

VG Regensburg – Urt. v. 24.01.2019 – RN 5 K 17.1281

Spielhallenerlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 24 Abs. 2 S. 2, § 29 Abs. 4 S. 4, § 35 Abs. 2

BayAGGlüStV Art. 12 AEUV Art. 49 f., Art. 56 f.

VwGO § 84 Abs. 1, § 88, § 113 Abs. 1 S. 1, § 114 S. 1, § 154 Abs. 1

RDGEG § 3, § 5

AGGGlüStV Art. 12

BayVwVfG Art. 36

RiLi 2014/23/EU Art. 5 Nr. 1b

Tenor:

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten der Verfahren.

Der Gerichtsbescheid ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Befristung der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse sowie gegen die Befristung der Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund.
- 2 Die Klägerin ist Betreiberin von 3 im baulichen Verbund stehenden Spielhallen.
- 3 Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 22.03.2017 die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die von ihr betriebenen Spielhallen X ... I. bis III. in ..., ... Das Landratsamt S.-B. erteilte mit Bescheid vom 30.06.2017 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen und zudem die Befreiung vom Verbot des baulichen Verbundes mehrerer Spielhallen. Die Erlaubnis selbst und die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund wurden befristet bis zum 30.6.2021 erteilt (Ziffer 1, 2 und 3 des Bescheides). Der Härtefall wurde bejaht, weil weniger als 48 Geldspielgeräte vorhanden seien und ein Anpassungskonzept vorgelegt worden sei.

- 4 Zudem erteilte die Behörde die bis zum 30.06.2021 befristete Befreiung vom Verbot des baulichen Verbundes mehrerer Spielhallen.
- 5 Mit Schriftsatz vom 27.07.2017, eingegangen bei Gericht am 27.07.2017, erhob die Klägerin Klagen zum Verwaltungsgericht Regensburg in getrennten Verfahren.
- 6 Die Klägerin ist der Ansicht, die Befristungen unter den Ziffern 1, 2 und 3 und Ziffer 5 des Bescheides seien rechtswidrig und würden die Klägerin in ihren Rechten verletzen. Der Beklagte sei mit der Begründung, dass die Befristung notwendig sei, um in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für Erlaubniserteilung noch vorliegen, nicht zu hören. Denn zum 30.6.2021 würden die rechtlichen Wirkungen des ersten Glücksspielstaatsvertrages erlöschen. Der Beklagte könne nicht wissen, was er im Jahr 2021 überprüfen soll. Der Erlaubnis komme gegenüber anderen Mitbewerbern eine räumliche Ausschlusswirkung zu. Diese könne bewirken, dass auch an Mitbewerbern erteilte bzw. künftig zu erteilende Erlaubnisse diese Ausschlusswirkung gegenüber der Klägerin haben und sie deshalb am 30.6.2021 endgültig den Betrieb der Spielhalle einstellen müsste.
- 7 Zudem verstoße die Befristung gegen EU-Recht. Die Klägerin könne sich auf die Normen des Art. 49 und 56 AEUV berufen. Die Grundfreiheiten fänden auch im Bereich der Geldspielgeräte Anwendung, weil der Betrieb von Geldspielgeräten in Spielhallen Binnenmarkt-relevanz habe. Beispielsweise verweise der EuGH im Urteil vom 14.11.2013 Rechtssache C-221 /12 darauf, dass die Grundfreiheiten in einem rein innerstaatlichen Sachverhalt Anwendung fänden, wenn dieser von potentiell Interesse für EU-ausländische Unternehmen sei. So habe der EuGH ausgeführt, dass die belgischen Behörden und Gerichte bei der Vergabe der Genehmigung für das Anbieten von Kabelfernsehen die Grundregeln des AEUV, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die sich daraus ergebende Transparenzpflicht zu beachten haben, da an dieser Konzession ein gesichertes grenzüberschreitendes Interesse bestehe. Ein sicheres grenzüberschreitendes Interesse kann sich danach unter anderem aus der wirtschaftlichen Bedeutung der abzuschließenden Vereinbarung, aus dem Ort der Durchführung oder aus technischen Merkmalen ergeben. Dies würden auch weitere Entscheidungen in Konzessionsverfahren ergeben. Sollte die Kammer Zweifel an der Anwendbarkeit der Grundfreiheiten zugunsten des Klägers haben, werde darum gebeten, den Gerichtshof zur Vorabentscheidung mit der Frage anzurufen:

„Sind die Art. 49 und 56 AEUV sowie die Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in den Rechtssachen Belgacom und Parking Brixen dahin auszulegen, dass sich ein von einer nationalen Beschränkung Betroffener wie die Klägerin in der vorliegenden Situation gegenüber nationalen Behörden und Gerichten auf die Grundfreiheiten sowie die weiteren unionsrechtlichen Grundsätze berufen kann?“

- 8 Die Befristung entspreche in ihrer Eingriffsintensität dem automatischen Entzug der nach nationalem Recht erforderlichen Konzession. Ein solcher Entzug einer Konzession dürfe nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur erfolgen, wenn er auf einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer hinreichend schweren Straftat beruhe, EuGH Rechtssache C-72/10. Selbst wenn es ein öffentliches Interesse geben sollte, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die unionsrechtlichen Voraussetzungen für die Konzession vorliegen, bestehe das mildere Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, ganz einfach darin, ohne Befristung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Konzessionsvoraussetzungen noch vorliegen.
- 9 Die Klägerin beantragt sinngemäß,

die Befristungen und Nebenbestimmungen des Bescheids des Beklagten vom 30.06.2017 für die Spielhallen X ... I., II. und III. in Ziffern 1, 2, 3 und 5 aufzuheben.
- 10 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.
- 11 Der Beklagte ist der Ansicht, die jeweiligen Befristungen seien rechtmäßig, da sowohl die Befristungen an sich, als auch die Befristungslängen verhältnismäßig seien.
- 12 Die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis sei mit vier Jahren an der durchschnittlichen Geltungsdauer glücksspielrechtlicher Erlaubnisse orientiert und füge sich damit in kohärenter Weise in das Fristensystem der Glücksspielregulierung ein. Da der geltende GlüStV mit Ablauf des 30.6.2021 außer Kraft tritt, bestehe kein öffentliches Interesse die Erlaubnisbehörden über die Geltungsdauer hinaus ggf. auf unbegrenzte Zeit zu binden.
- 13 Auch die Befristung der Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession wegen eines Härtefalls begegne keinen Bedenken hinsichtlich der kohärenten Einfügung in die Glücksspielregulierung. Eine langfristige Befreiung, ggf. über die Laufzeit des GlüStV hinaus, würde hingegen dazu führen, dass die spielhallenrechtlichen Vorschriften erheblichen Bedenken hinsichtlich der Inkohärenz ausgesetzt wären, da Spielhallen, die erst nach Inkrafttreten des GlüStV betrieben werden, keine Möglichkeit zum Betrieb von Mehrfachspielhallen - auch nicht in Härtefällen - haben. Diese Ungleichbehandlung wäre nicht zu rechtfertigen.
- 14 Die Klägerin könne sich nicht auf einen Unionsrechtsverstoß berufen, weil der Anwendungsbereich der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit nicht eröffnet sei. Ungeachtet dessen verstießen die in diesem Fall maßgeblichen Vorschriften des GlüStV sowie des AGGlüStV ebenso wie auch die Ziffern 1, 2, 3 und 5 des Bescheides des Landratsamtes

jedenfalls nicht gegen die Niederlassungs- (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV).

- 15 Das Gericht hat den Parteien mit Schreiben vom 8.10.2018 mitgeteilt, dass es eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid in Betracht zieht und Gelegenheit zur Äußerung, sowohl zur Entscheidung ohne mündliche Verhandlung als auch zur Sache selbst bis zum 30.10.2018 gegeben.
- 16 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 17 Das Gericht konnte nach Anhörung der Parteien durch Gerichtsbescheid entscheiden, da die Voraussetzungen des § 84 Abs. 1 VwGO gegeben sind.
- 18 Die Klagen sind zulässig, aber unbegründet.
- 19 Die Klagen sind gemäß § 88 VwGO dahingehend auszulegen, dass die Klägerin beantragt, die Befristungen in dem Bescheid des Landratsamtes S.-B. vom 30.06.2017 in den Ziffern 1, 2, 3 und 5 isoliert aufzuheben.
- 20 1. Die unter Ziffer 1, 2, 3 und 5 des streitgegenständlichen Bescheids des Landratsamtes als Befristung ausgestaltete Nebenbestimmung ist isoliert anfechtbar.
- 21 Eine isolierte Anfechtung ist hinsichtlich aller objektiv abgrenz- und bezeichnenbaren Teile eines Verwaltungsaktes möglich, insbesondere hinsichtlich aller Nebenbestimmungen i.S.d. Art. 36 BayVwVfG. Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht rechtswidrige Verwaltungsakte teilweise aufheben. Damit muss im Umkehrschluss der Klägerin eine teilweise Anfechtung möglich sein, um eine kostenpflichtige Teilabweisung seiner Klage a priori zu vermeiden. Dies gilt insbesondere auch für Bedingungen und Befristungen. Weder Wortlaut noch Systematik des Art. 36 BayVwVfG lassen eine Differenzierung hinsichtlich der verschiedenen Arten von Nebenbestimmungen erkennen. (vgl. W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 21. Auflage, § 42 Rn. 21 f.).
- 22 2. Die Klagen haben jedoch in der Sache keinen Erfolg. Die angegriffenen Befristungen des Bescheids des Landratsamtes sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO.

- 23 a) Die Klägerin hat keinen Anspruch auf eine großzügiger bemessene Befristung der glückspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle.
- 24 Die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle ist gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV zu befristen. Sinn und Zweck der gesetzlichen Pflicht zur Befristung ist es, die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten sicherzustellen. Die Befristung der Erlaubnis verschafft der Genehmigungsbehörde bei Anträgen auf Verlängerung der Betriebserlaubnis eine umfassende Kontrollmöglichkeit, unter Berücksichtigung der Entwicklung des betroffenen Betriebs und seines Umfelds sowie die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention, die seit der Ersterlaubnis erlangt wurden.
- 25 Die gesetzlich zwingende Befristung ist geeignet den Gesetzeszweck zu fördern. Die Regelung ist im Hinblick auf das bestehende Risiko des Betreibers, nach Ablauf der Genehmigung unter Umständen keine Folgegenehmigung mehr zu erhalten, auch angemessen, solange die Behörde von der Befristungsbefugnis angemessen Gebrauch macht und die Fristdauer entsprechend wählt (vgl. BayVGh, B. v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris, Rn. 20).
- 26 Der Beklagte hat im angefochtenen Bescheid eine Ermessensentscheidung getroffen, die frei von Rechtsfehlern ist (Art. 40 BayVwVfG, § 114 Satz 1 VwGO).
- 27 Bei der Entscheidung über die Fristdauer orientierte sich die Behörde an die durchschnittliche Geltungsdauer glückspielrechtlicher Erlaubnisse für Annahmestellen und gewerbliche Spielvermittler. Dabei handelt es sich um einen sachgerechten Gesichtspunkt.
- 28 Auch unter dem Gesichtspunkt, dass der Glücksspielstaatsvertrag unter Umständen gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV am 30.6.2021 außer Kraft tritt, ist eine Fristdauer von vier Jahren nicht zu beanstanden. Die gewählte Fristdauer fügt sich in das im GlüStV angelegte Fristensystem kohärent ein (vgl. VG München, U. v. 17.3.2013 - M 16 K 13.1477).
- 29 Die von der Klägerin begehrte Ermessensentscheidung, die Erlaubnis nicht zu befristen, würde hingegen eine Ermessensüberschreitung darstellen. Damit könnte die Behörde den oben bereits dargelegten angestrebten Gesetzeszweck - das Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen regelmäßig kontrollieren zu können - nicht mehr in ausreichendem Maße umsetzen. Zudem stellt die obligatorische Befristung sicher, dass auch etwaige Nachfolgeregelungen zum Glücksspielstaatsvertrag in gleicher Weise wie momentan präventiv überprüft werden können. Dies würde durch eine solche zu lange Fristdauer verhindert werden. (vgl. VG München, U. v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris, Rn. 16).

- 30 b) Die Klägerin hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine großzügiger bemessene Befristung der Befreiung vom Verbot des Betriebes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund.
- 31 Grundsätzlich kann die Behörde gem. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV eine Befreiung von den Anforderungen des § 25 GlüStV erteilen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist. Der Dauer der Befreiung ist laut Art. 12 Satz 3 AGGlüStV explizit eine eindeutige zeitliche Grenze gesetzt. Sie kann nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages hinaus erteilt werden. Aus Wortlaut, Systematik und Ratio des GlüStV und des AGGlüStV ergibt sich, dass mit „Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages“ i.S.d. Art. 12 Satz 3 AGGlüStV die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30.6.2021 gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GlüStV gemeint ist.
- 32 Der Wortlaut des Art. 12 Satz 3 AGGlüStV spricht von „Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages“. Laut § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GlüStV tritt dieser am 30.6.2021 außer Kraft. Jedoch besteht gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GlüStV die Möglichkeit, dass die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen dessen Fortgeltung beschließt. In diesem hypothetischen Fall gilt der Staatsvertrag mit der dann festgelegten Dauer in den zustimmenden Ländern weiter. Der 30.6.2021 ist also der Endtermin der Mindestlaufzeit des GlüStV. Nur diesen Zeitraum bis zum Endtermin der Mindestlaufzeit kann der Gesetzestext des AGGlüStV in Art. 12 Satz 3 mit dem Begriff „Geltungsdauer“ meinen. Die hypothetische Geltungsdauer des möglicherweise fortgesetzten Staatsvertrages steht noch gar nicht fest. Bezöge sich das Gesetz auf diesen hypothetischen Zeitpunkt, wäre die gesetzliche Zeitangabe ohne konkreten Bezugspunkt. Damit wäre die Länge der Geltungsdauer nicht konkret bestimmbar.
- 33 Die gesetzliche Regelung führt auch nicht wie von der Klägerseite vorgetragen zu systematischen Brüchen hinsichtlich der zwingenden Befristung der Erlaubnis zum Betrieb von Spielhallen gem. § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV. Spielhallen im baulichen Verbund sind aufgrund der Regelung des § 25 Abs. 2 GlüStV nicht mehr genehmigungsfähig. Daraus möglicherweise resultierende unbillige Härten für den Betreiber können im Einzelfall über die Ausnahmenvorschrift des § 29 Abs. 4 Satz GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV abgemildert werden.
- 34 Auch die Ratio des Verbotes der Erteilung einer Erlaubnis für Spielhallen im baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlüStV) stützt diese Auslegung. Primärer Gesetzeszweck der Norm ist es, eine deutliche Absenkung der Gesamtzahl der stark suchtgefährdenden Geldspielgeräte zu erreichen (vgl. LT-Drs. 16/12192, 17.04.2012). Vor diesem Hintergrund stellt die Möglichkeit einer behördlichen Befreiung vom Verbot des § 25 Abs. 2 GlüStV aufgrund eines Härtefalls eine restriktiv auszulegende Ausnahmenvorschrift dar. Diese muss sich notwendigerweise, um dem Gesetzeszweck Genüge zu tun, auf einen bestimmbar und mög-

lichst begrenzten Maximalzeitraum, mithin auf die Mindestgeltungsdauer des GlüStV bis zum 30.6.2021, beziehen.

- 35 Somit verstieße die von der Klägerseite begehrte Erteilung einer unbefristet laufenden Befreiung vom Verbot des Betriebs mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund gegen die Vorschrift des Art. 12 Satz 3 AGGlüStV und wäre aufgrund einer Ermessenüberschreitung durch die Behörde ermessensfehlerhaft. Dem Urteil des Verwaltungsgericht Koblenz vom 24.10.2018 az.2 K 49/18.KO, juris, wird nicht gefolgt, soweit es offenbar eine Befristungsdauer über den 30.6.2021 für möglich hält. Denn in Bayern gibt es eine eindeutige landesrechtliche Ausführungsbestimmung in Art. 12 AGGlüStV wie oben bereits ausgeführt ist. Zudem ist die erkennende Kammer anders als das VG Koblenz der Auffassung, dass nur durch eine Befristung für spätere Änderungen im Glücksspiel-Staatsvertrag die notwendigen Spielräume offen gehalten werden können. Außerdem liegen im vorliegenden Einzelfall auch keine besonderen Härtefallgesichtspunkte vor. Offenbar wurde die Befreiung ja nur erteilt, weil - wie in den großzügigen Vollzugsbestimmungen vorgegeben - die Gesamtzahl von 48 Geldspielgeräten nicht überschritten wird und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wurde. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich bis 30.06.2021 die Investitionen nicht amortisiert hätten. Zudem bestünde auch verfassungsrechtlich kein Recht der Klägerin auf vollständige Amortisation ihrer Investitionen (so auch BVerwG vom 16.12.2016 - 8 C 6/15, Rn. 73 u. Bundesverfassungsgericht vom 7.3.2017-1 BvR1314/12, Rn. 215, juris).
- 36 c) Die Klägerin kann sich nicht auf einen Unionsrechtsverstoß berufen, weil der Anwendungsbereich der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit nicht eröffnet ist. Ungeachtet dessen verstoßen die in diesem Fall maßgeblichen Vorschriften des GlüStV sowie des AGGlüStV ebenso wie auch die Ziffern 1, 2, 3 und 5 des Bescheides des Landratsamtes jedenfalls nicht gegen die Niederlassungs- (Art. 49 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV).
- 37 aa) Die Klägerin kann sich in dem hier vorliegenden Fall schon nicht auf eine Verletzung der Dienstleistungs- bzw. der Niederlassungsfreiheit berufen. Der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten ist in der vorliegenden Fallgestaltung für sie als inländische juristische Person mit Sitz im Inland nicht eröffnet.
- 38 Der Gewährleistungsgehalt der unionsrechtlichen Grundfreiheiten ist grundsätzlich nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt, nicht jedoch bei reinen Inlandssachverhalten (Tiedje, in: von der Groeben/ Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Art. 56 AEUV Rn. 18 ff., Art. 49 AEUV Rn. 122; OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - Rn. 49). Es reicht nicht aus, dass der Spielhallenbetreiber hypothetisch von einer Grundfreiheit des AEUV Gebrauch machen könnte (BVerwG, U. v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - juris Rn. 83; OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - Rn. 49). In den Fällen,

in denen der EuGH bisher nationale Regelungen an den Grundfreiheiten gemessen hat, war nach den Vorabentscheidungsersuchen der jeweiligen nationalen Gerichte ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben (EuGH, U. v. 14.6.2017 - C-685/15; U. v. 30.4.2014 - C-390/12; U. v. 21.9.1999 - C 124/97; OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - Rn. 49). Hier ist die Klägerin eine deutsche Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, ihre Gesellschafter sowie ihr Geschäftsführer sind deutsch. Zudem geht es um eine in Deutschland betriebene Spielhalle. Dabei handelt es sich nicht um einen grenzüberschreitenden Vorgang. Anders als in dem der Entscheidung des EuGH, Urt. vom 11.6.2015 - C98/14 - juris, Rn. 24/25 zugrundeliegenden Falls wird nicht vorgetragen, dass die Spielhalle überwiegend von EU-Ausländern besucht wird. Die hypothetische Möglichkeit, dass Kunden der Klägerin von einer Grundfreiheit Gebrauch machen könnten, reicht hierfür nicht aus (VG München, B. v. 14.09.2017 - M 16 S 17.3330 - juris, Rn. 19 ff.).

- 39 bb) Ungeachtet des soeben Ausgeführten, liegt jedenfalls kein Verstoß der §§ 24 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2, 25 Abs. 1, 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sowie des Art. 12 AGGlüStV gegen die Dienstleistungsfreiheit sowie gegen die Niederlassungsfreiheit vor. Denn die Beschränkung der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit durch das in den genannten Normen des GlüStV und des AGGlüStV enthaltenen Befristungserfordernis für die glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie das Abstandsgebot und das Verbundverbot ist aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und mit dem Kohärenzgebot vereinbar.
- 40 Eine Beschränkung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit ist nur dann gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeinwohls 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 sowie dem Jugendschutz entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieser Ziele dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheit zum Spiel zu verringern. Sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Zudem muss die beschränkende Regelung zur Erreichung der mit ihr verfolgten Allgemeinwohlziele in kohärenter und systematischer Weise beitragen. Dieses Kohärenzgebot beinhaltet zwei Komponenten: Zunächst muss der Gesetzgeber die Allgemeinwohlziele tatsächlich mit der Maßnahme verfolgen. Zudem darf er keine gegenläufigen, diesen Zielen widersprechenden Maßnahmen ergreifen (Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 56 AEUV Rn. 106 f.; BVerfG, B. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - Rn. 124; EuGH, U. v. 21.10.1999 - C-67/98 - Rn. 37 f.; U. v. 6.11.2003 - C-243/01 - Rn. 67; U. v. 6.3.2007 - C-338/04 - Rn. 52 f.; U. v. 8.9.2010 - C-46/08 - Rn. 55, 64 f.; U. v. 8.9.2010 - C-316/07 - Rn. 88; OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17 - Rn. 50 ff.).

- 41 Die angegriffenen Bestimmungen dienen alle der Verwirklichung der in § 1 GlüStV genannten und vom EuGH anerkannten Allgemeinwohlziele und gehen in ihren Mitteln auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieser Ziele notwendig ist. Auch dem daneben zu erfüllenden Kohärenzgebot ist in allen Belangen genüge getan.
- 42 Darüber hinaus ist es auch einhellige Auffassung der bisher mit entsprechenden Fallgestaltungen betrauten deutschen Gerichte, dass die entsprechenden Normen des GlüStV sowie die der jeweiligen landesrechtlichen Ausführungsgesetze unionsrechtsgemäß sind. So haben weder das Bundesverfassungsgericht noch der bayerische Verfassungsgerichtshof einen Verstoß der Vorschriften des GlüStV oder des AGGlüStV gegen die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit bejaht (vgl. BVerfG, B. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris, Rn. 124 und BayVerfGH, E. v. 28.6.2013, VerfGE 66, 10177 und vom 26.6.2018 - Vf. 4-VII-13- juris, Rn. 78). Ebenso hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof schon im Jahr 2014 entschieden, dass Art. 12 Satz 1 AGGlüStV nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot verstößt (BayVGH, B. v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris Rn. 25 f.). Zudem hat das OVG Lüneburg die Vereinbarkeit des GlüStV mit Art. 49 ff. AEUV und Art. 56 ff. AEUV bejaht (vgl. OVG Lüneburg, U. v. 12.7.2018 - 11 LC 400/17, juris, Rn. 40 ff.). Es ist auch nicht ersichtlich, dass die mit der Regulierung der Spielhallen bezweckte Regelung durch die Werbepraxis vor allem für staatliche Lotterien konterkariert werden könnte (OVG Lüneburg, B. v. 5.9.2017-11 ME 169/17 Rn. 23; OVG NRW, B. v. 8.6.2017-4 B307/17, Rn. 40). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass das gewerbliche Automatenpiel in Spielhallen aufgrund der hohen Ereignisfrequenz gerade im Vergleich zu den staatlichen Lotterieangeboten ein deutlich höheres Suchtrisiko in sich birgt. Dies würde auch eine unterschiedliche Werbepraxis rechtfertigen.
- 43 Auch das Transparenzgebot ist bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für Spielhallen nicht verletzt worden. Unbestritten ist der Grundsatz der Transparenz im Vergaberecht anerkannt. Die Erteilung von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für Spielhallen stellt entgegen der Ansicht der Klägerseite keine Konzessionsvergabe im Sinne des förmlichen Vergaberechts nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB, Art. 5 Nr. 1b der RiLi 2014/23/EU des Europäischen Parlaments dar. Danach sind Dienstleistungskonzessionen entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere Konzessionsgeber ein oder mehrere Unternehmen mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betrauen (vgl. Art. 5 Nr. 1 b RiLi 2014/23/EU). Bei glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für Spielhallen handelt es sich nicht um entgeltliche wechselseitig bindende Verpflichtungen, mit denen die Betreiber mit der Erbringung von Dienstleistungen im staatlichen Auftrag betraut werden. Vielmehr gestattet die glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 AGGlüStV lediglich einseitig die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle und schränkt diese Tätigkeit durch ordnungsrechtliche Anordnungen im Sinne der Prävention näher ein. Der Spielhallenbetreiber kann sich aus dieser Tätigkeit jederzeit von sich aus zurückziehen (OVG Münster, B. v.

8.6.2017- 4 B 307/17, Rn. 77 m.w.N.). Die Staatsvertragsparteien des Glücksspielstaatsvertrages verfolgen mit den Vorschriften zur Spielhallenregulierung zwar ordnungspolitische Ziele, haben den gesamten Markt der Spielhallen jedoch in den Händen der Privatwirtschaft belassen und begreifen ihn nicht als öffentliche Aufgabe. Überdies sind die Standorte für Spielhallen weder durch den GlüStV noch durch das AGGlüStV im Vorhinein festgelegt. Die Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen und das Verbot des baulichen Verbundes führen lediglich zu einer Verknappung der möglichen Spielhallenstandorte. Sie führen aber nicht zu einer Kontingentierung der Spielhallen. Selbst wenn man von einer Konzession ausginge, ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs vom 16.2.2012 - C-72/10 eine Regelung von Mindestabständen zwischen den Annahmestellen gerechtfertigt, wenn ihr Ziel nicht im Schutz von Rechtspositionen der bestehenden Betreiber bestünde, sondern vielmehr darin, die Nachfrage nach Glücksspielen in kontrollierte Bahnen zu lenken (so Rn. 65/66 u. LS). Wie bereits oben ausgeführt, soll durch diese Regelungen die Spielsucht bekämpft werden und in geordnete Bahnen gelenkt werden. Unabhängig davon sollen auch die Laufzeiten von Konzessionen begrenzt werden, wie sich aus den Erwägungsgründen 52 und aus Artikel 18 der RiLi 2014/23/EU ergibt. Eine Befristung von Konzessionen ist also sogar üblich und aus Wettbewerbsgründen geboten. Wenn im Glücksspielrecht Konzessionen erteilt werden, sind nach Auffassung des EuGH vom 22.01.2015 - C-463/13 nationale Regelungen mit dem Inhalt möglich, dass alle Konzessionen für dieselbe Laufzeit erteilt werden und gleichzeitig enden, wenn die nationalen Behörden die Anzahl der erteilten Konzessionen beschränken oder eine strengere Kontrolle der Tätigkeiten im Bereich des Glücksspiels ausüben wollen und derartige Maßnahmen dies erleichtern (s. Rn. 54 u. 55). Die Klägerseite kann deshalb aus der Rechtslage bei Konzessionen nichts für ihre Argumentation ableiten.

- 44 Auch aus der Entscheidung des Sächsischen OVG vom 13.12.2018 - 3 B 128/18, juris ergibt sich, dass keine europarechtlichen Bedenken bestehen. Danach ist das Kohärenzgebot kein Uniformitätsgebot und verlangt auch keine Optimierung der Zielverwirklichung. Das OVG hat in dieser Entscheidung ausdrücklich festgestellt, dass auch die bundesstaatlich unterschiedlichen Regelungen das Kohärenzgebot nicht verletzen, weil die Regelungen in allen Bundesländern gleichermaßen entschlossen das Ziel verfolgen, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen (so Rn. 52). Das Transparenzgebot ist im vorliegenden Fall schon deshalb nicht verletzt, weil sich die Erlaubnisvoraussetzungen aus dem Glücksspielstaatsvertrag und aus dem Bayerischen Ausführungsgesetz dazu ergeben.
- 45 Auch hat die Verwaltung keine Darlegungs- und Beweislast, inwieweit eine Beschränkung der Grundfreiheiten ausnahmsweise durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sei. Die Verwaltungsbehörden sind an das nationale Recht grundsätzlich gebunden. Sie haben zwar auch wie die nationalen Gerichte den Anwendungsvorrang des EU-Rechts zu beachten, wenn eindeutige hinreichend bestimmte EU-Normen bestehen, die dem

nationalem Recht widerstehen (vgl. EuGH v. 11.8.1995, Rs. C-431/92, juris, Rn. 39, Wärmekraftwerk Großkotzenberg, Slg. 1995, I-2189). Dies führt aber nicht soweit, dass die Verwaltungsbehörden zu ermitteln hätten, ob bestimmte nationale Bestimmungen oder der Vollzug mit dem Kohärenzgebot vereinbar sind. Dies kann man auch nicht aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache online Games (EuGH, U. v. 14.06.2017 - C-685/15) herauslesen. Nach dieser Entscheidung wird die Frage, ob eine Beschränkung tatsächlich mit den Grundfreiheiten in Einklang zu bringen ist, nicht den Verwaltungsbehörden auferlegt. Zwar obliegt es danach den Verwaltungsbehörden, die Beweise dem Gericht vorzulegen, die erforderlich sind, dass das Gericht prüfen kann, ob die Beschränkungen gerechtfertigt sind, die Prüfung der Kohärenz ist aber von den Gerichten vorzunehmen. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass den zuständigen Stellen des Mitgliedstaates, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, obliegt, dem nationalen Gericht, das über die Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den vom Gerichtshof aufgestellten Anforderungen genügt, damit sie als gerechtfertigt angesehen werden kann (so EuGH vom 14.6.2017, Rn. 50 mit Bezugnahme auf Urteil vom 30. April 2014, Pfleger u.a., C-390/12, Eu:ECLI:C:2014:281; Rn. 47 bis 49 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das nationale Gericht hat dann zu prüfen, welche Ziele mit der betreffenden nationalen Regelung tatsächlich verfolgt werden und ob die durch die Regelung auferlegten Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen. Diesen Anforderungen wird die Verwaltungspraxis des Beklagten gerecht. Wie oben bereits ausgeführt sind die hier streitigen gegenständlichen Befristungen und Regelungen mit dem EU-Recht vereinbar. Eine Vorlage an den EuGH ist nicht geboten.

- 46 cc) Für die angegriffenen Bestimmungen des Bescheides des Landratsamtes gilt nichts anderes. Auch sie sind aus den genannten zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt, verstoßen damit nicht gegen die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit und sind somit mit dem Unionsrecht vereinbar. Insbesondere sind die Befristungen in Ziffern 1, 2 3 und 5 des Bescheides sowie die jeweilige Fristlänge geeignet und erforderlich die damit verfolgten zwingenden Ziele des Allgemeinwohls zu erreichen. Sie entsprechen auch dem Kohärenzgebot.
- 47 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 48 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.