

Titel:

Gebühren für glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis bei Befreiung vom Verbundverbot und Mindestabstandsgebot

Normenketten:

KG Art. 6 Abs. 2 S. 1

KVz Tarif-Nr. 5.III.5/10.1

GlüStV 2012 § 24 Abs. 1, § 29 Abs. 4 S. 4

AGGlüStV 2012 Art. 9, Art. 12

Leitsätze:

1. Es handelt sich bei der Befreiung vom Mindestabstandsgebot und vom Verbundverbot um jeweils eigenständige gebührenpflichtige Amtshandlungen. Bei der Gebührenbemessung ist deshalb eine Gebühr für die Befreiungen vom Verbundverbot für alle befreiten Spielhallen in Ansatz zu bringen. (Rn. 21)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Die Gebühr für die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle kann anhand der Anzahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bemessen werden. (Rn. 29)

(redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Gebührenfestsetzung für glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis sowie Befreiung vom Verbundverbot und Mindestabstandsgebot, Geld- und Warenspielgeräte, Äquivalenzprinzip

Vorinstanzen:

VG Ansbach, Urteil vom 18.10.2022 – 15 K 19.1890

VG Ansbach, Urteil vom 18.10.2022 – AN 15 K 19.1833

VG Ansbach, Urteil vom 18.10.2022 – AN 15 K 19.1891

Tenor

I. Die Verfahren 23 ZB 22.2639, 23 ZB 22.2640 und 23 ZB 22.2641 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 11.016,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Höhe der für die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zum Betrieb von Spielhallen festgesetzten Gebühren.

2

Aufgrund der Übernahme des Betriebs dreier Spielhallen im baulichen Verbund, für die vor dem 28. Oktober 2011 Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt worden waren, beantragte die Klägerin mit Schreiben vom 24. Mai 2019 bei der Beklagten die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zu deren Betrieb. Solche wurden ihr mit drei im Wesentlichen gleichlautenden Bescheiden der Beklagten vom 20. August 2019 auf der Grundlage des § 24 Abs. 1 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011 (GVBl 2012 S. 318) i.V.m. Art. 9 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) in der Fassung vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 270), jeweils in Kraft getreten am 1. Juli 2012 (GlüStV 2012 bzw.

AGGlStV 2012), erteilt (Nr. 1). Die Erlaubnisse wurden nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlStV 2012 bis 30. Juni 2021 befristet (Nr. 2). Zugleich wurden – ebenfalls bis 30. Juni 2021 befristet (Art. 12 Satz 3 AGGlStV 2012) – jeweils Befreiungen gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 12 Satz 1 AGGlStV 2012 von dem Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nach § 25 Abs. 2 GlStV 2012 (Nr. 3) sowie von der Einhaltung des Mindestabstands in Bezug auf zwei Spielhallen eines Konkurrenzunternehmens nach § 25 Abs. 1 GlStV 2012 (Nr. 4) ausgesprochen. Je Erlaubnisbescheid wurden Gebühren in Höhe von 3.672 Euro festgesetzt (Nr. 8).

3

Zur Begründung der Gebührenfestsetzung zog die Beklagte die im Kostenverzeichnis (KVz) vom 12. Oktober 2001 (GVBl. S. 766) in der Fassung der Verordnung vom 13. April 2019 (GVBl. S. 179 – KVz 2019) zum Kostengesetz (KG) vom 20. Februar 1998 in der Fassung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) in Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 geregelte Rahmengebühr (150 bis 3.000 Euro) für die Erteilung der gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO als vergleichbare Amtshandlung nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG heran. Die Berechnung erfolge anhand der zulässigen Höchstzahl von Geldspielgeräten in Spielhallen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 Spielverordnung (SpielV). Pro Geldspielgerät falle ein Betrag von 120 Euro an. Für eine Spielhalle mit zwölf Spielgeräten werde somit eine Gebühr in Höhe von 1.440 Euro für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erhoben. Die Gebührenhöhe für die Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot und vom Mindestabstand, bei denen es sich um eigene Amtshandlungen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handele, orientiere sich an der Gebühr für die Erlaubnis und betrage ebenfalls je 1.440 Euro. Da es sich um nur einen Prüfvorgang handele, welcher im Vergleich zum vorherigen Erlaubnisinhaber vereinfacht werden können, habe die sich hieraus ergebende Gebührensumme um 15% reduziert werden können.

4

Das Verwaltungsgericht hat die gegen die Kostenfestsetzungen gerichteten Klagen mit Urteilen vom 18. Oktober 2022 abgewiesen.

5

Mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt die Klägerin ihr Anfechtungsbegehren weiter. Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

6

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

7

1. Der innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO allein geltend gemachte Zulassungsgrund der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) ist nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO) bzw. liegt nicht vor.

8

Maßgeblich für die Beurteilung ist dabei die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Bescheiderlasses. Nach Art. 11 Satz 1 KG entsteht eine Kostenschuld mit Beendigung der Amtshandlung. Daher ist bei der Anfechtung von Bescheiden über die Heranziehung zu Kosten (Gebühren und Auslagen) maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Entstehens der Kostenschuld abzustellen (vgl. BayVGh, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 8). Zugrunde zu legen sind daher vorliegend der am 30. Juni 2021 außer Kraft getretene (§ 35 Abs. 2 GlStV 2012) Glücksspielstaatsvertrag und das bayerische Ausführungsgesetz hierzu in der ab dem 1. Juli 2012 geltenden Fassung (GlStV 2012 bzw. AGGlStV 2012) sowie das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz (KG) in der Fassung vom 13. April 2019 (KVz 2019).

9

Besondere tatsächliche Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO entstehen bei einer Rechtssache durch einen besonders unübersichtlichen und/oder einen schwierig zu ermittelnden Sachverhalt. Keine besonderen tatsächlichen Schwierigkeiten bestehen daher regelmäßig bei Sachverhalten, die sich durch Beweiserhebung, beispielsweise im Wege des Augenscheins, zuverlässig klären lassen (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 124 Rn. 33).

Besondere rechtliche Schwierigkeiten i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO weist eine Rechtssache auf, wenn das Zulassungsvorbringen gegen das erstinstanzliche Urteil Rechtsfragen von solcher Schwierigkeit aufwirft, dass sie sich wegen ihrer Komplexität nicht im Zulassungsverfahren klären lassen. Keine besonderen Schwierigkeiten weist eine Rechtssache auf, wenn sich die rechtlichen Fragen ohne Weiteres aus dem Gesetz beantworten lassen oder in der Rechtsprechung geklärt sind (vgl. BayVGh, B.v. 21.12.2021 – 23 ZB 17.2446 – juris Rn. 65 m.w.N.).

11

1.1. Soweit die Klägerin ausführt, dass eine Übertragung auf den Einzelrichter nicht stattgefunden habe und die Kammer deshalb davon ausgegangen sei, dass die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), kann hieraus nicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO geschlossen werden. Zum einen ist die Übertragung auf den Einzelrichter nicht zwingend vorgeschrieben und der Entscheidung der Kammer vorbehalten. Zum anderen hat die Frage des Vorliegens besonderer Schwierigkeiten im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 1 VwGO keine bindende Wirkung für das höhere Gericht (BayVGh, B.v. 26.11.2014 – 10 ZB 12.1926 – juris Rn. 17).

12

1.2. Entgegen der Auffassung der Klagepartei resultieren tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache nicht daraus, dass das Verwaltungsgericht keine Feststellungen dazu getroffen hat, ob die Spielhallen der Klägerin den erforderlichen Mindestabstand zu anderen erlaubnisfähigen Spielhallen unterschreiten und insoweit ein Befreiungsantrag notwendig war.

13

a) Soweit die Klägerin rügt, dass weder dem Bescheid der Beklagten vom 20. August 2019 noch dem Urteil des Verwaltungsgerichts zu entnehmen sei, in welchem Abstand zu den klägerischen Spielhallen sich die betreffenden Spielhallen des Konkurrenzunternehmens befinden und ob die Spielhallen der Klägerin wirklich den Mindestabstand zu diesen beiden Spielhallen unterschreiten, ist sowohl für die Klägerin als auch für den Senat eine Klärung dieser Frage ohne Weiteres möglich. Die betreffenden Konkurrenzspielhallen sind im streitgegenständlichen Bescheid mit Namen und Adresse bezeichnet und liegen im Stadtgebiet der Beklagten in derselben Straße wie die klägerischen Spielhallen, wobei die Wegstrecke unter Zugrundelegung öffentlich zugänglichen Kartenmaterials ungefähr 75 m beträgt. Der einzuhaltende Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlStV 2012) wird damit zweifelsohne unterschritten. Dies ist auch für die Klägerin, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist, klar ersichtlich. Eine weitere Aufklärung dieser Frage musste sich dem Verwaltungsgericht bei dieser klaren Sachlage nicht aufdrängen. Im Übrigen hat die Klagepartei auf eine entsprechende Aufklärung nicht hingewirkt, indem sie die dem Bescheid zugrundeliegende Annahme der Nichteinhaltung des Mindestabstands im erstinstanzlichen Verfahren konkret in Zweifel gezogen oder einen diesbezüglichen Beweisantrag gestellt hätte.

14

b) Die Ansicht der Klägerin, im Berufungsverfahren werde zu klären sein, ob die beiden Konkurrenzspielhallen erlaubnisfähig waren und ob insoweit eine Befreiung vom Mindestabstand nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlStV erforderlich war, welche die entsprechende Gebühr auslösen konnte, trifft ebenfalls nicht zu. Die Klägerin trägt hierzu vor, sie sei trotz der bestehenden Konkurrenzsituation nicht am Erlaubnisverfahren der Konkurrenzspielhallen beteiligt worden, so dass sie nicht wisse, ob diese nach den einschlägigen, zum Genehmigungszeitpunkt maßgeblichen Rechtsvorschriften erlaubnisfähig gewesen seien und ob Befreiungstatbestände vorgelegen hätten.

15

Damit dringt die Klägerin nicht durch. Die Beklagte hat hierzu in ihrer Erwiderung auf die Zulassungsbegründung ausgeführt, die Konkurrenzspielhallen seien erstmals am 31. Oktober 2006 gewerberechtlich erlaubt worden. Ein Pächterwechsel mit Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis habe im Jahr 2015 stattgefunden. Die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse seien im Jahr 2017 erteilt worden und zum Zeitpunkt der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse an die Klägerin am 20. August 2019 bestandskräftig gewesen. Diesen Ausführungen ist die Klägerin in ihrer Replik vom 10. Februar 2023 nicht entgegengetreten. Ebenso wenig hat sie dargelegt, dass sie, obwohl ihr als Betreiberin der streitgegenständlichen Spielhallen das Bestehen von Konkurrenzspielhallen in unmittelbarer örtlicher Umgebung offenkundig bekannt war und ihr dies auch mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 20.

August 2019 nochmals bekannt gemacht wurde, gegen die dem betreffenden Konkurrenten erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis innerhalb der in derartigen Konstellationen als Richtwert heranzuziehenden Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO (vgl. Brenner in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 74 Rn. 25) vorgegangen ist. Unabhängig davon, ob eine derartige Konkurrentenklage in einer Konstellation, in der beiden Konkurrenten eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt wurde, zulässig gewesen wäre, kann die Klägerin wegen der Bestandskraft der ihrem Konkurrenten erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse jedenfalls im vorliegenden Verfahren nicht mehr geltend machen, sie hätte möglicherweise einen Anspruch auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ohne das Erfordernis einer Ausnahme oder Befreiung vom Mindestabstandsgebot gehabt (vgl. BayVGh, B.v. 17.6.2021 – 23 ZB 20.1099 – juris Rn. 9).

16

1.3. Die klägerseits des Weiteren aufgeworfene Frage, ob für die Befreiung vom Mindestabstandsgebot vorliegend überhaupt dem Grunde nach Gebühren bzw. Gebühren in der von der Beklagten festgesetzten Höhe erhoben werden durften, obwohl nach den Hinweisen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 (Az. IA4-2166.1-59) in den Fällen, in denen eine Befreiung vom Verbundverbot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 12 AGGlüStV 2012 erteilt wurde, diese Befreiung automatisch auch für das Erfordernis der Einhaltung des Mindestabstands nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV 2012 galt, so dass eine Befreiung hiervon nicht mehr beantragt bzw. erteilt werden musste, lässt sich in Anwendung der gesetzlichen Vorschriften ohne Weiteres beantworten.

17

Wurde eine Befreiung von dem in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012, Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV 2012 festgelegten Verbundverbot, also von dem Verbot, mehrere Spielhallen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex zu betreiben, gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 12 AGGlüStV 2012 erteilt, befreite diese die betreffenden Spielhallen zugleich von der Einhaltung des Mindestabstands zueinander, so dass eine gesonderte Befreiung gemäß Art. 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV 2012 insoweit nicht erforderlich war. Hielten die im baulichen Verbund betriebenen Spielhallen allerdings – wie vorliegend – darüber hinaus den in § 25 Abs. 1 GlüStV 2012, Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV 2012 definierten Mindestabstand zu einer weiteren, hiermit nicht im baulichen Verbund stehenden Spielhalle nicht ein, bedurften sie zusätzlich einer Befreiung von diesem insoweit eigenständig neben dem Verbundverbot stehenden Abstandsgebot. Aus dem seitens der Klagepartei angeführten Schreiben des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr ergibt sich nichts anderes.

18

1.4. Die seitens der Klägerin des Weiteren aufgeworfene Frage, ob die Gebühr für die Befreiung vom Verbundverbot vorliegend für alle drei im Verbund betriebenen Spielhallen, also insgesamt dreimal, erhoben werden durfte, obwohl bei im Verbund betriebenen Spielhallen naturgemäß ein Verbund von Spielhallen nur vorliegen kann, wenn und soweit mehr als eine Spielhalle betrieben wird, lässt sich ebenfalls anhand der gängigen Auslegungsmethoden unmittelbar aus dem Gesetz beantworten.

19

Nach Ansicht der Klägerin darf entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts bei der Erlaubniserteilung für drei Spielhallen unter Befreiung vom Verbundverbot die Befreiungsgebühr höchstens zweimal und nicht dreimal anfallen, weil bei drei Spielhallen im Verbund nur zwei der drei Spielhallen gegen das Verbot von „Mehrfachspielhallen“ verstoßen könnten. Egal welche der drei Spielhallen man als Einzelspielhalle für erlaubnisfähig erachte, bedürften nur die jeweils beiden anderen einer Befreiung vom Verbundverbot. Anders als das Verwaltungsgericht meine, könne es hierbei nicht darauf ankommen, dass die Klägerin eine der drei Spielhallen als „Bestandsspielhalle“ oder „Primärspielhalle“ hätte bezeichnen müssen.

20

Dieses Vorbringen setzt sich nicht hinreichend mit den einschlägigen gesetzlichen Regelungen auseinander, welche auch das Verwaltungsgericht im angegriffenen Urteil zur Begründung seiner Auffassung, dass alle drei Spielhallen einer Befreiung vom Verbundverbot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, Art. 12 AGGlüStV 2012 bedurften und daher auch Gebühren für die Befreiung hinsichtlich aller drei vom Verbundverbot betroffenen Spielhallen zu erheben waren (UA S. 15 f.), herangezogen hat. Der Betrieb einer Spielhalle im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen war ohne entsprechende Befreiungen nicht zulässig (§ 25 Abs. 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 12 AGGlüStV 2012). Der Betrieb jeder einzelnen Spielhalle im Sinne des § 33i GewO bzw. des § 3 Abs. 7 GlüStV, die im baulichen Verbund mit

anderen Spielhallen steht und daher der gesetzlichen Beschränkung des § 25 Abs. 2 GlüStV widerspricht, konnte nur durch eine Befreiung von dieser Beschränkung formell legalisiert werden. Dies spiegelt sich auch in den materiellen Voraussetzungen des Befreiungstatbestands nach Art. 12 AGGlüStV 2012 wider, die alle im Verbund stehenden Spielhallen erfüllen mussten. Denn der Befreiungstatbestand umfasste sowohl Voraussetzungen, die auf das Gesamtvorhaben „Verbundspielhalle“ bezogen waren (insgesamt 48 Geldspielgeräte und Vorlage eines Anpassungskonzepts zur sukzessiven Verminderung der Gefährlichkeit der Spielhalle nach Art. 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) als auch solche, die jede einzelne Spielhalle für sich genommen erfüllen musste. So war auch Voraussetzung für die Erteilung einer Befreiung vom Verbundverbot, dass die „Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung“ beachtet wurden (Art. 12 Satz 2 AGGlüStV 2012); diese Voraussetzung war bei der Erteilung der Befreiung von der Behörde für jede Spielhalle zu prüfen.

21

Zu Recht wurde daher von der Beklagten für jede der Spielhallen eine Befreiung erteilt. In der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist indes geklärt, dass es sich bei der Befreiung vom Mindestabstandsgebot (§§ 25 Abs. 1, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 3, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) und vom Verbundverbot (§§ 25 Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 9 Abs. 2, 12 Satz 1 AGGlüStV 2012) um jeweils eigenständige gebührenpflichtige Amtshandlungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KG handelt (BayVGH, B.v. 5.9.2022 – 23 ZB 19.1985 – juris Rn. 10 ff.). Bei der Gebührenbemessung durch die Beklagte wurden mithin zu Recht Befreiungen vom Verbundverbot für alle drei Spielhallen in Ansatz gebracht.

22

1.5. Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip lässt sich nicht feststellen.

23

a) Die Klägerin macht insoweit geltend, die Erhebung einer Gebühr für jede einzelne der drei im Verbund betriebenen Spielhallen sei unverhältnismäßig, da es sich ausweislich des Bescheids um einen gemeinsamen, einheitlichen Prüfvorgang gehandelt habe, wofür ein Abschlag von nur 15% unangemessen niedrig sei.

24

Darüber hinaus sei zu klären, ob sich die kurze Laufzeit der Erlaubnis von weniger als zwei Jahren mindernd auf die Gebührenhöhe auszuwirken habe. Als Ausprägung des (bundes-) verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlange das Äquivalenzprinzip, dass bei der Bemessung der Höhe der Gebühren für eine Erlaubniserteilung der sich daraus für den Kostenschuldner ergebende Nutzen Berücksichtigung finden müsse und die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand und dem sich daraus für den Kostenschuldner ergebenden Nutzen stehen dürfe. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Niedersachsen (NdsOVG, U.v. 18.3.2004 – 7 LB 112/03 – juris Rn. 42; B.v. 16.6.2020 – 11 LC 138/19 – juris Rn. 59) sei bei dem Wert des Gegenstands der Amtshandlung darauf abzustellen, wie sich der Wert für vergleichbare Spielhallenbetriebe im gesamten Bundesland darstellt. Als wertprägende Faktoren seien dabei jeweils zu gleichen Teilen sowohl die Dauer der erteilten Erlaubnis als auch die Anzahl der von der Erlaubnis erfassten Geldspielgeräte anzusehen. Wie das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht gehe auch das Verwaltungsgericht Hamburg davon aus, dass bei der Bestimmung des wirtschaftlichen Wertes einer Erlaubnis Kriterien wie z.B. die Laufzeit der jeweiligen Erlaubnis und die Attraktivität des Standortes berücksichtigt werden müssten (VG Hamburg, B.v. 17.8.2022 – 14 E 4615/21 – juris Rn. 42). Sollte die Auffassung des Verwaltungsgerichts zutreffen, dass für die Höhe der Gebühren auch maßgeblich sei, mit welchen Einnahmen im Erlaubniszeitraum zu rechnen gewesen sei bzw. welche Einnahmen tatsächlich erzielt worden seien, so dürfte auch insoweit ein Ermessensfehler der Beklagten vorliegen, als sie in ihrem Gebührenbescheid bei der Bemessung der Gebührenhöhe entsprechende Kriterien nicht berücksichtigt, geschweige denn im Vorwege Feststellungen hierzu getroffen habe.

25

Hinzu komme, dass vorliegend der Gebührenrahmen nach Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz für eine „Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO“ nur analog herangezogen worden sei, Erlaubnisse nach § 33i GewO anders als Erlaubnisse nach GlüStV in der Regel aber unbefristet erteilt würden. Folge man der Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, sei bei Erlaubnissen nach GlüStV von einer durchschnittlichen

Erlaubnisdauer von zehn Jahren auszugehen; eine Erlaubnisdauer von weniger als zwei Jahren stelle sich aber jedenfalls als erheblich unterdurchschnittlich dar. Die kurze Laufzeit der Erlaubnis hätte sich bei richtiger Ermessensausübung der Beklagten erheblich gebührenmindernd auswirken müssen. Dass die Beklagte dies überhaupt bei der Bemessung der Gebühren berücksichtigt und hierfür einen Abschlag vorgenommen hätte, lasse sich dem angefochtenen Gebührenbescheid nicht einmal ansatzweise entnehmen, so dass insoweit ein Ermessensfehler vorliege.

26

b) Dieses Vorbringen wirft keine in einem Berufungsverfahren zu klärenden tatsächlichen oder rechtlichen Fragen von besonderer Schwierigkeit im Hinblick auf die Anwendung der Gebührenfindungsgrundsätze aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG auf. Als Ausprägung des (bundes-) verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt das Äquivalenzprinzip (lediglich), dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand und dem sich daraus für den Kostenschuldner ergebenden Nutzen stehen darf (vgl. BVerwG, U.v. 25.07.2001 – 6 C 8.00 – juris Rn. 41; U.v. 30.4.2003 – 6 C 5.02 – NVwZ 2003, 1385/1386). Das bedeutet, dass die Gebührenhöhe im Hinblick auf die Bedeutung der Angelegenheit für den Gebührenschuldner über den Verwaltungsaufwand der beteiligten Behörden hinausgehen darf, soweit sie sich nicht gänzlich von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung entfernt und damit die Gebühr ihren ursprünglichen Entgeltcharakter verliert (vgl. BVerwG, U.v. 30.4.2003 a.a.O.). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.2.1967 – Vf. 87-VII-62 – VerfGHE 20, 21/32).

27

Nach diesen Maßgaben hat die Klägerin nicht dargelegt, dass die Beklagte bei der Festsetzung der Erlaubnisgebühren den Gesichtspunkt der Abgeltung des Verwaltungsaufwands oder die Bedeutung der Angelegenheit für die Klägerin (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG) völlig aus dem Auge verloren und dadurch das Äquivalenzprinzip gröblich verletzt hat.

28

aa) Soweit die Klägerin geltend macht, dass aufgrund des gleichartigen bzw. einheitlichen Prüfvorgangs ein höherer Abschlag als 15% anzusetzen gewesen wäre, ist zunächst festzustellen, dass das Kostengesetz einen Gebührenerlass aufgrund gleichförmiger Anträge oder Prüfvorgänge nicht vorsieht. Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip ergibt sich hieraus ebenfalls nicht. Aus der Gleichrangigkeit der nebeneinander stehenden Bemessungsmaßstäbe in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG ergibt sich zunächst keine strikte Obergrenze für die Gebühren im Sinn des Kostendeckungsprinzips (vgl. BayVGH, B.v. 5.8.2004 – 22 ZB 04.1853 – juris Rn. 16; BayVGH, U.v. 9.7.1971 – 56 II 69 – BayVBl 1971, 397, jeweils m.w.N.). Zwar muss – wie ausgeführt – der Entgeltcharakter der Verwaltungsgebühr in jedem Fall insoweit gewahrt bleiben, als sich die Höhe der Gebühr nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwandes lösen darf (BVerwG, U.v. 30.4.2003 – a.a.O.). Dass dies vorliegend der Fall sein könnte, ist indes weder dargelegt noch ersichtlich. Vielmehr hat die Beklagte den ihr entstandenen Verwaltungsaufwand bei der ihr in Ausfüllung des Gebührenrahmens zukommenden Ermessensentscheidung berücksichtigt, indem sie darauf abgestellt hat, dass sie seit August 2018 immer wieder mit Fragen und Klärungen zu den von der Klägerin begehrten glücksspielrechtlichen Erlaubnissen befasst war, es jedoch dennoch als gerechtfertigt erachtet habe, eine Gebührenermäßigung von 15% vorzunehmen, da es sich nur um einen Prüfvorgang gehandelt und im Vergleich zum Vorgänger eine vereinfachte Prüfung habe durchgeführt werden können (vgl. Begründung der Bescheide v. 20.8.2019, S. 9; Klageerwiderung v. 15.1.2020 S. 3). Vor diesem Hintergrund sind Ermessensfehler in Form eines Ermessensdefizits oder -fehlgebrauchs nicht festzustellen.

29

Im Übrigen erlaubt es der der Beklagten bei der Ermittlung der Gebühr innerhalb eines Rahmens nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG eröffnete, weite Ermessensspielraum, zur Verwaltungsvereinfachung – unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundlagen – mittels amtsinterner Richtlinien bzw. durch eine entsprechende Verwaltungspraxis für die Gebührenfestsetzung eine gewisse Pauschalisierung und Typisierung der Tarifgestaltung vorzunehmen (vgl. BayVGH, B.v. 6.7.2005 – 14 ZB 05.862 – juris Rn. 11; Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand Juni 2020, Erl. 3 zu Art. 6 KG). Es ist daher vor dem Hintergrund, dass alle glücksspielrechtlichen Zulassungsentscheidungen zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle an den in § 1 GlüStV 2012 genannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht zu messen sind, dass eine Gefährdung dieser Ziele mit der Anzahl der in einer Spielhalle zugelassenen Geldspielgeräte zunimmt (vgl. BVerfG, B.v. 27.3.1987 – 1 BvR 850/86 u.a. – NVwZ 1987,

1067) und dass deshalb die Zulassung von Spielhallen im baulichen Verbund und/oder ohne Einhaltung des Mindestabstands sowie mit der höchstzulässigen Anzahl an Spielgeräten regelmäßig auch den höchsten Verwaltungsaufwand verursacht, nicht zu beanstanden, dass die Beklagte in ständiger Verwaltungspraxis die Gebühr für die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle anhand der Anzahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bemisst. Die Anknüpfung der Erlaubnisgebühr für den Betrieb einer Spielhalle an die Anzahl der dort aufzustellenden Geldspielgeräte ist demnach nicht sachwidrig. Es handelt sich um einen nachvollziehbaren und transparenten Bemessungsmaßstab, der sowohl der Objektivierung und Berechenbarkeit der Gebühren als auch der Verwaltungsvereinfachung dient und der auch im Gesetz angelegt ist, da sich gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 2 AGGStV 2012 die Anzahl der Spielgeräte, die in einer Spielhalle aufgestellt werden dürfen, nach § 3 Abs. 2 SpielV bestimmt, der in Satz 1 Hs. 2 die zulässige Gesamtzahl auf zwölf Geräte beschränkt. Die mit der Bemessung der Gebühr anhand der Anzahl der Spielgeräte zwangsläufig einhergehende Pauschalierung und Typisierung erscheint auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz gerechtfertigt, weil diese Handhabung gerade der Gewährleistung eines gleichmäßigen Verwaltungsvollzugs dient. Dabei ist es insbesondere mit Blick auf den Gewinn, den ein Spielhallenbetreiber mit jedem einzelnen der Geldspielgeräte erwirtschaftet, vorbehaltlich eine Abweichung gebietender bzw. rechtfertigender individueller Umstände nicht zu beanstanden, dass bei der Aufstellung der zulässigen Höchstzahl von zwölf Geldspielgeräten auch der Gebührenrahmen aus Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz 2019 regelmäßig ausgeschöpft wird (vgl. BayVGh, B.v. 5.9.2022 – a.a.O. – juris Rn. 33 ff.).

30

bb) Das Maß an Abschöpfung der durch die Amtshandlungen gewährten wirtschaftlichen Vorteile verletzt auch unter den von Klägerseite angeführten Gesichtspunkten der unterdurchschnittlichen Geltungsdauer der Erlaubnisse von weniger als zwei Jahren sowie der Nichtberücksichtigung des Standortfaktors bzw. der zu erwartenden Einnahmen nicht das Äquivalenzprinzip.

31

Das Verwaltungsgericht hat hierzu zutreffend darauf hingewiesen, dass der Gebührenrahmen der entsprechend herangezogenen Tarif-Nr. 5.III.5/10.1 KVz 2019 vorliegend nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft wurde (UA S. 11, S. 13) und dass zu keinem Zeitpunkt dargelegt worden sei, mit welchen Einnahmen in diesen zwei Jahren zu rechnen war bzw. welche Einnahmen tatsächlich erzielt wurden (UA S. 13). Im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand mache es im Übrigen keinen Unterschied, ob die öffentliche Leistung befristet oder unbefristet erteilt werde (UA S. 22).

32

Die seitens der Klägerin unter Verweis auf Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Niedersachsen (U.v. 18.3.2004 – 7 LB 112/03 – juris Rn. 42; B.v. 16.6.2020 – 11 LC 138/19 – juris Rn. 59) vorgebrachten Einwände, es sei darauf abzustellen, wie sich der Wert für vergleichbare Spielhallenbetriebe im gesamten Bundesland darstelle, wobei wertprägende Faktoren jeweils zu gleichen Teilen sowohl die Dauer der erteilten Erlaubnis als auch die Anzahl der von der Erlaubnis erfassten Geldspielgeräte seien und bei Erlaubnissen nach dem GlStV von einer durchschnittlichen Erlaubnisdauer von zehn Jahren auszugehen sei, sich eine Erlaubnisdauer von weniger als zwei Jahren aber jedenfalls als erheblich unterdurchschnittlich darstelle, setzen sich mit den insoweit tragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts zur lediglich hälftigen Ausschöpfung des Gebührenrahmens und zum Verwaltungsaufwand nicht auseinander. Soweit die Klägerin von einer durchschnittlichen Geltungsdauer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse von zehn Jahren ausgeht, verkennt sie, dass glücksspielrechtliche Erlaubnisse und Befreiungen für Spielhallen, die – wie diejenigen der Klägerin – gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlStV 2012 seit dem 1. Juli 2017 einer solchen Erlaubnis bedürfen, unter Geltung des GlStV 2012 in ständiger Verwaltungspraxis sowohl der Behörden des Freistaates Bayern als auch von Kommunen wie der Beklagten bis zum Außerkrafttreten des GlStV 2012 am 30. Juni 2021 befristet und mithin für vier Jahre erteilt wurden.

33

Konkrete Umstände dahingehend, dass die festgesetzte Gebühr wegen der kurzen Laufzeit der Erlaubnisse im konkreten Fall unverhältnismäßig gewesen sein könnte, hat die Klägerin auch im Zulassungsverfahren nicht dargelegt. Dies gilt auch, soweit sie unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg (B.v. 17.8.2022 – 14 E 4615/21) ausführt, dass bei der Bestimmung des wirtschaftlichen Wertes einer Erlaubnis neben der Anzahl der Spielgeräte und der Laufzeit der Erlaubnis

auch die Attraktivität des Standortes berücksichtigt werden müssten. Anhaltspunkte dafür, dass mit Blick auf den Standort der streitgegenständlichen Spielhallen erheblich unterdurchschnittliche Gewinne im Vergleich zu anderen im Stadtgebiet der Beklagten gelegenen Spielhallen mit zwölf Geldspielgeräten zu erwarten waren, hat die Klägerin auch im Zulassungsverfahren nicht dargelegt. Vor diesem Hintergrund ist auch unter Heranziehung der von Klägerseite angeführten Gesichtspunkte bzw. Faktoren ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip im Sinne eines groben Missverhältnisses zwischen der Gebührenfestsetzung und dem wirtschaftlichen Wert der Amtshandlungen für die Klägerin nicht ansatzweise erkennbar.

34

Im Übrigen legt die Klägerin auch nicht dar, dass die angeführte Entscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2020 (11 LC 138/19 – juris Rn. 59 ff. zu § 9 Abs. 1 NVwKostG), wonach mit Blick auf den Geltungsbereich des Gebührenrahmens darauf abzustellen sei, wie sich der Verwaltungsaufwand und der Wert für vergleichbare Spielhallenbetriebe im gesamten Bundesland darstellten, wobei von einer durchschnittlichen Anzahl von zwölf Spielgeräten auszugehen und wertprägende Faktoren jeweils zu gleichen Teilen die Dauer der erteilten Erlaubnis als auch die Anzahl der Geldspielgeräte seien, auf die Rechtslage nach dem Kostengesetz übertragbar wäre. Die dort herangezogene Vorschrift des § 9 Abs. 1 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) in der Fassung vom 25. April 2007 (Nds. GVBI S. 172) sieht als Bemessungsgrundsatz für die Ermittlung einer Verwaltungsgebühr aus einem vorgegebenen Rahmen neben dem Maß des Verwaltungsaufwands (vgl. § 1 Abs. 4 Allgemeine Gebührenordnung – AllGO – vom 5.6.1997, Nds. GVBI S. 171) als (einziges) weiteres Kriterium den „Wert des Gegenstands der Amtshandlung“ vor. § 9 Abs. 1 NVwKostG unterscheidet sich damit schon vom Wortlaut her maßgeblich von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG, der zur Bemessung des Vorteilsausgleichs an die „Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten“ anknüpft. Diese ist indes nicht auf den reinen (wirtschaftlichen bzw. monetären) Gegenstandswert der Amtshandlung beschränkt, sondern erlaubt darüber hinaus auch die Berücksichtigung sonstiger, dem Kostenschuldner durch die Amtshandlung zu Gute gekommener Wirkungen und Vorteile rechtlicher, tatsächlicher, moralischer oder prestigebezogener Art wie etwa seine mit der Amtshandlung einhergehende Bevorzugung gegenüber Konkurrenten oder eine damit verbundene Durchbrechung spezifischer Schutzvorschriften (vgl. Rott/Stengel a.a.O. Erl. 5 zu Art. 6 KG). Schon von daher kommt eine Übertragung der vom Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in der o.g. Entscheidung aufgestellten Grundsätze zur Berechnung der Gebühr für die Bescheidung eines Antrags auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis (a.a.O. Rn. 59 ff.) auf die Rechtslage nach dem Kostengesetz nicht in Betracht. Im Übrigen sieht das niedersächsische Landesrecht – anders als das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz – in der Anlage zu § 1 Abs. 1 AllGO (Kostentarif) unter Tarif-Nr. 57.1.7.1 für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis nach § 24 GlüStV 2012 bzw. § 2 NSpielhG auch einen speziellen, weitaus höheren Gebührenrahmen von 4.000 Euro bis 20.000 Euro vor, der mit der Regelung in Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz 2019 von vornherein nicht vergleichbar ist (BayVGH, B.v. 5.9.2022 – a.a.O. – juris Rn. 38).

35

Soweit die Klägerin moniert, das Verwaltungsgericht habe nicht beachtet, dass sich dem angefochtenen Gebührenbescheid nicht einmal ansatzweise entnehmen lasse, dass die Beklagte die kurze Geltungsdauer der Erlaubnisse überhaupt bei der Bemessung der Gebühren berücksichtigt und hierfür einen Abschlag vorgenommen hätte, so dass insoweit ein Ermessensfehler vorliege, ergeben sich hieraus ebenfalls keine durchgreifenden Zweifel an der Richtigkeit des Urteils. Zwar beschränkt sich der Bescheid vom 20. August 2019 darauf, unter Benennung des auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG anzuwendenden Gebührenrahmens darzulegen, dass die Gebührenbemessung innerhalb dieses Rahmens nach dem Verwaltungsaufwand, der Bedeutung der Angelegenheit und unter Berücksichtigung des eingeräumten Ermessens sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgenommen worden sei und demnach ein Betrag von 120 Euro pro Geldspielgerät für angemessen erachtet werde (S. 9). Daraus wird aber deutlich, dass die Beklagte ihren Ermessensspielraum erkannt und ihre Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung der nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG hierfür maßgeblichen Kriterien getroffen hat. In einem solchen Fall kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen nach § 114 Satz 2 VwGO auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Unter Berücksichtigung dessen, dass sich – wie bereits ausgeführt – die Verwaltungspraxis der Gebührenstaffelung anhand der Anzahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte im Rahmen zulässiger Pauschalierung und Typisierung bewegt und es grundsätzlich auch keinen Bedenken begegnet, den Gebührenrahmen vorbehaltlich individueller Einzelfallumstände bei Aufstellung der zulässigen Höchstzahl von zwölf Geldspielgeräten regelmäßig auszuschöpfen (BayVGH,

B.v. 5.9.2022 – a.a.O. – juris Rn. 35), hat die Beklagte ihre Ermessenserwägungen in der Klageerwiderung vom 15. Januar 2020, in der sie den ihr entstandenen Aufwand bei der Bearbeitung der Angelegenheit näher dargelegt und ausgeführt hat, dass sich die Gebühr noch unter dem mittleren Niveau des Rahmens bewege, in noch ausreichender Weise dargelegt bzw. ergänzt.

36

cc) Sollte die klägerische Rüge, es seien keine Feststellungen zu den aus dem Spielhallenbetrieb zu erwartenden Einnahmen getroffen worden, als Geltendmachung einer Verletzung der Aufklärungspflicht zu verstehen sein, greift diese nicht durch.

37

Ein Gericht verletzt seine Pflicht zur erschöpfenden Aufklärung des Sachverhalts grundsätzlich dann nicht, wenn es von einer Beweiserhebung absieht, die ein anwaltlich vertretener Beteiligter nicht ausdrücklich beantragt hat. Dass ein Beweisantrag nicht gestellt wurde, ist nur dann unerheblich, wenn sich dem Gericht auch ohne ausdrücklichen Beweisantrag eine weitere Ermittlung des Sachverhalts hätte aufdrängen müssen. Die Aufklärungsrüge ist dabei nur dann erfolgreich, wenn sie schlüssig aufzeigt, dass das Gericht auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung Anlass zu weiterer Sachaufklärung hätte sehen müssen (vgl. etwa BVerwG, B.v. 16.3.2011 – 6 B 47.10 – juris Rn. 12; BayVGh, B.v. 16.3.2012 – 10 ZB 11.1489 – juris Rn. 16). Außerdem muss dargelegt werden, welche tatsächlichen Feststellungen bei Durchführung der unterbliebenen Aufklärung voraussichtlich getroffen worden wären und inwiefern das unterstellte Ergebnis zu einer dem Rechtsmittelführer günstigeren Entscheidung geführt hätte (vgl. BVerwG, B.v. 16.3.2011 – a.a.O. – juris Rn. 12).

38

Nach diesen Maßstäben hat die Aufklärungsrüge bereits deshalb keinen Erfolg, weil die Klägerin auch im Zulassungsverfahren nicht dargelegt hat, welche Umsätze der nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts im Zeitpunkt der Gebührenfestsetzung anzustellenden Prognose im Falle einer weiteren Sachaufklärung voraussichtlich zugrunde zu legen gewesen wären und wie sich dies zu ihren Gunsten ausgewirkt hätte.

39

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 3 Satz 1, § 39 Abs. 1 GKG.

40

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung der Zulassungsanträge werden die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).