Spiel in Spielhallen schon aufgrund der großen Verfügbarkeit und der wesentlich zahlreicheren Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens ist. Allein in Augsburg gibt es derzeit mindestens 13 Spielhallen, wohingegen in ganz Bayern lediglich 9 Spielbanken betrieben werden (vgl. www.spielbanken-bayern.de). Dieser Unterschied wird auch bei einer Reduzierung des Bestands an Spielhallenstandorten aufgrund der Abstandsgebote nach Ablauf der Übergangsfristen grundsätzlich fortbestehen. Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts fällt die vom kleinen Spiel an Spielautomaten in Spielbanken ausgehende Suchtproblematik außerdem sehr viel geringer aus als beim Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 144 m.w.N.). Dem tritt der Antrag auf Zulassung der Berufung nicht substantiiert entgegen, insbesondere werden für die von ihm ausgestellten Behauptungen keine Nachweise vorgelegt. Der Verweis auf die „SpielV“ und die „Technische Richtlinie“ mit dem Hinweis, dass sich zwischenzeitlich die Rechtslage verändert habe, da nach der bundesgesetzlichen Spielverordnung ab Mai 2015 die maximale Anzahl von Spielgeräten auf zwölf begrenzt worden sei und dies auch Auswirkungen auf den Zulassungsprozess habe (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 23 und 24: Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB-Mitteilungen 127 (2017), Heft 1, Seite 61), legt nicht dar, inwieweit hierdurch eine Inkohärenz begründet sein soll. Auch wenn es zutreffend ist, dass die SpielV 2014 geändert wurde, woraufhin auch die technische Richtlinie überarbeitet und ergänzt werden musste, stellt selbst die Zulassungsschrift nur in Frage, „ob Spielhallenbetreiber hierdurch unverhältnismäßig beeinträchtigt werden“ (vgl. Zulassungsschriftsatz v. 22.6.2021, S. 25 unten). Die Ausführungen zum durchschnittlichen Spieleraufwand pro Stunde in Spielhallen nach den Erhebungen des Fraunhofer-Instituts verfangen ebenfalls nicht, da Spielhallen - wie das Bundesverfassungsgericht bereits ausgeführt hat - im Gegensatz zu Spielbanken nicht aus dem Alltag herausgehoben sind, sondern auch aufgrund der zahlreichen Standorte häufiger verfügbar sind. Der Zugang zu Spielbanken ist im Hinblick auf das Ziel der Suchtbekämpfung streng reglementiert (s.o.). Insgesamt unterliegen Spielbanken dabei im Hinblick auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht Anforderungen, die jedenfalls kein geringeres Schutzniveau als die Regelungen für Spielhallen gewährleisten. Die weitaus größere Anzahl von Spielhallen rechtfertigt, selbst wenn man der klägerischen Argumentation folgen möchte, dass in Spielbanken ein höheres Risikopotenzial der Geldspielgeräte vorliege, weil sie nicht den spielerschützenden Bauartbeschränkungen des Gewerberechts unterlägen (vgl. § 33h Nr. 1 GewO), eine höhere Gefahreneinschätzung für Spielhallen (vgl. auch Sächs. OVG, B.v 13.12.2019 - 6 B 44/19 - juris Rn. 10 f. m.w.N.). Hinzu kommt, dass durch die Aufsicht über die Spielbanken (vgl. Art. 2 SpielbG) und den Erlaubnisvorbehalt (vgl. Art. 2 SpielbG) hinreichende strukturelle Sicherungen dafür bestehen, dass die inhaltlichen Vorgaben im Hinblick auf die Ziele der Bekämpfung der Spielsucht sowie der Kanalisierung des Spieltriebs vom Staat gegenüber den Spielbanken durchgesetzt werden können. In Bayern ist die Erlaubnis gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 SpielbG zu versagen, wenn der Betrieb der Spielbank den Zielen des Art. 1 Abs. 1 SpielG zuwiderläuft. Ferner ist der Betrieb einer Spielbank im Internet verboten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 3 SpielbG). Die Klagepartei zeigt daher nicht substantiiert auf, dass die Regelungen des Glückspielstaatsvertrages unverhältnismäßig in ihre Grundrechte eingreifen (vgl. Zulassungsschrift vom 22.6.2021, S. 25).

48
Soweit die Klägerseite zudem auf das „Online-Casino-Glückspiel“ abstellt, ist darauf zu verweisen, dass nach der geltenden Rechtslage gem. § 4 Abs. 4 GlüStV das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten ist (vgl. BayVGH, B.v. 16.10.2020 - 23 CS 19.2009 - juris Rn. 21). Soweit die Klägerseite sich auf den Entwurf des neuen Staatsvertrages zur Neuregelung des Glückspielwesens in Deutschland beruft (Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 16 ff.), zeigt sie nicht auf, inwieweit dies die Zulassung der Berufung begründen soll. Aus dem Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag ergibt sich bereits keine Pflicht zu dessen Voranwendung (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 47.12 - juris Rn. 43 ff. m.w.N.). 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). Eine Unionsrechtswidrigkeit des geltenden Glücksspielstaatsvertrages im Bereich der hier allein verfahrensgegenständlichen Regelungen zu den Spielhallen (§§ 24, 25 GlüStVG und § 29 GlüStV) zeigt die Klägerseite jedenfalls nicht auf. Auch der Hinweis auf die bevorstehenden Lockerungen im Entwurf zum GlüStV -2021 ist unbeachtlich, da diese Lockerungen im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht greifen (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 47.12 - juris Rn. 43 ff. m.w.N.) und außerdem auch nach Inkrafttreten des Glückspielstaatsvertrags 2021 das Internet-Glücksspiel nicht unreguliert und ohne Spielerschutz erlaubt sein wird, sondern auch in

diesem Bereich die Ziele des Glückspielstaatsvertrages erfüllt sein müssen und das online-Glücksspiel nur mit einer Erlaubnis angeboten werden darf, wenn sichergestellt ist, dass die strengen Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV-2021erfüllt sind (vgl. BayVGH, B.v. 16.10.2020 - 23 CS 19.2009 - juris).

49
Auch der klägerische Vorwurf, 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).

50
(4) Mit der Rüge, das Verwaltungsgericht habe keine Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 - durchgeführt (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 3, 30 ff.) genügt die Klägerseite bereits nicht den Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO. Ungeachtet dessen ist es auch im Übrigen nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht bei seiner Prüfung die Befristung als sachgerecht und verhältnismäßig angesehen hat (vgl. GB S. 11 f.). 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). 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. Hinsichtlich der von Klägerseite angeführten „milderen Mittel“ wie die Limitierung der Gewinn- und Verlustmöglichkeiten (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, u.a. S. 30), zeigt die Zulassungsbegründung nicht auf, dass diese ebenso geeignet sind, die in § 1 GlüStV verankerten legitimen Ziele zu erreichen. Bei zwischenzeitlich neu gewonnenen Erkenntnissen über die Gefahren der Spielsucht oder die konkrete Situation vor Ort müsste die Behörde bei unbefristet erteilten Erlaubnissen, die lediglich die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten limitieren, 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 - wie im vorliegenden Fall - angemessen Gebrauch gemacht wird und die Geltungszeiträume der glücksspielrechtlichen Erlaubnis dementsprechend gestaltet werden. Dass die hier 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). Damit wird gerade der von Klägerseite (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, u.a. S. 14, 26, 30) mehrfach geforderten Nachweispflicht der Verhältnismäßigkeit und Geeignetheit genüge getan, da engmaschig geprüft werden kann, ob mildere und ebenso effektive Maßnahmen zur Erreichung der legitimen Ziele aus § 1 GlüStV zur Verfügung stehen. Die Regelung der Erlaubnispflicht mit zwingender Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 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; B.v. 31.5.2021 - 23 ZB 20.517 Rn. 63; B.v. 1.6.2021 - 23 ZB 20.532 - Rn. 63; OVG NRW, B.v. 28.9.2020 – 4 A 973/20 – juris Rn. 15; OVG NRW, B.v. 25.2.2021 - 4 A 4451/19 - juris Rn. 22 ff.).

51
(5) Soweit die Klägerseite rügt, dass die Behörde ihrer Darlegungs- und Beweislast für die zwingende Erforderlichkeit staatlicher Eingriffe im Bereich des Glücksspielrechts entsprechend den Vorgaben des EuGH nicht nachgekommen sei (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 19 f.), ist darauf zu verweisen, dass das Verwaltungsgericht im angefochtenen Gerichtsbescheid den Anwendungsbereich des Unionsrechts mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts verneint hat (vgl. GB S. 7-8), so dass die Frage der Unionsrechtswidrigkeit bzw. Inkohärenz des gesamten Glücksspielstaatsvertrags nach der angefochtenen Entscheidung bereits nicht entscheidungserheblich war (GB S. 7 f.). Die Klägerseite zeigt insoweit nicht auf, welche Darlegungs- und Beweislast die Behörde hier mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs von Unionsrecht trifft. Im Ergebnis kann es daher dahinstehen, ob die von der Klägerseite behauptete fehlende Darlegung der Erforderlichkeit nach den Maßgaben der Rechtsprechung des EuGH durch die Behörde tatsächlich 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. Ungeachtet dessen ist nach den vorstehenden Ausführungen aber bereits der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten nicht eröffnet und auch die Unionsrechtswidrigkeit des Glücksspielstaatsvertrages nicht ersichtlich, zumal das Verwaltungsgericht im angefochtenen Gerichtsbescheid zutreffend lediglich auf die verfahrensgegenständlichen Vorschriften für die Erlaubnis von Spielhallen abgestellt hat. Die Klagepartei hat insoweit nicht aufgezeigt, inwiefern ihre pauschalen Ausführungen zu den hier nicht einschlägigen Lotterie- und Sportwettenregelungen im Rahmen des staatlichen Monopols sowie zum Online-Glücksspielrecht und dem Entwurf zum GlüstV-2021 - wenn man sie überhaupt als zutreffend unterstellen wollte - zur Unionsrechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften im Bereich der Spielhallen (vgl. §§ 24, 25, 29 GlüStV) führen könnte (s.o.). Vor diesem Hintergrund zeigt die Klägerseite nicht auf, welche weiteren Darlegungen die Behörde im vorliegenden Fall hätte erbringen müssen.

52
(6) Der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt, das gesetzliche Abstandsgebot und das gesetzliche Verbundverbot verstoßen schließlich auch nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot (OVG Lüneburg, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - Rn. 31; Sächs. OVG, B.v. 13.12.2018 - 3 B 128/18 - juris Rn. 56).

53
(7) 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 mit Blick auf deren Eignung zur Zielerreichung inhaltlich nicht auseinander (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 35 ff.), sondern stellt lediglich Behauptungen auf, die sie durch keinerlei Nachweise untermauert. Auch die übrigen Einwände (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 19 „LT Rheinland-Pfalz“ „Landtag Baden-Württemberg“, „unzulässige Konzessionsvergabe“, S. 20/21; „SWR-Aktuell Rheinland-Pfalz“, S. 22; „Hamburger Morgenpost“, 28; „Vergabemarktplatz des Landes Nord-Rheinwestfalen“, S. 29) gehen ins Leere, da die Klagepartei sich auch insoweit nicht mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzt, sondern davon losgelöst das gesamte Glücksspielrecht in Deutschland pauschal und bezogen auf staatliche Lotterien sowie staatliche Spielbanken und die hier nicht

geltende Monopolregelung sowie das gegenwärtig ohnehin verbotene Online-Glücksspiel unabhängig vom vorliegenden Erlaubnisverfahren für Spielhallen als unionsrechtswidrig darzustellen versucht, ohne im Ansatz aufzuzeigen, inwiefern die anderen glücksspielrechtlichen Regelungen für die vorliegend verfahrensgegenständliche Befristung der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis und befristete Befreiung vom sog. Verbundverbot relevant sein sollen, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO. 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 (s.o. 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.). Es ist jedenfalls nicht auf Aufgabe des Senats, aufgrund pauschaler und vom verfahrensgegenständlichen Gerichtsbescheid losgelösten Einwendungen gegebenenfalls für das Zulassungsverfahren relevante Teile herauszufiltern und in eine konkrete Beziehung zu den tragenden Gründen der angegriffenen Entscheidung zu setzen.

54
(8) Nicht schlüssig und unsubstantiiert ist auch das Zulassungsvorbringen, die Erteilung der begehrten glückspielrechtlichen Erlaubnis sei abweichend von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts als die Erteilung einer Dienstleistungskonzession im Sinne Art. 5 Nr. 1 Buchst. b) RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (vgl. ABl EU Nr. L 91, S. 1 ff., im Folgenden: RL 2014/23/EU) und des § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB aufzufassen (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 3, 31 ff., S. 41).

55
Insofern ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht die Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis als den Erlass eines Verwaltungsakts qualifiziert hat (vgl. GB S. 10). Der Verweis auf das Schreiben der Europäischen Kommission vom 9. Juni 2017 zum Verfahren in Österreich zeigt nicht auf, dass vorliegend die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts als eine Dienstleistungskonzession zu qualifizieren ist. Die Einordnung des Verwaltungsgerichts als Verwaltungsakt steht 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).

56
Diese Auffassung hat sich auch der Unionsgesetzgeber in der RL 2014/23/EU zu eigen gemacht. So sind nach dem ersten Satz des 11. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU Konzessionen entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen beauftragen. Nach dem dritten Satz des 11. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU soll den öffentlichen Auftraggebern bei solchen Verträgen stets der Nutzen der betreffenden Dienstleistungen zustehen. Spiegelbildlich dazu soll nach dem ersten Satz des 14. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU die Erteilung von Genehmigungen oder Lizenzen, durch die der Mitgliedstaat oder eine seiner Behörde die Bedingungen für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit festlegt − einschließlich der Bedingung der Durchführung einer bestimmten Tätigkeit −, die üblicherweise auf Antrag des Wirtschaftsteilnehmers und nicht vom öffentlichen Auftraggeber erteilt wird und bei der der Wirtschaftsteilnehmer das Recht hat, sich von der Erbringung von Dienstleistungen zurückzuziehen, nicht als Konzession gelten. Der Unionsgesetzgeber hat im dritten Satz des 14. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU zur Erläuterung hinzugefügt, dass im Gegensatz dazu Konzessionsverträge wechselseitig bindende Verpflichtungen enthalten, denen zufolge die Erbringung der Dienstleistungen bestimmten Anforderungen entsprechen muss, die vom öffentlichen Auftraggeber festgelegt werden und rechtlich durchsetzbar sind. Der erste Satz des 35. Erwägungsgrundes der RL 2014/23/EU erklärt zudem, dass das Recht der Mitgliedstaaten nicht beschränkt werden soll, im Einklang mit dem Unionsrecht zu entscheiden, auf welche Weise - einschließlich durch Genehmigungen - der Spiel- und Wettbetrieb organisiert und kontrolliert wird. Mit all dem setzt sich das Zulassungsvorbringen inhaltlich nicht substantiiert auseinander (vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 34 f.).

57
Mit der Erteilung der beantragten glückspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle verpflichtet die öffentliche Hand den Spielhallenbetreiber nicht mit bindender Wirkung, dort Glückspieldienstleistungen

an Kundinnen und Kunden zu erbringen. Dass der Spielhallenbetreiber faktisch ein herausgehobenes wirtschaftliches Interesse daran hat, vermag die fehlende rechtlich durchsetzbare synallagmatische Verpflichtung nicht zu kompensieren. Auch führt das Mindestabstandgebot nicht dazu, dass die glückspielrechtliche Erlaubnis die Qualität eines kontingentierten und damit ausschließlichen Verwertungsrechts erhält. Von einer faktischen Kontingentierung und damit einem Ausschließlichkeitsrecht kann in Fällen wie dem vorliegenden keine Rede sein (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 37). Insgesamt findet das förmliche Vergaberecht auf die Erteilung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle keine Anwendung (vgl. OVG NW, B.v. 2.4.2020 - 4 B 1478/18 - juris Rn. 21 m.w.N.; OVG Berlin-Bbg, B.v. 27.1.2020 − OVG 1 S 47.19 − n.v. S. 11 f.; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 36).

58
(9) Vor diesem Hintergrund kann die Klägerseite mit dem Zulassungsvorbringen, dass die streitgegenständliche Gebühr ohne „gültige“ Rechtsgrundlage erhoben worden sei (vgl. Zulassungsschriftsatz vom 22.6.2021, S. 41), ebenfalls nicht durchdringen. Die Klägerseite hat nicht aufgezeigt, dass die Erhebung der vorliegenden Gebühren und Auslagen ohne Rechtsgrundlage erfolgt ist, § 124a Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2 VwGO.

59
(10) 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 oder einen Verfahrensfehler nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO erkennen.

60
Abgesehen davon, dass bereits keine Frage formuliert ist, die eine Grundsatzrüge begründen könnte, ist das Vorbringen zu pauschal und unsubstantiiert, sodass die Klägerseite auch insofern weder eine grundsätzliche Bedeutung noch besondere Schwierigkeiten der Rechtssache darlegt.

61
Auch den Zulassungsgrund der Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) legt die Antragsbegründung nicht dar. Sofern es sich bei der von Klägerseite zitierten Rechtsprechung überhaupt um Entscheidungen eines übergeordneten Divergenzgerichts im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO handelt, die nicht zu Sportwetten oder staatlichen Lotterien ergangen ist, fehlt es jedenfalls 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.).

62
Schließlich lässt sich der Zulassungsbegründung ein der Beurteilung des Senats unterliegender Verfahrensmangel gemäß § 124 Abs. 1 Nr. 5 VwGO, auf dem der Gerichtsbescheid 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).

63
(11) Aus genannten Gründen besteht mithin auch kein Anlass, der klägerischen Anregung (vgl. Schriftsatz vom 22.6.2021, S. 41) zu folgen und den Rechtsstreit dem EuGH zur Entscheidung und zur Klärung vorzulegen, da die Klägerseite mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten, mangels Verletzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 und 56 AEUV sowie der vorliegenden Mehrfachbegründung des angefochtenen Gerichtsbescheids bereits die Entscheidungserheblichkeit insoweit nicht aufgezeigt hat (OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 77).

64
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

65
3. Die von den Parteien unangefochtene Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG und § 52 Abs. 1 GKG (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).

66
4. Mit dieser Entscheidung wird der Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts nach § 84 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO rechtskräftig.