VG Ansbach, Urteil v. 18.10.2022 – AN 15 K 19.01833

Titel:

Spielhalle, Bescheid, Befreiung, Dienstleistungen, Unionsrecht, Amtshandlung, Vollziehung, Befristung, Erlaubnis, Zulassungsverfahren, Zulassung, Auslegung, Vorabentscheidung, Spielhallenerlaubnis, sofortige Vollziehung, Kosten des Verfahrens, wirtschaftliche Bedeutung, Klageabweisung, Vorabentscheidungsverfahren, Europäischer Gerichtshof, Klagerücknahme, Gebührenfestsetzung, Verwaltungskostenrecht

Schlagworte:

Spielhalle, Bescheid, Befreiung, Dienstleistungen, Unionsrecht, Amtshandlung, Vollziehung, Befristung, Erlaubnis, Zulassungsverfahren, Zulassung, Auslegung, Vorabentscheidung, Spielhallenerlaubnis, sofortige Vollziehung, Kosten des Verfahrens, wirtschaftliche Bedeutung, Klageabweisung, Vorabentscheidungsverfahren, Europäischer Gerichtshof, Klagerücknahme, Gebührenfestsetzung, Verwaltungskostenrecht

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 02.03.2023 – 23 ZB 22.2639, 23 ZB 22.2640, 23 ZB 22.2641

Tenor

1. Soweit die Klage zurückgenommen wurde, wird das Verfahren eingestellt.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

1
Die Klägerin wandte sich mit ihrer Klage ursprünglich gegen die Befristung sowie Nebenbestimmungen hinsichtlich der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle „…“ sowie gegen die Höhe der Verwaltungskosten.

2
Die Klägerin ist Erlaubnisinhaberin nach § 33i der Gewerbeordnung und betreibt die Spielhallen „…“, „…“ und „…“ in der … Die Spielhallen befinden sich im selben Gebäude.

3
Mit Schreiben vom 24. Mai 2019 wurden für diese Spielhallen Erlaubnisse nach dem Glücksspielstaatsvertrag sowie Befreiungen vom Verbot des Betriebs von mehreren Spielhallen in einem Gebäude und von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstandes beantragt.

4
Am 20. August 2019 erließ die Beklagte für jede Spielhalle einen eigenen, bis auf die Spielhallenbezeichnung gleichlautenden Bescheid. In Ziffer 1 wurde die glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt, welche in Ziffer 2 bis 30. Juni 2021 befristet wurde. In Ziffer 3 wurde eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilt. In Ziffer 4 wurde in Bezug auf die weiteren Spielhallen „…“ und „…“ in der …, eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstandes erteilt. In den Ziffern 5 bis 6.17 wurden weitere Nebenbestimmungen angeordnet. In Ziffer 7 wurde die sofortige Vollziehung der unter Ziffer 6 genannten Auflagen anordnet. In Ziffer 8 wurden die Kosten der Klägerin auferlegt. Für die Bescheide wurden jeweils Gebühren in Höhe von insgesamt 3.672,00 EUR sowie Auslagen in Höhe 3,50 EUR festgesetzt.

5
Zur Begründung der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist im jeweiligen Bescheid ausgeführt, dass sich die Pflicht zur Befristung aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ergebe. Die Befristung des Bescheides

entspreche dem öffentlichen Interesse daran, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorlägen. Die Geltungsdauer sonstiger glücksspielrechtlicher Erlaubnisse, zum Beispiel zur Vermittlung des Glücksspielangebotes der staatlichen Lotterieverwaltung, betrage ebenfalls vier Jahre.

6
Zur Begründung der Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund ist ausgeführt, dass nach § 25 Abs. 2 GlüStV die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehe, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sei, ausgeschlossen sei. Die Spielhallen „…“, „…“ und „…“ befänden sich im selben Gebäude. Der Klägerin habe für die Spielhallen eine Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilt werden können. Es habe eine unbillige Härte für den Fall geltend gemacht werden können, dass für den genannten Zeitraum vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund keine Befreiung gewährt würde. Die weiteren Voraussetzungen gemäß Art. 12 AGGlüStV für die Erteilung einer Befreiung seien erfüllt. Insbesondere überschreite die Summe der Geld- und Warenspielgeräte innerhalb des gegenständlichen Gebäudes nicht die gesetzlich festgelegte Höchstzahl, die Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung würden beachtet und es sei ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt worden. Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV könne die Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 25 GlüStV nur für einen angemessenen Zeitraum und nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden (Art. 12 Abs. 3 AGGlüStV). Es werde daher die Befreiung bis zum 30. Juni 2021 erteilt.

7
Zur Begründung der Befreiung von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstandes ist ausgeführt, dass nach § 25 Abs. 1 GlüStV zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten sei. Dieser betrage nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV 500 Meter. Die Spielhallen „…“, „ …“ und „…“ unterschritten den Mindestabstand zu den Spielhallen „…“ und „ …“ in der … Der Klägerin habe diesbezüglich gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV eine Befreiung erteilt werden können. Es habe eine unbillige Härte für den Fall geltend gemacht werden können, dass für den genannten Zeitraum vom Verbot der Unterschreitung des Mindestabstandes keine Befreiung gewährt würde. Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV könne die Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 25 GlüStV nur für einen angemessenen Zeitraum und nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden (Art. 12 Abs. 3 AGGlüStV). Es werde daher die Befreiung bis zum 30. Juni 2021 erteilt.

8
Zur Begründung der Nebenbestimmungen ist ausgeführt, dass nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV die Erlaubnis, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden könne. Die auflösende Bedingung in Ziffer 5.1 sowie die Auflagen in Ziffer 6 seien erforderlich, um die gesetzlichen Voraussetzungen der Erlaubnis sicherzustellen. Im Übrigen wird auf die Begründung in den Bescheiden Bezug genommen.

9
Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Kostengesetz (KG) sei für diesen Bescheid eine Gebühr zu erheben.

10
Zur Zahlung dieser Kosten sei nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG der Antragsteller verpflichtet. Die Kostenfestsetzung stütze sich ferner auf Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Art. 10, 11 und 15 KG. Die Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle sei nicht im Kostenverzeichnis enthalten. Daher werde nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG eine Gebühr erhoben, die nach einer im Kostenverzeichnis bewertenden vergleichbaren Amtshandlung zu bemessen sei. Eine vergleichbare Amtshandlung sei die Erlaubnis der gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis gemäß § 33i der Gewerbeordnung, für die gemäß Kostenverzeichnis 5.III.5 / 10.1 eine Gebühr im Rahmen von 150,00 bis 3.000,00 EUR erhoben werde. Die Gebührenhöhe werde innerhalb dieses Rahmens nach dem Verwaltungsaufwand, der Bedeutung der Angelegenheit und unter Berücksichtigung des eingeräumten Ermessens sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festgelegt. Die Berechnung erfolge anhand der zulässigen Höchstzahl von 12 Geldspielgeräten nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 Spielverordnung (SpielV). Pro Spielgerät falle ein Betrag von 120,00 EUR an. Für die Spielhalle „Casina“ werde somit eine Gebühr für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis in Höhe von 1.440,00 EUR fällig. Die Gebührenhöhe für die Erteilung der Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund orientiere sich an der Gebühr für die

glücksspielrechtliche Erlaubnis und betrage 1.440,00 EUR. Gleiches gelte für die Erteilung der Befreiung vom Mindestabstand. Da es sich um jeweils eigene Amtshandlungen im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handle, sei für jede Befreiung eine eigene Gebühr zu erheben gewesen. Aufgrund der Tatsache, dass die Prüfvorgänge zum vorherigen Erlaubnisinhaber hätten vereinfacht werden können, hätten 15% der Gebühr abgezogen werden können.

11
Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 20. September 2019 ließ die Klägerin Klage gegen den Bescheid erheben. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass sich die Klage nicht gegen die Konzessionserteilung als solche, sondern gegen Auflagen/Nebenbestimmungen, die noch im Einzelnen benannt würden, richte, insbesondere gegen die Befristung bis zum 30. Juni 2021 und gegen den völlig überhöhten Kostenansatz, der sich rechtswidrig nicht am Verwaltungsaufwand, sondern – gleichheits- und unionsrechtswidrig – an der Anzahl der einzelnen Geldspielgeräte orientiere. Für die Befristung fehle eine unionsrechtlich belastbare Rechtfertigung. Der Beklagten, die in der Darlegungs- und Beweislast sei, gelinge es nicht, den Eingriff in die Grundrechte und vor allem in die EU-Grundfreiheiten, der in der Befristung liege, mit zwingenden Erfordernissen des Gemeinwohls zu legitimieren. Soweit die Beklagte ausführe, es entspreche dem öffentlichen Interesse, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorlägen, und sich die Pflicht aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ergebe, könne sie damit unionsrechtlich betrachtet unmöglich durchdringen. Eine Erlaubnis müsse keineswegs enden, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorlägen. Diese Prüfung könne auch erfolgen, wenn die Erlaubnis nicht befristet werde. Im Übrigen sei es ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, dass eine bloße Arbeitserleichterung und eine bessere Überprüfungsmöglichkeit durch die Verwaltung niemals als zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls zur Beschränkung der Grundfreiheiten herangezogen werden könne. Die bloße Anordnung in einem nationalen Gesetz, die Behörde müsse eine Erlaubnis befristen, ersetze nicht die Pflicht der Behörde, einen unionsrechtlich belastbaren Rechtfertigungsgrund für die Befristung darzulegen und die entsprechenden Tatsachen auch nachzuweisen. Der Hinweis der Beklagten auf § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV verfange daher nicht. Ebenso sei der Kostenansatz der Beklagten unionsrechtlich, aber auch nach nationalem Recht, nicht zu legitimieren. Das Unionsrecht gehe, wie sich auch aus der Richtlinie über die Konzessionsvergabe ergebe, davon aus, dass Verwaltungskosten allenfalls im Rahmen des Verwaltungsaufwandes erhoben werden dürften. Der Ansatz, die Konzessionskosten oder auch die Erlaubniskosten an der Anzahl der Spielgeräte festzumachen, entspreche daher weder dem Unionsrecht noch dem nationalen Recht. Entgegen der bisherigen Praxis der deutschen Verwaltungsgerichte finde auf die Problematik der Spielhallenerlaubnisse nach dem Glücksspielstaatsvertrag die Richtlinie über Dienstleistungen (RL 2006/123/EG) Anwendung. Zwar gelte die Richtlinie nicht für Dienstleistungen, die direkt Wetten oder Glücksspiel beträfen, derartige Ausnahmen seien jedoch eng auszulegen und nicht analogiefähig. In den Klagen ginge es nicht um eine Erlaubnis zur Glücksspielveranstaltung oder -vermittlung, sondern um die Konzession/Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle. Diese Betriebserlaubnis berechtige nicht dazu, in der Spielhalle Glücksspiel zu veranstalten. Hierfür bedürfe es, wenn dieses Glücksspiel in der Aufstellung von Geldspielgeräten bestehen solle, der PTB-Zulassung und der gewerberechtlichen Aufstellererlaubnis nach § 33c Gewerbeordnung. Für die Anwendbarkeit der RL 2006/123/EG spreche auch, dass der Gastwirt, in dessen Gaststätte Geldspielgeräte ausgestellt werden dürften (§ 1 SpielV), nach deutschen Recht eine Gaststättenerlaubnis zum Betrieb der Gaststätte benötige. Diese Gaststättenerlaubnis falle in den Anwendungsbereich der Richtlinie über Dienstleistungen. Dies gelte auch dann, wenn der Gastwirt mit entsprechender Erlaubnis nach § 33c Gewerbeordnung und/oder ein anderer Unternehmer Geldspielgeräte mit einer entsprechenden Zulassung der PTB in der Gaststätte aufstelle. Dasselbe gelte für Spielhallen. Die Betriebserlaubnis berechtige nicht zur Glücksspielveranstaltung, sondern nur zum Betrieb der Spielhalle, sodass für die Betriebserlaubnis, um die es in der Klage gehe, auch die unmittelbar anwendbaren Vorgaben der RL 2006/123/EG maßgeblich seien. Die Klägerin werde noch vertiefen, dass zahlreiche Vorgaben der Richtlinie verletzt seien, insbesondere die Art. 11 und 10 Abs. 3.

12
Eine Antragstellung durch die Klägerin erfolgte zunächst nicht.

13
Mit Schriftsatz vom 15. Januar 2020 beantragt die Beklagte

Klageabweisung.

14
Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse, da der Glücksspielstaatsvertrag nur bis zum 30. Juni 2021 Gültigkeit habe, an diese Regelung angepasst seien. Die Pflicht zur Befristung ergebe sich aus § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV. Die weiteren Ausführungen der Klägerin erschlössen sich der Beklagten nicht. Der Klägerin seien die für den Betrieb einer Spielhalle erforderlichen gewerberechtlichen Erlaubnisse nach § 33i der Gewerbeordnung am 20. August 2019 durch die Beklagte unbefristet erteilt worden. Die Gebühren für die gewerberechtlichen Erlaubnisse seien gemäß dem Kostenverzeichnis 5.III.5 / 10.1 innerhalb des Kostenrahmens festgesetzt worden. Der Kostenrahmen sei mit einer Spanne von 150,00 bis 3.000,00 EUR vorgegeben. Die Gebühr von 1.440,00 EUR befinde sich noch unter dem mittleren Niveau. Die ersten Anfragen zu dieser Erlaubnis seien im August 2018 an das Gewerbeamt der Beklagten gesandt worden. Somit sei das Gewerbeamt seit dieser Zeit immer wieder mit Fragen und Klärungen zu den Erfordernissen für die Erlaubnisse der Klägerin beschäftigt gewesen. Trotzdem sei zu Gunsten der Klägerin ein Abzug von 15% vorgenommen worden, da es sich nur um einen Prüfvorgang gehandelt habe und im Vergleich zum Vorgänger eine vereinfachte Prüfung vorgenommen habe werden können.

15
Mit Schriftsatz vom 15. August 2022 teilte der Klägerbevollmächtigte mit, dass es bezüglich der Begrenzung der Erlaubnisse/Konzessionen in zeitlicher Hinsicht möglicherweise eine Erledigung noch vor dem Gerichtstermin geben werde, da die Beklagte signalisiert habe, die vor fast einem Jahr beantragten neuen bzw. verlängerten Erlaubnisse zu erlassen. Die Behörde halte die Klägerin jedoch immer wieder ohne konkreten Grund hin. Es werde nochmals klargestellt, dass sich die Klägerin auf die unionsrechtlich gewährleisteten Grundfreiheiten berufe. Alle Gerichte hätte mittlerweile anerkannt, dass die unionsrechtlichen Grundfreiheiten auch für Spielhallenbetreiber in Deutschland gälten. Hinsichtlich der Gebühren werde darauf hingewiesen, dass es auch ein Grundsatz des Unionsrechts sei, dass ein Erlaubnisvorbehalt niemals dazu dienen dürfe, Geld für die Verwaltung zu verdienen. Es dürften allenfalls die tatsächlich anfallenden Kosten geltend gemacht werden. Die Beklagte habe letztlich überhaupt nichts Neues und Umfassendes prüfen müssen, um der Klägerin die Erlaubnisse zu erteilen. Die verlangten Gebühren dienten nur dazu, die Beklagte zu bereichern. Die zeitliche Begrenzung der Erlaubnisse stelle reine Geldschneiderei dar. Die Beklagte solle diese im Vergleich zu anderen Kommunen und auch zu früheren Erlaubnissen extrem überhöhten Gebühren mit sachlichen Argumenten rechtfertigen. Die unbefristete Betriebserlaubnis nach dem Gewerberecht koste keine 100,00 EUR und mache den gleichen Prüfungsaufwand, auf deren Ergebnisse die Beklagte aber eben jetzt zurückgreifen könne, wodurch sich ihr Aufwand deutlich gegenüber früher verringere.

16
Mit Schriftsatz vom 19. August 2022 zeigte der neue Prozessbevollmächtigte eine Mandatierung durch die Klägerin an. Mit Schriftsatz vom 7. September 2022 führte der bisherige Prozessbevollmächtigte aus, dass er die Klägerin nicht mehr vertrete.

17
Mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2022 führte der Klägerbevollmächtigte aus, dass das Unionsrecht auf Spielhallenbetreiber und auch auf die Klägerin Anwendung finde, da der hierfür erforderliche grenzüberschreitende Bezug gegeben sei.

18
In der mündlichen Verhandlung vom 18. Oktober 2022 führte der Klägerbevollmächtigte insbesondere aus, die festgesetzten Kosten verstießen gegen das Unionsrecht, insbesondere gegen den Grundsatz des Kostendeckungsprinzips in Art. 13 Abs. 2 der RL 2006/123/EG. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Erlaubnisse und Befreiungen für den Zeitraum von weniger als zwei Jahren erteilt worden seien. Soweit die Klage gegen die Befristung der Konzessionserteilung gerichtet war, wurde die Klage zurückgenommen.

19
Die Klägerin beantragt nunmehr,

die Ziffer 8 der streitgegenständlichen Bescheide dahingehend abzuändern, dass jeweils eine Gebühr in Höhe von 1.440,00 EUR zuzüglich 3,50 EUR Auslagen erhoben wird.

20

Ferner regte der Klägerbevollmächtigte an, das Verfahren nach Art. 267 AEUV dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung zur Frage, ob die Gebührenerhebung gegen das Unionsrecht verstößt, vorzulegen.

21
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte des Verfahrens sowie der Parallelverfahren AN 15 K 19.01890 und AN 15 K 19.01891, einschließlich der Sitzungsniederschrift, sowie die beigezogene Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

22
Die Klage ist in ihrer zuletzt erhobenen Form zulässig, jedoch unbegründet und damit abzuweisen.

23
Zunächst ist festzuhalten, dass die Vorlage der vom Klägerbevollmächtigten gestellten Fragen zum Europäischen Gerichtshof nicht in Betracht kommt.

24
Nach Art. 267 AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge sowie über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstiger Stellen der Union. Gegenstand der Vorlage können daher Fragen der Auslegung von Unionsrecht und Fragen der Gültigkeit von Unionsrecht sein (Ehricke in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 267 Rn. 13). Nach Art. 267 Abs. 3 AEUV besteht die Vorlagepflicht lediglich für letztinstanzliche Gerichte. Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof die Pflicht zur Vorlage nur auf die Fälle ausgedehnt, in denen ein Gericht eine Unionsnorm für ungültig hält und diese deshalb nicht anwenden will (Ehricke in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 267 Rn. 45). Ausweislich der Formulierung des – ohnehin nur hilfsweise gestellten – „Antrags“ auf Vorlage der Fragen zum Europäischen Gerichtshof macht der Klägerbevollmächtigte nicht die Ungültigkeit von Unionsnormen, die das Gericht anwenden soll, sondern vielmehr von nationalem Recht geltend. Das Gericht hat auch selbst keine Zweifel an der Gültigkeit der von der Klägerseite geltend gemachten Normen des Unionsrechts. Eine Vorlagepflicht für das Gericht besteht deshalb nicht. Im Rahmen des von Art. 267 Abs. 2 AEUV eingeräumten umfassenden Ermessens (Marsch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 41. EL Juli 2021, AEUV Art. 267 Rn. 33) sieht das Gericht letztlich von einer Vorlage der gestellten Fragen zum Europäischen Gerichtshof ab.

25
Soweit die Klage in der mündlichen Verhandlung auf die Abänderung der Ziffer 8 des Bescheids vom 20. August 2019, dass jeweils eine Gebühr in Höhe von 1.440,00 EUR zuzüglich 3,50 EUR Auslagen erhoben wird, beschränkt wurde, liegt hierin eine teilweise Klagerücknahme. Denn ursprünglich erstreckte sich die Klage – wie der Klägerbevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung darlegte – auch gegen die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum 30. Juni 2021 sowie gegen Nebenbestimmungen. Dagegen beantragte der Klägerbevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung vom 18. Oktober 2022 lediglich die Abänderung der Gebührenerhebung in Ziffer 8 des Bescheids, sodass das Verfahren hinsichtlich des Verpflichtungsbegehrens bezüglich der Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis (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 NW, B.v. 30.4.2021 – 4 A 2781/20 – juris Rn. 14; offen gelassen z.B. durch BayVGH, B.v. 29.6.2021 – 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484 – juris Rn. 10) und des Anfechtungsbegehrens gegen Nebenbestimmungen in Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen ist. Eine Einstellung bei nur teilweiser Beendigung des Rechtsstreits kann dabei auch im Urteilstenor erfolgen und bedarf keines gesonderten Beschlusses (Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 92 Rn. 24).

26
Im Übrigen ist die Klage als Anfechtungsklage in Sinne des § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zulässig, jedoch unbegründet. Der streitgegenständliche Bescheid ist bezüglich der angefochtenen Gebührenfestsetzung in Ziffer 8 rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

27

Dabei sind der Prüfung im Zulassungsverfahren trotz zwischenzeitlich eingetretener Änderungen weiterhin der am 30. Juni 2021 außer Kraft getretene (§ 35 Abs. 2 GlüStV 2012) Glücksspielstaatsvertrag und das bayerische Ausführungsgesetz hierzu in der ab dem 1. Juli 2012 geltenden Fassung (GlüStV 2012, im Folgenden: GlüStV, bzw. AGGlüStV 2012, im Folgenden: AGGlüStV) sowie das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz (KG) in der im Entscheidungszeitpunkt am 20. August 2019 geltenden Fassung vom 13. April 2019 (GVBl. S. 179, 588, im Folgenden: KVz) zugrunde zu legen, weil – wie sich aus dem hierfür maßgeblichen materiellen Verwaltungskostenrecht ergibt – diesbezüglich auf den Zeitpunkt der (letzten) Behördenentscheidung abzustellen ist, mit der der streitgegenständliche Kostenanspruch jeweils entstanden ist (Art. 11 KG, vgl. Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: Juni 2020, Erl. 1 zu Art. 11 KG; siehe allgemein auch BVerwG, B.v. 21.12.1989 – 7 B 21.89 – NVwZ 1990, 653).

28
Anders als im Rahmen der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichts München (U.v. 28.9.2019 – M 16 K 17.3107) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985) ist im vorliegenden Fall auch eine eigenständige Betrachtung der Kostenentscheidungen der jeweiligen Spielhalle der Klägerin geboten und ausreichend, da eine etwaige rechtliche Verknüpfung der Einzelerlaubnisse weder vorgetragen wurde noch anderweitig ersichtlich ist.

29
1. Hinsichtlich der beantragten und erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse (§ 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV) ergibt sich ein Gebührenanspruch der Beklagten in Höhe von 1.440,00 EUR für die Spielhalle mit rechnerisch 12 Geldspielgeräten aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und 3, Art. 5, Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 KG i.V.m. Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz.

30
Auf die Streitsache bezogen erheben die im staatlichen Auftrag tätigen Behörden für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Amtshandlungen), Gebühren nach dem 1. Abschnitt des Kostengesetzes (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und 3 KG). Die Höhe der Gebühren bemisst sich nach dem Kostenverzeichnis (KVz). Für Amtshandlungen, die – wie hier die Spielhallenerlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 AGGlüStV – nicht im Kostenverzeichnis enthalten sind, wird eine Gebühr erhoben, die nach im Kostenverzeichnis bewerteten vergleichbaren Amtshandlungen zu bemessen ist (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG). Bei der Ermittlung der Gebühr innerhalb eines Rahmens sind der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG). Der Kosten- und damit auch der Gebührenanspruch entsteht mit der Beendigung der kostenpflichtigen Amtshandlung (Art. 11 Satz 1 Halbsatz 1 KG).

31
Die verpflichtende Gebührenerhebung für die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis dem Grunde nach steht außer Streit. Hinsichtlich der Bemessung der Gebührenhöhe hat die Beklagte zu Recht den Gebührenrahmen nach Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz für eine „Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung“ herangezogen. Die gewerberechtlich erforderliche Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle (oder ein ähnliches Unternehmen) nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO ist i.S.d. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG mit der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis vergleichbar, weil es in beiden Fällen um die Zulassung von Spielhallen geht und das rechtliche Verständnis des Begriffs „Spielhalle“ nach dem Glücksspielstaatsvertrag und nach der Gewerbeordnung im Wesentlichen deckungsgleich ist. Einerseits ist auch die Veranstaltung anderer Spiele i.S.d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeiten vom glücksspielrechtlichen Spielhallenbegriff erfasst (§ 3 Abs. 7 GlüStV; vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2017 – 22 CS 17.2261 – juris Rn. 34 m.w.N.), andererseits fordert Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG keine identische Amtshandlung, sondern lediglich eine vergleichbare, also ähnliche Amtshandlung (VG München – U.v. 29.8.2019 - M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 38; vgl. Rott/Stengl, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand November 2018, Art. 6 KG Nr. 2).

32
Der Kostenanspruch der Beklagten ist für die Amtshandlung der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis in Höhe von 1.440,00 EUR gerechtfertigt. Die Höhe begegnet insoweit bereits keinen Bedenken, da die Beklagte den Gebührenrahmen nach TarifNr. 5.III.5/10.1 KVz von 150,00 bis 3.000,00 EUR für die Erlaubnis einer Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft hat. Zu

beachten ist insoweit auch, dass eine Spielhalle, in der 12 Geldspielgeräte aufgestellt werden, den maximal zulassungsfähigen Rahmen an Geld- oder Warenspielgeräten sowohl in gewerberechtlicher als auch in glücksspielrechtlicher Hinsicht ausschöpft (§ 33c Abs. 3 Satz 1, § 33f Abs. 1 GewO i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 SpielV, Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV). Bereits hiervon ausgehend ist die Ausübung des Rahmenermessens durch die Beklagte nicht zu beanstanden, zumal zu beachten ist, dass die angesetzten Gebühren in Höhe von 1.440,00 EUR sogar noch unterhalb des hälftigen Gebührenrahmens liegen. Aber auch die wirtschaftliche Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin rechtfertigt die Höhe der Gebühren. Hierbei ist es auch unbedenklich, dass die Gebührenbemessung zum Verhältnis der in der Spielhalle ausgestellten 12 Geldspielgeräte (120,00 EUR pro Geldspielgerät) vorgenommen wurde. Zwar ist festzustellen, dass Erlaubnis- und Befreiungsgegenstand die „Spielhallen“ sind und nicht lediglich die darin aufgestellten Geldspielgeräte (§ 24 f. GlüStV, Art. 9 ff. AGGlüStV). Die Beklagte hat der Anzahl der Geldspielgeräte aber letztlich nur eine gewisse indizielle Bedeutung zugemessen, im Ergebnis jedoch für ihre Kostenentscheidungen den glücksspielrechtlichen Erlaubnis- und Befreiungsgegenstand der Spielhalle selbst zutreffend in Ansatz gebracht („Für die Spielhalle „…“ mit 12 Geldspielgeräten wird somit eine Gebühr für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis in Höhe von 1.440,00 € fällig“).

33
Die Gebührenbemessung durch die Beklagte steht deshalb in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Bedeutung für die Klägerin. Nichts anderes ergibt sich unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Gebührenbemessung (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG). Denn die Gebührenhöhe kann im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin über den Verwaltungsaufwand hinausgehen, soweit die Gebührenfestsetzung nicht gegen das im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthaltene Äquivalenzprinzip verstößt (vgl. BayVGH, B.v. 21.3.2012 – 10 ZB 10.100 – juris Rn. 11 m.w.N.; zur Wahrung u.a. des Äquivalenzprinzips hinsichtlich der insgesamt erhobenen Gebühren nachfolgend 3.). Davon dass hier ein auffällig einfach gelagerter Fall vorliegen würde, der einen nur geringfügigen Verwaltungsaufwand verursachen würde, kann bei der Zulassung von Spielhallen mit einer maximal zulässigen Anzahl von 12 Geldspielgeräten jedenfalls nicht ausgegangen werden. Im Übrigen wirkt es sich auf die Rechtmäßigkeit der Gebührenfestsetzung nicht aus, dass die der Klägerin erteilten Bescheide im Wesentlichen wortgleich sind, weil dieser ein pauschalierter, durchschnittlicher Verwaltungsaufwand zugrunde liegt (VG München – U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 40).

34
Nicht zu beanstanden ist ferner, dass die Beklagte den Gebührenrahmen (lediglich) nahezu hälftig ausgeschöpft hat, obwohl die erteilte Erlaubnis bis zum 30. Juni 2021 befristet war. Der herangezogene Gebührenrahmen nach Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz bezieht sich auf Erlaubnisse nach § 33i GewO, für die eine Befristung gemäß § 33i Abs. 1 Satz 2 GewO nach Ermessen möglich ist. Entsprechendes gilt für die glücksspielrechtliche Erlaubnis, die generell nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV notwendig zu befristen ist (vgl. OVG NW, B.v. 29.2.2016 – 4 A 809/15, 4 A 824/15 – juris Rn. 10). Dabei ist im vorliegenden Fall ferner – wie die Klägerseite zutreffend zu berücksichtigen gibt – zwar zu beachten, dass die im August 2019 erteilten Erlaubnisse und Befreiungen für einen Zeitraum von weniger als zwei Jahren erteilt wurden, jedoch wurde auf der anderen Seite zu keinem Zeitpunkt dargelegt, mit welchen Einnahmen in diesen zwei Jahren für die Klägerin zu rechnen war bzw. welche Einnahmen tatsächlich erzielt wurden.

35
2. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Beklagte Gebühren in Höhe von 1.440,00 EUR nicht nur für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräte, sondern jeweils auch für die Befreiungen vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund und vom Abstandsgebot in jeweils selber Höhe geltend gemacht hat.

36
Die Erteilung einer Befreiung, die neben einer anderen Gestattung erforderlich ist und im selben Verwaltungsverfahren erteilt wird, ist ebenso eine Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Gewalt und damit eine Amtshandlung i.S.d. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG wie die Erteilung der Gestattung selbst (BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 15 ff.; VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 44 ff.). Insbesondere enthält oder ersetzt die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis nicht die daneben erforderlichen Befreiungen (vgl. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV; Rott/Stengl, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand November 2018, Art. 7 KG Nr. 3.b). Die Kumulation von gebührenpflichtigen Amtshandlungen in einem Verwaltungsverfahren und/oder aus Anlass eines Antrags ist

dem Verwaltungskostenrecht auch nicht fremd. So können beispielsweise neben einer Gebühr für die Erteilung einer Baugenehmigung weitere Gebühren für die Erteilung einer Befreiung, einer Abweichung und/oder einer Ausnahme entstehen (vgl. Tarif-Nr. 2.I.1.24 ff. KVz).

37
Liegen demnach mehrere gebührenpflichtige Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens vor, so wird selbst bei (formeller) Verbindung der Verfahren eine Gebühr für jede Amtshandlung erhoben. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Amtshandlung mit anderen zusammen vorgenommen wird (Art. 7 Abs. 1 KG; „Prinzip der Einzelaktgebühr“, vgl. Rott/Stengl, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand November 2018, Art. 7 KG Nr. 1). Nichts anderes ergibt sich im vorliegenden Fall aus der Gebührenbemessung für die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis nach Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz, da diese keinen irgendwie gearteten Ausschluss für die Erhebung von weiteren Gebühren für die erteilten Befreiungen enthält.

38
Nach Art. 7 Abs. 2 KG können mehrere Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens zwar durch eine (einheitliche) Gebühr abgegolten werden, wenn keine dieser Amtshandlungen im Kostenverzeichnis oder in einer anderen Vorschrift bewertet ist (sog. „Verfahrensgebühr“, vgl. Rott/Stengl a.a.O). Diese Unterscheidung bezieht sich aber nur auf den Gegenstand der Gebührenerhebung, nicht jedoch auf die im Ergebnis klägerseits beanstandete Gebührenhöhe. Die Klägerin kann deshalb unter Berufung auf Art. 7 Abs. 2 KG nicht mit Erfolg geltend machen, die Beklagte hätte nur eine einheitliche Gebühr erheben dürfen, weil sich diese einheitliche Gebühr gerade nicht anhand einer im Kostenverzeichnis bezeichneten Rahmengebühr bemessen würde (VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 47).

39
Die Erhebung weiterer Gebühren für die jeweiligen Amtshandlungen der „Befreiung vom Abstandsgebot“ (§ 25 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüstV) und der „Befreiung vom Verbundverbot“ (§ 25 Abs. 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüstV) war von der Klägerin veranlasst und der Sache nach auch gerechtfertigt (vgl. BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 24).

40
Unter Berufung auf § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV hat die Klägerin neben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auch „die diesbezüglichen Befreiungen“ und damit alle, letztendlich erteilten Befreiungen beantragt (vgl. Behördenakte Bl. 25). Dies war auch geboten, weil die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV nicht in Betracht kam, sofern nicht die erforderlichen Befreiungen von den Anforderungen nach § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV erteilt wurden. Die Klägerin beabsichtigte im Ergebnis, drei Spielhallen innerhalb eines Gebäudes und ohne Einhaltung des gebotenen Mindestabstands – insbesondere zu den Spielhallen „…“ und „…“ in der … – zu betreiben. Dies setzte aber neben der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zwingend die Erteilung der Befreiung vom Abstandsgebot und die Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot voraus (§ 25 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 9 AGGlüStV) und forderte dementsprechend eine gebührenauslösende Prüfung der Beklagten. Dabei ist auch zu beachten, dass die Befreiungen einen eigenen, nach außen gerichteten sowie von der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zu unterscheidenden Regelungsgehalt besitzen. Denn erst die erteilten Befreiungen gestatten der Klägerin den Betrieb der Spielhallen im baulichen Verbund sowie unter Unterschreitung des Mindestabstands, ohne dass dem weiteren Spielhallenbetrieb die materiell-rechtlichen Beschränkungen in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV entgegengehalten werden können. Die erteilten Befreiungen waren deshalb essentiell für das einheitliche Gesamtvorhaben der Klägerin, wurden deshalb auch zu Recht von der Klägerin beantragt und von der Beklagten bei der Gebührenbemessung in Ansatz gebracht (BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 21; VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 49).

41
Da die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nach § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV für jede einzelne Spielhalle zu bewerten ist, sind für diese Befreiung – insgesamt für die im Antrag enthaltenen drei Spielhallen „…“, „…“ und „…“ – auch Gebühren hinsichtlich der drei beantragten und vom Verbundverbot betroffenen Spielhallen zu erheben. Eine mehrfache Gebührenerhebung für eine Amtshandlung ist damit nicht verbunden. Nicht nur der Regelungsgehalt,

sondern auch die Prüfmaßstäbe der Beklagten weichen von der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und der Befreiung vom Abstandsgebot ab.

42
Voraussetzung für die Erteilung einer Befreiung vom Verbundverbot ist nach Art. 12 AGGlüStV – abweichend von der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und der Befreiung vom Abstandsgebot – u.a., dass die „Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung“ beachtet werden. Insbesondere scheidet, entgegen dem klägerischen Vorbringen, die Annahme einer „Bestandsspielhalle“, die selbst keiner Befreiung bedurfte und für die somit entsprechende Gebühren nicht hätten erhoben werden dürfen, aus. Zu beachten ist nämlich, dass die glücksspielrechtlichen Zulassungen für die drei Spielhallen der Klägerin gleichzeitig beantragt und dem Antrag entsprechend auch im selben Zeitpunkt erteilt wurden. Somit war auch für alle drei Spielhallen eine Prüfung der Voraussetzungen sowie eine Befreiung vom Verbot des baulichen Verbunds erforderlich, zumal die Klägerseite nicht einmal im Ansatz vorgetragen hat, welche ihrer Spielhallen als „Bestandsspielhalle“ anzusehen sein soll (vgl. auch VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 51).

43
Hinsichtlich der Befreiung vom Abstandsgebot (hier 500 Meter, Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV in der bis zum 16. Juni 2020 geltenden Fassung) nach § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV gilt im Ergebnis nichts anderes. Prüfmaßstab sind – wiederum inhaltlich abweichend von der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und von der Befreiung vom Verbot des baulichen Verbunds – die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und die Lage des Einzelfalls (vgl. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV). Nach den Angaben der Beteiligten befinden sich auch die Spielhallen „…“ und „…“ eines Konkurrenten innerhalb der Abstandsflächen von 500 Metern zum gegenständlichen Standort, sodass der gesetzlich vorgesehene Mindestabstand zu anderen Spielhallen von 500 Metern nicht eingehalten werden kann.

44
Die Höhe der für die Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot jeweils in Ansatz gebrachten Gebühr von 1.440,00 EUR für eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten begegnet ebenfalls keinen Bedenken.

45
Mangels einer im Kostenverzeichnis bezeichneten Amtshandlung für Befreiungen von den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags hinsichtlich des Verbots von Spielhallen in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen und hinsichtlich des Gebots, einen Mindestabstand von (hier) 500 Metern zu anderen Spielhallen nicht zu unterschreiten, ist gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG ebenfalls die Rahmengebühr nach Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz von 150,00 bis 3.000,00 EUR heranzuziehen.

46
Die „Erlaubnis nach § 33; Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung“ ist auch mit den zum Betrieb von Spielhallen erforderlichen Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot vergleichbar, weil es auch insoweit um die Zulassung insbesondere des Betriebs von Spielhallen geht. Der Betrieb einer Spielhalle im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen oder die Unterschreitung des Mindestabstands zu anderen Spielhallen ist ohne entsprechende Befreiungen nicht zulässig (VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 54).

47
Da Spielhallen gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV nur nach Erteilung der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und „Art. 9“ AGGlüStV (nicht nur: „Art. 9 Abs. 1“ AGGlüStV) betrieben werden dürfen, die Erteilung der Erlaubnis aber wiederum ihrerseits ausgeschlossen ist, wenn die Spielhalle in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht (Art. 9 Abs. 2 AGlüStV) und/oder den erforderlichen Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle unterschreitet, hatte die Klägerin ein gleichwertiges wirtschaftliches Interesse sowohl an der Erlaubnis als auch an den jeweils erforderlichen Befreiungen. Denn ohne Befreiungen vom Verbot des baulichen Verbunds und vom Abstandsgebot kommt der weitere Betrieb der Spielhalle der Klägerin nicht in Betracht. Dass die Klägerin für ihre Spielhallen jeweils drei glücksspielrechtliche Gestattungen beantragt und erhalten hat (eine Erlaubnis sowie zwei Befreiungen), um diese betreiben zu dürfen, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz und gebietet in kostenrechtlicher Hinsicht weder eine Ermäßigung noch eine solche im Ergebnis gleichkommende Reduktion des Rahmenermessens zu Gunsten einer niedrigeren Gebühr als 1.440,00 EUR/je Befreiung für eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten (vgl. auch BayVGH, B.v.

5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 17 f.). Auf die Situationsbezogenheit des klägerischen Spielhallenkonzepts, an einem Standort und in einem Gebäude letztlich drei Spielhallen zu betreiben, muss damit auch in kostenrechtlicher Hinsicht keine Rücksicht genommen werden. Bei einem Betrieb der Spielhallen bedarf die Klägerin entsprechende Erlaubnisse und Befreiungen, die nach den obigen Ausführungen auch (eigenständige) Verwaltungsgebühren auslösen. Hiervon abgesehen vermitteln die erteilten Befreiungen der Klägerin auch einen erheblichen wirtschaftlichen Vorteil, weil sie keinen Mindestabstand von (hier: maßgeblich) 500 Metern zwischen ihren eigenen Spielhallen sowie gegenüber anderen vorhandenen Spielhallen einhalten muss und ihre Spielhallen auch in einem Gebäude betreiben darf.

48
3. Für die einzelnen Spielhallen ist – insbesondere unter Ansatz von maximal 12 zugelassenen Geldspielgeräten sowie im Übrigen des von der Beklagten zuerkannten Abschlags in Höhe von 15% – eine Gesamtgebühr in Höhe von 3.672,00 EUR gerechtfertigt und insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

49
Wie oben bereits dargelegt wurde, ist von keinem einheitlichen Lebenssachverhalt, sondern vielmehr von eigenständigen Amtshandlungen der Beklagten, welche wiederum eigene Kosten auslösen, auszugehen (BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 15 ff.). Die hier von der Klägerin beantragte und erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie die beantragten und erteilten Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot betreffen bei wertender Betrachtung unterschiedliche Prüfmaßstäbe und Regelungsgehalte der jeweiligen Zulassungsentscheidungen und wurden lediglich im Rahmen des jeweiligen streitgegenständlichen Bescheides miteinander verbunden. Für sich betrachtet kann eine glücksspielrechtliche Erlaubnis an sich auch in sinnvoller Weise ohne eine Befreiung und eine Befreiung vom Abstandsgebot wiederum auch dann sinnvoll erteilt werden, wenn kein Verstoß gegen das Verbundverbot inmitten steht. Deshalb hat die Beklagte bei wertender Betrachtung kein einheitliches Begehren der Klägerin in eine Vielzahl von Einzelanträgen aufgespaltet, sondern antragsgemäß mehrere positive Einzelentscheidungen unterschiedlichen Inhalts und unterschiedlicher Reichweite getroffen. Das Ziel, welches die Klägerin mit ihrer Antragstellung verfolgte, war zwar der legalisierte Betrieb ihrer Spielhallen in glücksspielrechtlicher Hinsicht. Dies begründet aber noch keinen „einheitlichen Lebenssachverhalt“ im vorgenannten Sinn. Denn maßgeblich ist nicht die vom jeweiligen Antragsteller subjektiv verfolgte Absicht der begehrten Amtshandlungen, sondern vielmehr die Anspruchsgründe, auf die der Antragsteller sein Begehren stützt (hier: eine Erlaubnis zum Weiterbetrieb nach § 24 Abs. 1 und 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV sowie eine Befreiung vom Verbundverbot nach § 25 Abs. 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12, Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV, § 25 Abs. 2 GlüStV und eine Befreiung vom Abstandsgebot nach § 25 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV; vgl. VG München, U.v. 29.8.2019 - M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 63). Auch aus dem Fehlen von im Kostenverzeichnis bezeichneten Amtshandlungen für die glücksspielrechtliche Zulassung von Spielhallen kann nicht geschlossen werden, dass nur eine Amtshandlung vorliegt. Was eine Amtshandlung im Sinne des Verwaltungskostenrechts ist, ergibt sich vielmehr aus Art. 1 KG.

50
Die vonseiten der Klägerin geltend gemachte Verletzung des Kostendeckungsprinzips sowie des Äquivalenzprinzips bzw. des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes liegt – auch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten – nicht vor.

51
3.1 Nichtsteuerliche Abgaben – wie Gebühren – bedürfen der sachlichen Rechtfertigung. Diese kann sich aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben (vgl. BVerfG, U.v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. – BVerfGE 108, 1-34, juris Rn. 56 ff.). Für die Ermittlung der Gebührenhöhe innerhalb eines vorgegebenen Rahmens sind nach dem Bayerischen Kostengesetz der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG). Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe im Einzelfall bemisst sich hier deshalb nach den legitimen Gebührenzwecken der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs. Die Kostendeckung umfasst den Aufwand der jeweiligen Behörde, der Vorteilsausgleich den Nutzen der Leistung für den Empfänger. Allerdings ergibt sich aus der Gleichrangigkeit dieser nebeneinander stehenden Bemessungsmaßstäbe in

Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG keine strikte Obergrenze für die Gebühren im Sinn des Kostendeckungsprinzips (vgl. BayVGH, B.v. 5.8.2004 – 22 ZB 04.1853 – juris Rn. 16; bereits BayVGH, U.v. 9.7.1971 – 56 II 69 – BayVBl 1971, 397, jeweils m.w.N.). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe ist gleichwohl eine Würdigung beider Bemessungsgrundlagen anzustellen (vgl. Rott/Stengl, a.a.O., Art. 6 Nr. 3).

52
Hiervon ausgehend ist die Festsetzung jeweils einer Gebühr in Höhe von 1.440,00 EUR für die Amtshandlungen der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, der Erteilung einer Befreiung vom Verbundverbot sowie einer Befreiung vom Abstandsgebot für eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten ermessensgerecht. Die Beklagte begründet die Ausübung des ihr zustehenden Rahmenermessens unter Rückgriff auf die (im Übrigen auch maximal zulässige) Anzahl von 12 Geldspielgeräten in einer Spielhalle (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 SpielV). Dies ist nicht zu beanstanden.

53
Mangels anderweitiger Anhaltspunkte begegnet es auch angesichts des überschaubaren Gebührenrahmens von 150,00 bis 3.000,00 EUR keinen Bedenken, dass die Beklagte den Verwaltungsaufwand anhand der Anzahl der im Einzelfall zulässigen Geldspielgeräte je Spielhalle bewertet hat. Alle glücksspielrechtlichen Zulassungsentscheidungen zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle (Erlaubnis und Befreiungen) sind an den in § 1 GlüStV genannten Zielen zu messen (§ 24 Abs. 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV). Hierzu zählt insbesondere das überragend wichtige Gemeinwohlziel der Bekämpfung der Glücksspiel- und Wettsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV). Eine Spielhalle mit der maximal zulässigen Anzahl von 12 Geldspielgeräten und gleichermaßen Spielhallen im baulichen Verbund und/oder bei Unterschreitung des Mindestabstands gefährden das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch Maßnahmen der Beschränkung des insgesamt verfügbaren Angebots in höherem Maß als Spielhallen mit einer geringeren Anzahl von Geldspielgeräten sowie Spielhallen, die den Vorgaben des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV entsprechen (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. – BVerfGE 145, 20-105, juris Rn. 131 ff.). Insoweit ist es nachvollziehbar, dass die Zulassung einer Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten sowie von Spielhallen, die im baulichen Verbund und/oder ohne Einhaltung des Mindestabstands betrieben werden sollen, den höchsten Verwaltungsaufwand verursacht. Die eingewandte Gleichartigkeit der beantragten Zulassungsentscheidungen für die Spielhallen der Klägerin ist kostenrechtlich ohne Bedeutung; einen Gebührennachlass aufgrund gleichförmiger Eingaben kennt das Kostenrecht nicht (vgl. VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 68).

54
Die Gesamtgebühr in Höhe von 3.672,00 EUR für die Erlaubnis sowie die Befreiungen der (jeweiligen) Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten im baulichen Verbund und ohne Einhaltung des gesetzlichen Mindestabstands steht auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Klägerin, den sie aus den erteilten Zulassungen zieht. Dabei ist zu beachten, dass der wirtschaftliche Vorteil für die Erteilung der beantragten Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot jeweils ebenso hoch ist wie für die Erteilung der beantragten Erlaubnis. Denn ohne Erteilung der erforderlichen Befreiungen neben den glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnissen dürften im Ergebnis keine drei Spielhallen mit insgesamt 36 Spielgeräten am selben Standort betrieben werden. Aus der Zulassung von mehreren Spielhallen ergeben sich auch entsprechende wirtschaftliche Vorteile, wie insbesondere die Steigerung der Attraktivität dieses Standorts für Kunden und Kosteneinsparungen durch den gemeinsamen Betrieb mehrerer Spielhallen an einem Ort (VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107 – openJur 2022, 17802 Rn. 70). Der wirtschaftliche Vorteil der Klägerin ergibt sich zudem auch – wie die Beklagte im streitgegenständlichen Bescheid zutreffend ausführt – aus der Vermeidung einer unbilligen Härte i.S.v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV.

55
Im Übrigen ist zu beachten, dass die Beklagte von der – nach der Rechtsprechung auch zulässigen (vgl. insb. BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985; VG München, U.v. 29.8.2019 – M 16 K 17.3107) – Geltendmachung der vollen Summe der drei im Bescheid enthaltenen Amtshandlungen von insgesamt 4.320,00 EUR abgesehen und demgegenüber einen Abschlag von (pauschalen) 15% vorgenommen hat. Damit bestehen aufgrund der von der Beklagten selbst vorgenommen Reduzierung der Verwaltungsgebühren auf 3.672,00 EUR erst recht keine Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit.

56

3.2 Ein (separater) Verstoß gegen das Unionsrecht, insbesondere gegen den von der Klägerseite geltend gemachten Grundsatz des Kostendeckungsprinzips gemäß Art. 13 Abs. 2 der RL 2006/123/EG, liegt nach Auffassung der Kammer ebenfalls nicht vor.

57
Hiernach dürfen die Genehmigungsverfahren und -formalitäten weder abschreckend sein noch die Erbringung der Dienstleistung in unangemessener Weise erschweren oder verzögern. Sie müssen leicht zugänglich sein und eventuelle, dem Antragsteller mit dem Antrag entstehende Kosten müssen vertretbar und zu den Kosten der Genehmigungsverfahren verhältnismäßig sein und dürfen die Kosten der Verfahren nicht übersteigen.

58
Ein Verstoß hiergegen ist im vorliegenden Fall jedoch nicht zu erkennen. Dabei kann letztlich auch dahingestellt bleiben, ob die klägerseits geltende gemachte Richtlinie als Teil des Unionsrechts auf die Klägerin, die als eine nach nationalem Recht gegründete juristische Person mit Sitz im Inland als Betreiberin von lokalen Spielhallen lediglich rein im Inland agierendes Unternehmen auftritt, überhaupt anwendbar ist (verneinend vgl. z.B. BayVGH, B.v. 29.6.2021 – 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484 – juris Rn. 27 m.w.N.).

59
Zu beachten ist nämlich zunächst, dass in der obergerichtlichen Rechtsprechung ohne verbliebenen Zweifel hinreichend geklärt, dass weder der Erlaubnisvorbehalt im Glücksspielrecht noch die Befristungsregelungen für glücksspielrechtliche Erlaubnisse gegen Unionsrecht verstoßen (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 29.6.2021 – 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484 – juris Rn. 40 m.w.N.). Insoweit gilt bezogen auf das Befristungserfordernis nichts anderes als hinsichtlich des Erlaubnisvorbehalts selbst (vgl. BayVGH, B.v. 29.6.2021 – 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484 – juris Rn. 38; OVG NRW, U.v. 10.3.2021 – 4 A 4700/19 – juris Rn. 71 – 77 m.w.N.). Nach Auffassung der Kammer steht damit jedenfalls hinreichend deutlich fest, dass auch im Falle einer (unionsrechtskonformen) befristeten Erlaubniserteilung die mit der Erteilung der Erlaubnis befasste Behörde zumindest dem Grunde nach entsprechende Gebühren festsetzen kann. Dies wird insbesondere auch nach Art. 13 Abs. 2 der RL 2006/123/EG bestätigt, welcher lediglich vertretbare und verhältnismäßige Kosten verlangt, nicht jedoch eine Kostenerhebung dem Grundsatz nach ausschließt.

60
Im Übrigen ist hinsichtlich des klägerseits gerügten Verstoßes der Höhe der Gebührenfestsetzung gegen Unionsrecht mit obigen Darstellungen weder von einer abschreckenden Wirkung der Gebühren noch von einem Übersteigen des Werts der öffentlichen Leistung durch die Gebührenhöhe in Höhe von 1.440,00 EUR für jede Amtshandlung auszugehen. Auch die Klägerin trägt letztlich keine expliziten Gründe dafür vor, warum die streitgegenständlichen Verwaltungsgebühren, die mit den vorstehenden Ausführungen sowohl dem Grunde nach als auch in der jeweiligen Höhe in zutreffender und vertretbarer Weise durch die Beklagte erhoben wurden, eine auch hinsichtlich des dreifachen Prüf- und damit Verwaltungsaufwandes der Beklagten unverhältnismäßige Belastung der Klägerin darstellen sollten.

61
Der Einwand, die glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie die erteilten Befreiungen seien bis 30. Juni 2021 befristet und damit weniger als zwei Jahre gültig gewesen, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Es kann für den Prüfungsaufwand der Behörde keinen Unterschied machen, ob die öffentliche Leistung befristet oder unbefristet erteilt wird, da zunächst im Rahmen der Erlaubniserteilung eine (mögliche) Genehmigungsfähigkeit im Zeitpunkt der jeweiligen behördlichen Entscheidung relevant ist. Dieser Prüfungsmaßstab reduziert sich jedoch auch dann nicht, sofern die behördliche Leistung (hier: die glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie die Befreiungen von Verbundverbot und Mindestabstandsgebot) für eine bestimmte Zeit befristet wird. Damit erscheint auch eine Reduzierung der Verwaltungsgebühren bei einer Befristung der erteilten Erlaubnisse und/oder Befreiungen nicht geboten, sodass auch insoweit ein Verstoß gegen den (unionsrechtlich) gebotenen Grundsatz der Kostendeckung nicht gegeben ist.

62
Somit war die Klage hinsichtlich des aufrechterhaltenen Teils abzuweisen.

63
Die Kostenentscheidung ergibt sich, soweit die Klage zurückgenommen wurde, aus § 155 Abs. 2 VwGO, im Übrigen aus § 154 Abs. 1 VwGO.