

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (22. Senat)
Beschluss vom 09.05.2014 – 22 CS 14.568

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 20.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Das Landratsamt Neustadt a. d. Waldnaab erteilte eigener Darstellung zufolge am 22. September 2011 einer S... Spielhallen GmbH in Bezug auf zwei in ein und demselben Gebäude befindliche Spielhallen Erlaubnisse nach § 33i GewO. Am 21. März 2012 erhielt die S... Spielhallen GmbH für den Betrieb einer weiteren im gleichen Gebäude liegenden Spielhalle („Casino A ...“) eine solche Erlaubnis.
- 2 Die Antragstellerin übernahm nach Aktenlage am 1. Juli 2012 von der S... Spielhallen GmbH die Nutzung der in diesem Gebäude befindlichen Spielhallen. Das Landratsamt erteilte ihr - wiederum eigener Darstellung zufolge - am 28. Juni 2012 für die drei vorbezeichneten sowie eine weitere im gleichen Anwesen liegende Spielhalle („Casino S...“) Erlaubnisse nach § 33i GewO.
- 3 Mit Schreiben vom 27. Februar 2013 beantragte die Antragstellerin beim Landratsamt für die Spielhallen Casino A ... und Casino S... der Sache nach Erlaubnisse gemäß § 24 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV) in der (nachfolgend als „Glücksspielstaatsvertrag 2012“ bezeichneten) Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland („Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag“).
- 4 Diesen Antrag lehnte das Landratsamt durch Bescheid vom 18. Dezember 2013 ab, da einer stattgebenden Entscheidung u. a. die Vorschriften des § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 und des Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 20. Dezember 2007 (GVB1 S. 922, BayRS 2187-3-1; AGGlüStV), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2012 (GVB1 S. 270), entgegenstünden.

- 5 Unter der Nummer 2 des Tenors dieses Bescheids untersagte das Landratsamt die Fortsetzung des Betriebs der Spielhallen Casino A ... und Casino S...; für die Umsetzung dieser Anordnung wurde der Antragstellerin eine Frist bis zum Ablauf des 31. Januar 2014 eingeräumt. Das Landratsamt stützte die Untersagung in den Bescheidgründen zum einen auf „Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV i.V.m. § 15 Abs. 2 GewO bzw. gem. § 9 Abs. 1 Nr. 3 GlüStV“, zum anderen auf „Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGluStV und § 9 Abs. 1 Nr. 3 GlüStV in Verbindung mit Art. 10 Satz 2 AGGluStV“. Für den Fall der Nichtbefolgung der Untersagungsverfügung wurde in der Nummer 3 des Bescheidstenors ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,— € je unzulässig weiter betriebener Spielhalle angedroht.
- 6 Mit ihrer am 20. Januar 2014 zum Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg erhobenen Klage erstrebt die Antragstellerin vorrangig die Aufhebung des Bescheids vom 18. Dezember 2013 und die Verpflichtung des Antragsgegners, ihr eine Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 für die Spielhallen Casino A ... und Casino S... zu erteilen.
- 7 Zur Begründung ihres am 31. Januar 2014 gestellten Antrags, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen, machte die Antragstellerin im ersten Rechtszug im Wesentlichen geltend, die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung könne keinen Bestand haben, da die vorliegend einschlägigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags 2012 verfassungswidrig seien.
- 8 Durch Beschluss vom 21. Februar 2014 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ab, da die Betriebsuntersagung nach summarischer Prüfung als rechtmäßig erscheine; die von der Antragstellerin vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken teilte das Verwaltungsgericht nicht.
- 9 Mit der von ihr eingelegten Beschwerde beantragt die Antragstellerin,
- 10 unter Aufhebung des Beschlusses vom 21. Februar 2014 die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen die Verfügung des Antragsgegners vom 18. Dezember 2013 anzuordnen.
- 11 Auf die Beschwerdebegründung ihrer Bevollmächtigten vom 25. März 2014 wird verwiesen.
- 12 Der Antragsgegner beantragt unter Bezugnahme auf die Begründung der angefochtenen Entscheidung und auf eine Stellungnahme des Landratsamts vom 8. April 2014,
- 13 die Beschwerde zurückzuweisen.

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

II.

- 15 Die zulässige Beschwerde bleibt ohne Erfolg, da das Beschwerdevorbringen, auf dessen Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, keine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung erfordert.
- 16 1. Die Ausführungen in Abschnitt C.I der Beschwerdebegründung (ihre Abschnitte A und B erschöpfen sich in einer Skizzierung des Sach- und Streitstandes bzw. einer Wiedergabe des Inhalts des angefochtenen Beschlusses) müssen unberücksichtigt bleiben, da sie nicht den sich aus § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO ergebenden Anforderungen genügen.
- 17 Soweit die Bevollmächtigten der Antragstellerin eingangs des Abschnitts C.I pauschal auf die Antragschrift „vom 31.02.2014“ (richtig: vom 31.1.2014) Bezug nehmen, hat das nicht zur Folge, dass der Inhalt dieses Schriftsatzes Bestandteil des Beschwerdevorbringens wird (vgl. zur Unbeachtlichkeit derartiger Verweisungen z.B. BayVGH, B.v. 25.3.2010 - 11 CS 09.2887 - juris Rn. 15; B.v. 22.8.2007 - 11 CS 07.1716 - juris Rn. 4 f.; vom 25.9.2003 - 12 CE 03.1939 - juris Rn. 13; OVG Berlin-Bbg, B.v. 27.2.2012 - OVG 10 S 39.11 - juris Rn. 2; NdsOVG, B.v. 6.12.2002 - 2 ME 215/02 - juris Rn. 6 f.; OVG SH, B.v. 31.7.2002 - 2 M 34/02-NJW 2003, 158; VGH BW, B.v. 12.4.2002 - 7 S 653/02-NVwZ 2002, 883/884; Guckelberger in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 146 Rn. 77 und 79; Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 146 Rn. 41; Bader in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 5. Aufl. 2011, § 146 Rn. 30; Kaufmann in Posser/Wolff, VwGO, 2. Aufl. 2014, § 146 Rn. 14).
- 18 Dahinstehen kann, ob auch die im letzten Absatz des Abschnitts C.I der Beschwerdebegründung „hinsichtlich der fehlenden Kompetenz des Landesgesetzgebers“ vorgenommene Verweisung auf das im ersten Rechtszug vorgelegte Gutachten von Prof. Dr. D... allein schon wegen der Pauschalität dieser Bezugnahme zur Folge hat, dass jene Ausarbeitung nicht zum Gegenstand des Beschwerdevorbringens geworden ist. Denn die Antragstellerin hat insofern jedenfalls das sich aus § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO ergebende Gebot nicht gewahrt, dass die Beschwerdebegründung unter Auseinandersetzung mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts die Gründe darlegen muss, derentwegen die angefochtene Entscheidung aus der Sicht des Rechtsmittelführers keinen Bestand haben kann. Da in Abschnitt II. 8 der Gründe des angefochtenen Beschlusses dargestellt wurde, warum der Antragsgegner nach Auffassung des Verwaltungsgerichts befugt war, in den Glücksspielstaatsvertrag 2012 und in das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum

Glücksspielwesen in Deutschland Spielhallen betreffende Regelungen aufzunehmen, hatte die Antragstellerin nicht davon absehen dürfen, konkret aufzuzeigen, welche der diesbezüglichen rechtlichen Annahmen des Verwaltungsgerichts aufgrund welcher im Gutachten von Prof. Dr. D... dargestellten Gesichtspunkte als unzutreffend erscheinen (vgl. zu dem aus § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO resultierenden Erfordernis, in Anknüpfung an die Begründungsstruktur der angefochtenen Entscheidung darzustellen, warum sie für fehlerhaft erachtet wird, z.B. BayVGh, B.v. 16.1.2003 - 1 CS 02.1922 - NVwZ 2003, 632/633; OVG MV, B.v. 25.1.2008 - 2 M 43/07 - juris Rn. 4; B.v. 7.10.2003 - 1 M 34/03 - juris Rn. 5; Guckelberger in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 146 Rn. 76). Es ist vor diesem Hintergrund nicht Aufgabe des Beschwerdegerichts, sich aus einem umfänglichen Vorbringen - das Gutachten von Prof. Dr. D... umfasst 135 Seiten und befasst sich ausschließlich mit „Fragen der Gesetzgebungskompetenzen für das gewerbliche Spielrecht und hierbei insbesondere für das Recht der Geräteaufstellung und das Recht der Spielhallen“ (so die Umschreibung der Themenstellung auf Seite 6 oben dieser Ausarbeitung; vgl. auch die ihr vorangestellte Gliederung) - das herauszusuchen, was als Erwiderung auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts aufgefasst werden kann (OVGNRW, B.v. 17.3.2008 - 18 B 388/08 - juris Rn. 5).

- 19 Die im zweiten und dritten Absatz des Abschnitts C.I der Beschwerdebegründung vorgenommenen Verweisungen auf konkret bezeichnete Seiten in der Antragsbegründung vom 31. Januar 2014 bzw. in der Stellungnahme, die Prof. Dr. D... am 30. Juni 2013 gegenüber dem Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg abgegeben hat, genügen zwar den Anforderungen an Bezugnahmen in von § 146 Abs. 4 VwGO erfassten Rechtsmittelbegründungsschriften (vgl. zu den insoweit zu beachtenden Erfordernissen z.B. BayVGh, B.v. 22.8.2007- 11 CS 07.1716-juris Rn. 5; B.v. 7.12.2006- 11 CS 06.2450-BayVBl 2007, 241/242; Guckelberger in Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 146 Rn. 79; Bader in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 5. Aufl. 2011, § 146 Rn. 30). Nicht gewahrt ist jedoch auch insoweit das in § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO ausdrücklich normierte Erfordernis der Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung. Vorbringen aus dem ersten Rechtszug darf der Beschwerdeführer dem Oberverwaltungsgericht nur dann zur Würdigung unterbreiten, ohne einen Bezug zur Argumentation des Verwaltungsgerichts herzustellen, wenn sich die Vorinstanz mit dem insoweit angesprochenen Gesichtspunkt nicht befasst hat; denn unter dieser Voraussetzung fehlt es an Ausführungen im angefochtenen Beschluss, mit denen sich die Beschwerdebegründung im Sinn von § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO auseinandersetzen konnte. Ein solcher Fall liegt indes weder hinsichtlich der Frage, ob das Verbot der Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle verfassungskonform ist, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht (vgl. § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), noch hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012

getroffenen Übergangsregelungen vor. Zu der erstgenannten Thematik hat sich das Verwaltungsgericht unter dem dritten Tired in Abschnitt II.6.b und am Ende des Abschnitts II.7.b, zu dem zweitgenannten Problem in den Abschnitten II.4 und II.5 sowie unter dem vierten Tired in Abschnitt II.6.b der Gründe des angefochtenen Beschlusses geäußert. Die Antragstellerin hatte deshalb nicht davon absehen dürfen, im Einzelnen darzustellen, warum nicht diese eingehenden Darlegungen, sondern die Ausführungen auf den Seiten 4 ff. und 24 ff. der Antragschrift vom 31. Januar 2014 bzw. auf den Seiten 38 bis 42 der Stellungnahme von Prof. Dr. D... vom 30. Juni 2013 die Konsequenzen zutreffend wiedergeben, die aus dem Grundgesetz insoweit zu ziehen sind.

- 20 2. Nicht gerecht geworden ist die Antragstellerin dem sich aus § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO ergebenden Darlegungsgebot ferner insofern, als sie in Abschnitt D der Beschwerdebeurteilung ausgeführt hat, hinsichtlich der Übergangsfristen sei auf den Stichtag „19. Juni 2012“ abzustellen, und das generelle Verbot der „Mehrfachkonzession“ (mit diesem Ausdruck umschreibt die Antragstellerin in Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch des Verwaltungsgerichts die in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV enthaltene Regelung) sei nicht geeignet, die Ziele des Spieler- und Jugendschutzes in geeigneter und erforderlicher Art und Weise zu fördern. Denn insoweit hat sie jeweils apodiktische, nicht (bzw. völlig unzureichend) begründete Behauptungen aufgestellt. „Darlegen“ bedeutet jedoch „erläutern“, „erklären“ bzw. „näher auf etwas eingehen“ (BVerwG, B.v. 2.10.1961 - 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90/91; B.v. 9.3.1993 - 3 B 105.92 - NJW 1993, 2825). Auf den Vortrag von Argumenten dafür, warum die im dritten Tired des Abschnitts H.6.b des angefochtenen Beschlusses vertretene Auffassung unzutreffend sein soll, der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebes werde entgegengewirkt, wenn zunächst eine bestimmte Wegstrecke zurückgelegt werden muss, ehe eine Person von einer Spielhalle in eine andere wechseln kann, verzichtet die Antragstellerin vollständig; zur Begründung ihres Standpunkts, es sei von Verfassungs wegen zwingend geboten, als Stichtag für die Abgrenzung zwischen in erhöhtem und in geringerem Maß schutzwürdigen Inhabern bereits erteilter Erlaubnisse für den Betrieb von Spielhallen den 19. Juni 2012 zu bestimmen, bringt sie lediglich vor, an jenem Tag habe der Bayerische Landtag dem Glücksspielstaatsvertrag zugestimmt. Tatsächlich erfolgte die entsprechende Beschlussfassung jedoch am 14. Juni 2012. Nur ergänzend ist deshalb anzumerken, dass der Gesetzgeber zum Zwecke der Festlegung, von wann an das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage nicht mehr oder nur noch in eingeschränktem Ausmaß als schutzwürdig gilt, sehr wohl auch auf andere Zeitpunkte als den Tag der Verabschiedung eines Gesetzes durch die Volksvertretung abstellen kann (vgl. BayVGH, B.v. 8.4.2014 – 22 CS 14.224 - juris Rn. 21 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

- 21 3. Die Beschwerdebegründung rechtfertigt jedenfalls im Rahmen der in einem Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung nicht den Schluss, das Verbot der Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV 2012 an eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012 und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), sowie die Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 konnten deshalb nicht zum Tragen kommen, weil aufgrund abweichender Bestimmungen in mehreren anderen Bundesländern insoweit das unionsrechtliche Kohärenzgebot nicht gewahrt sei.
- 22 Es ist schon zweifelhaft, ob die Antragstellerin nicht auch hätte darlegen müssen, dass und weshalb das unionsrechtliche Kohärenzgebot auf sie Anwendung finden soll (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO) bzw. inwieweit vorliegend ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben ist. Zweifel sind insofern angebracht, weil es sich bei der Antragstellerin um ein in der Bundesrepublik Deutschland ansässiges Unternehmen handelt, der vorliegende Sachverhalt mithin - für sich betrachtet - keinen „grenzüberschreitenden Bezug“ aufweist. Eine weitere Klärung dieser von den Beteiligten bisher nicht erörterten Frage würde den Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens sprengen, so dass es der Verwaltungsgerichtshof für angezeigt erachtet, auch auf die Frage der Vereinbarkeit der in diesem Rechtsstreit entscheidungserheblichen Normen des bayerischen Landesrechts mit dem Recht der Europäischen Union einzugehen.
- 23 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verletzen Beschränkungen der Spieltätigkeit, die sich aus der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats der Europäischen Union ergeben, die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) dann nicht, wenn diese Restriktionen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind, sofern derartige Regelungen die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung einschlägiger Betätigungen beitragen, sie ferner nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist, und sie in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden (vgl. z.B. EuGH, U.v. 6.11.2003 - Gambelli, C-243/01 - Slg. 2003,1-13076 Rn. 65 und 67). Diesen Erfordernissen müssen mitgliedstaatliche Regelungen nicht nur dann genügen, wenn sie bestimmte Arten des Glücksspiels vollständig verbieten oder sie einem staatlichen Monopol unterstellen, sondern auch dann, wenn sie eine (unternehmerische) Betätigung auf dem Gebiet des Glücksspiels von einer verwaltungsbehördlichen Genehmigung abhängig machen (EuGH, U.v. 6.3.2007 - Placanica u. a., C-338/04 u. a. - Slg. 2007,1-1932; U.v. 19.7.2012 - Garkalns, C-470/11 - a.a.O. Rn. 34; vgl. zur potenziellen Eignung eines die Ausübung von Tätigkeiten auf dem Glücksspielsektor betreffenden Genehmigungserfordernisses, den freien

Dienstleistungsverkehr zu beschränken, auch BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u. a. -NVwZ 2014, 141/142).

- 24 Es obliegt den Gerichten der Mitgliedstaaten, sich im Licht insbesondere der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Stoß u. a., C-316/07 u. a. - Slg. 2010,1-8069 Rn. 98). Ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot kann auch dann vorliegen, wenn die zuständigen Behörden in Bezug auf andere Glücksspiele als diejenigen, die Gegenstand eines vor dem Gericht eines Mitgliedstaates anhängigen Rechtsstreits sind, eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - Slg. 2010,1-8149 Rn. 68). Hat das staatliche Verhalten in Bezug auf diese andere Art von Spielen zur Folge, dass das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, hinsichtlich der Art von Glücksspielen, die im konkreten Rechtsstreit verfahrensgegenständlich ist, nicht mehr wirksam verfolgt werden kann, lassen sich die vom Mitgliedstaat geschaffenen, den letztgenannten Glücksspielsektor betreffenden Restriktionen unter dem Blickwinkel des freien Dienstleistungsverkehrs nicht mehr rechtfertigen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - a.a.O. Rn. 68).
- 25 3.1 Einen Verstoß gegen das Kohärenzgebot meint die Antragstellerin zunächst in Art. 12 Satz 1 AGGlüStV zu erkennen. Das trifft indes offensichtlich nicht zu. Nach dieser Bestimmung darf eine Befreiung im Sinn des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 nur erteilt werden, wenn die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in den in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebrachten Spielhallen 48 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV bewirkt damit zum einen, dass Spielhallen, die im Sinn von § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 miteinander in einem baulichen Verbund stehen und die gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012 ggf. deshalb bis einschließlich 30. Juni 2017 weiterbetrieben werden dürfen, weil für sie bis spätestens 28. Oktober 2011 Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt wurden, dann zusammen eine gewisse - durch die Zahl von insgesamt maximal 48 Spielgeräten festgelegte - Größenordnung nicht (mehr) überschreiten, falls allen oder einzelnen von ihnen auf der Grundlage der Ausnahmebestimmung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 eine Fortsetzung des Geschäftsbetriebs über den 30. Juni 2017 hinaus ermöglicht werden sollte. Das Gebot, ein Konzept zur weiteren Anpassung vorzulegen, stellt zum anderen sicher, dass die Größe derartiger Agglomerate von Spielhallen, wenn sie gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 von

der Beachtung des § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 über den 30. Juni 2017 hinaus freigestellt werden, im Laufe der Zeit verringert wird.

- 26 Angesichts dieser doppelten Zielrichtung des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV kann ersichtlich nicht davon gesprochen werden, der bayerische Landesgesetzgeber verfolge mit dieser Regelung nur zum Schein die in § 1 GlüStV 2012 zum Ausdruck kommenden Anliegen. Vielmehr zielt gerade auch Art. 12 Satz 1 AGGlüStV darauf ab, die Zahl und den Umfang von in räumlicher Konzentration bestehenden Spielhallen, deren Betrieb wegen eines im Einzelfall ggf. zu gewährenden Vertrauensschutzes noch für einen gewissen über den 30. Juni 2017 hinausreichenden Zeitraum hingenommen werden muss, jedenfalls mittelfristig zu reduzieren und so auch insofern die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern.
- 27 3.2 Eine Missachtung des Kohärenzgebots zeigt die Beschwerdebegündung aber jedenfalls bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung auch insoweit nicht auf, als darin geltend gemacht wird, die Länder Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein hatten in ihren Spielhallengesetzen (bzw. in den dortigen Ausführungsgesetzen zum Glücksspielstaatsvertrag 2012) von § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 abweichende Stichtage festgelegt, und in diesen Bundesländern würden zum Teil wesentlich längere Übergangsfristen gelten, als sie die letztgenannte Bestimmung vorsieht. Gleiches gilt für das Vorbringen, das Hessische Spielhallengesetz lasse Durchbrechungen des in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 normierten Verbots zu.
- 28 Grundsätzlich kann sich ein Mitgliedstaat der Europäischen Union zwar nicht auf Umstände berufen, die sich aus seiner internen Rechtsordnung ergeben, um die Nichteinhaltung von aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - Slg. 2010,1-8149 Rn. 69). Es obliegt deshalb sowohl den Bundesländern als auch dem Bund, gemeinsam die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen, nicht gegen die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit zu verstoßen (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - a.a.O. Rn. 70). Soweit es die Beachtung dieser Grundfreiheit erfordert, müssen sich der Bund und die Länder bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten koordinieren (EuGH, U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - a.a.O. Rn. 70). Im Verhältnis der Bundesländer untereinander kann insoweit nichts anderes gelten (BGH, B.v. 24.1.2013 - Digibet, IZR 171/10 - GewArch 2013, 205 Rn. 21).
- 29 Sowohl nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (U.v. 8.9.2010 - Stoß u. a., C-316/07 u. a. - Slg. 2010,1-8069 Rn. 106; U.v. 8.9.2010 - Carmen Media, C-46/08 - a.a.O. Rn. 68) als auch nach derjenigen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. z.B. U.v. 20.6.2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 Rn. 53) liegt ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot indes nur vor, wenn divergierende Regelungen zur Folge haben, dass das glücksspielrechtlichen

Restriktionen zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, nicht mehr wirksam verfolgt werden kann. Der einzelne Mitgliedstaat der Europäischen Union ist vor diesem Hintergrund nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dieselbe Politik zu verfolgen; das Kohärenzgebot stellt weder ein Uniformitätsgebot dar, noch verlangt es eine Optimierung der Zielverwirklichung (BVerwG, U.v. 1.6.2011 - 8 C 2.10-NVwZ 2011, 1328 Rn. 45; U.v. 11.7.2011 - 8 C 11.10 - juris Rn. 43; U.v. 11.7.2011 - 8 C 12.10 - juris Rn. 42). Das gewinnt Bedeutung namentlich in Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Deutschland, zu deren Verfassungsgrundsätzen eine bundesstaatliche Gliederung in Länder mit je eigener Gesetzgebungszuständigkeit gehört (BVerwG, U.v. 1.6.2011 - 8 C 2.10 - NVwZ 2011, 1328 Rn. 45; U.v. 11.7.2011 - 8 C 11.10 - juris Rn. 43; U.v. 11.7.2011 - 8 C 12.10 - juris Rn. 42).

- 30 Das Beschwerdevorbringen macht insofern zwar auf vom Glücksspielstaatsvertrag 2012 - und der damit übereinstimmenden Rechtslage in Bayern - abweichende Regelungen in fünf Bundesländern (Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein) aufmerksam, ohne aber damit eine Verletzung des Kohärenzgebots darzulegen, wie sich bei näherem Zusehen ergibt. Die Antragstellerin bringt mit den von ihr zitierten Vorschriften vielmehr zum Ausdruck, dass das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, in allen Bundesländern gleichermaßen entschlossen verfolgt wird und lediglich die Kombinationen der dafür eingesetzten Instrumente unterschiedlich sind und die dafür eingeplanten Umsetzungsfristen in Maßen variieren.
- 31 3.2.1 Die Antragstellerin hat zwar in Gestalt einer zulässigen Bezugnahme auf die Ausführungen auf Seite 56 der Antragschrift vom 31. Januar 2014 darauf hingewiesen, dass in Berlin alle Spielhallen, für die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin vom 20. Mai 2011 (GVB1 S. 223, BRV 7102-11; SpielhG Bin) am 2. Juni 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt wurde, grundsätzlich Bestandsschutz bis zum 31. Juli 2016 genießen, da solche Verwaltungsakte nach § 8 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Bin (erst) mit dem Ablauf des genannten Tages ihre Wirksamkeit verlieren.
- 32 Die gleiche Rechtslage ergibt sich aus § 15 Abs. 5 Satz 1 des Berliner Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (AGGlüStV Bln) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2012 (GVB1 S. 238, BRV 2191-9). Die einjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2012 erklärt § 15 Abs. 5 Satz 2 AGGlüStV Bln ausdrücklich für unanwendbar. Die Antragstellerin legt nicht dar, inwiefern Bestandsschutzregelungen für bis zum 2. Juni 2011 erlaubte Spielhallen für die Dauer von ca. fünf Jahren unter irgendeinem Aspekt aus dem durch die Zwecke des Glücksspielstaatsvertrags gezogenen Rahmen fallen. Nimmt man hinzu, dass nach § 4 Abs. 1 SpielhG Bln neu zuzulassende Spielhallen und ähnliche

Unternehmen von ihrem äußeren Erscheinungsbild her so zu gestalten sind, dass ein Einblick ins Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist, und dass der Abstand zwischen zwei Spielhallen oder vergleichbaren Unternehmen in Berlin künftig 500 m nicht unterschreiten soll (andere Länder begnügen sich zum Teil mit nur halb so großen Entfernungen, vgl. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 BayAGGlüStV), so werden die Schlussfolgerungen der Antragstellerin noch wenig nachvollziehbar.

- 33 3.2.2 Dasselbe gilt für den Hinweis der Antragstellerin auf § 11 Abs. 3 Satz 1 des Bremischen Spielhallengesetzes (BremSpielhG) vom 17. Mai 2011 (Brem.GBl S. 327), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielrechts vom 12. Juni 2012 (Brem.GBl S. 255), wonach vor dem 1. Juli 2012 erteilte Erlaubnisse nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO bis einschließlich 30. Juni 2017 fortgelten. Auch das Bremische Landesrecht kennt hinsichtlich der Frage, wie lange nach altem Recht zugelassene Spielhallen weiterbetrieben werden dürfen, mithin nur eine einheitliche Übergangsfrist. Auch hier legt die Antragstellerin nicht dar, inwiefern Bestandsschutzregelungen für bis zum 1. Juli 2012 erlaubte Spielhallen für die Dauer von fünf Jahren unter irgendeinem Aspekt aus dem durch die Zwecke des Glücksspielstaatsvertrags gezogenen Rahmen fallen. Nimmt man hinzu, dass § 2 Abs. 2 Nr. 5 BremSpielhG das in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 verankerte Verbot dahingehend erweitert, dass Spielhallen nicht nur untereinander, sondern auch mit Wettvermittlungsstellen in keinem baulichen Verbund stehen dürfen, wird deutlich, dass trotz der in einigen Punkten vergleichsweise großzügigen Übergangsregelung in § 11 Abs. 3 Satz 1 BremSpielhG nicht die Rede davon sein kann, der Bremische Landesgesetzgeber verfolge in Wahrheit nicht das Ziel, das Glücksspiel in Spielhallen einzudämmen.
- 34 3.2.3 Nichts anderes gilt für den Hinweis der Antragstellerin auf die Länge der Übergangsfristen in Nordrhein-Westfalen. Die dortige Rechtslage gleicht der in Bayern bestehenden vollständig. Denn § 18 Satz 1 und 2 des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages vom 13. November 2012 (GV NRW S. 524) bestimmt: „Spielhallen dürfen nur nach Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag in Verbindung mit § 16 [diese Norm regelt - vergleichbar Art. 9 AGGlüStV - die Erteilungsvoraussetzungen für eine Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2012] betrieben werden. Die Übergangsfristen in § 29 Absatz 4 Glücksspielstaatsvertrag sind zu beachten.“ Ob das sinngemäße Vorbringen der Antragstellerin zutrifft, die in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 geregelten Fristen seien in Nordrhein-Westfalen erst am 1. Dezember 2012 (mithin an dem Tag, an dem das nordrhein-westfälische Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland in Kraft getreten ist) in Lauf gesetzt worden, kann dahingestellt bleiben. Sollte diese Darstellung zutreffen, so ließe diese moderate Verschiebung des Beginns und des Endes der Übergangsfristen sowohl die Ernstlichkeit des legislatorischen Wollens, das in Spielhallen betriebene Glücksspiel nach

Maßgabe des Glücksspielstaatsvertrages 2012 einzudämmen, als auch die Realisierbarkeit dieses Vorhabens unberührt (vgl. zur fehlenden Verletzung des Kohärenzgebots, wenn in einem föderativ aufgebauten Mitgliedstaat der Europäischen Union Regelungen, die die gleiche Rechtsmaterie betreffen, innerhalb dieses Mitgliedstaates zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft treten, BGH, B.v. 24.1.2013 - Digibet, GewArch 2013, 205 Rn. 31 m.w.N.).

- 35 3.2.4 Die Antragstellerin hat ferner darauf verwiesen, dass § 2 Abs. 3 des Hessischen Spielhallengesetzes (HessSpielhG) vom 28. Juni 2012 (GVBl S. 213) im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes auch für nicht bereits vorhandene Spielhallen Abweichungen von dem gemäß § 2 Abs. 1 HessSpielhG grundsätzlich auch in jenem Bundesland geltenden Erfordernis zulässt, dass eine Spielhalle nicht in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren Spielhallen stehen darf. Die Antragstellerin sieht eine Diskrepanz zu § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012, wonach Durchbrechungen des in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 verankerten Verbots nur zugunsten solcher Spielhallen, für die spätestens am 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt wurde, gestattet sind. Zusätzlich eingeschränkt wird diese Regelung dadurch, dass eine solche „Mehrfachkonzessionierung“ nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums nur für einen angemessenen Zeitraum zugelassen werden darf und eine solche Vergünstigung zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich sein muss.
- 36 Die darüber hinausgehende Regelung in § 2 Abs. 3 HessSpielhG darf jedoch ebenfalls nicht isoliert gewürdigt werden. Vor allem gilt auch für Betriebe, die nach dieser Vorschrift vom Gebot des § 2 Abs. 1 HessSpielhG freigestellt werden, das in § 1 Abs. 3 HessSpielhG normierte Erfordernis, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den in dieser Bestimmung aufgeführten, mit § 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV 2012 sachlich (zum Teil sogar wortgleich) übereinstimmenden Zielen nicht zuwiderlaufen dürfen; nur wenn dieses Postulat gewahrt ist, darf nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 HessSpielhG eine Erlaubnis nach diesem Gesetz erteilt werden.
- 37 3.2.5 Die Antragstellerin hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass sich in gewissem Umfang anders als in den übrigen 15 Bundesländern im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt (d.h. bei Bescheidserlass) - ebenso wie derzeit noch, aber mit wohl absehbarer Änderung - die spielhallenrechtliche Situation in Schleswig-Holstein darstellt, da dieses Land dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 zunächst nicht beigetreten ist und die dort vorgesehenen Instrumente zunächst nicht übernommen worden sind. Allerdings ist auch der dortige Gesetzgeber tätig geworden (vgl. Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen vom 17.4.2012 - GOVB1 S. 431 -).

- 38 Ob allein damit eine den in den anderen Bundesländern geltenden Regelungen gleichwertige Gestaltung gefunden wurde, kann offen bleiben. Der Verwaltungsgerichtshof halt nach vorläufiger, summarischer Einschätzung die Aussage, dass auch angesichts des von Schleswig-Holstein vorübergehend beschrittenen Sonderwegs in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt eine kohärente Regelung des Glücksspiels in Spielhallen vorgenommen wurde, zum Einen deshalb für gerechtfertigt, weil der Kohärenzgedanke hier deshalb eine andere Bedeutung hat, weil zwischen Spielhallen kein überregionaler Wettbewerb besteht. Anders als das z.B. bei über das Internet zugänglichen Möglichkeiten des Glücksspiels der Fall ist (vgl. zu den Bedenken, die sich unter dem Blickwinkel des Kohärenzgebots u. U. aus der in Schleswig-Holstein vorgenommenen Liberalisierung des Vertriebs von Sportwetten im Internet ergeben, BGH, B.v. 24.1.2013 -Digibet, IZR 171/10 - GewArch 2013, 205), ist es nämlich nicht vorstellbar, dass die in Bayern (und in den an Bayern angrenzenden Bundesländern) geltenden, auf die Begrenzung des Glücksspiels in Spielhallen abzielenden Regelungen dann den ihnen zugedachten Zweck nicht mehr zu erfüllen vermöchten, wenn das schleswig-holsteinische Spielhallengesetz einen mit den Zielsetzungen des Glücksspielstaatsvertrags 2012 und den ihrer Umsetzung dienenden Bestimmungen des bayerischen Landesrechts partiell inkohärenten Ansatz verfolgen sollte. Denn es kann - anders als bei Internetangeboten - als praktisch ausgeschlossen gelten, dass Glücksspieler oder zum Glücksspiel geneigte Personen, die dieses Verlangen in Bayern wegen der hier ergriffenen restriktiven Maßnahmen nicht mehr in dem von ihnen gewünschten Maß befriedigen können, auf Spielhallen in Schleswig-Holstein ausweichen. Selbst wenn es von Rechts wegen geboten sein sollte, „jede in einem Bundesland bestehende Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit für sich genommen darauf zu überprüfen, ob ihre Eignung zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels dadurch entfällt, dass ein anderes Bundesland eine abweichende Regelung trifft“ (vgl. dazu BGH, B.v. 24.1.2013 - Digibet, I ZR 171/10 - GewArch 2013, 205 Rn. 22), wäre diese Frage im Bereich des Spielhallenrechts mithin eindeutig zu verneinen.
- 39 Hinzu kommt zum Anderen, dass der schleswig-holsteinische Sonderweg demnächst voraussichtlich auch insoweit ein grundsätzliches Ende finden wird, als das Recht der Spielhallen in Frage steht. Schleswig-Holstein ist mit Wirkung ab dem 9. Februar 2013 dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 beigetreten; im Juni 2013 hat die dortige Landesregierung in den Schleswig-Holsteinischen Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielhallengesetzes eingebracht (LTDrs. 18/918). Dies hält sich noch im Rahmen dessen, was in einem föderativ aufgebauten Mitgliedstaat der Europäischen Union an unterschiedlichen Zeitpunkten für das Wirksamwerden von das Glücksspiel einschränkenden Regelungen hinnehmbar ist. Auch steht zu erwarten, dass die in § 32 GlüStV 2012 vorgesehene Evaluierung der Auswirkungen des Staatsvertrags dazu beitragen wird, etwaige

Schwachstellen zu beheben, die aus unterschiedlichen Regelungen in den verschiedenen Bundesländern resultieren.

- 40 4. Die Notwendigkeit einer der Antragstellerin günstigeren Entscheidung im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO ergibt sich ferner nicht aus der Behauptung, die bestehenden bau- und gewerberechtlichen Erlaubnisse würden „die Geeignetheit des Ortes und der Antragstellerin als Betreiberin zum Betrieb von vier Spielhallen“ bestätigen. Bereits die §§ 33 ff. GewO würden die Ziele der Suchtprävention und des Spielerschutzes kennen; die Erteilung der Erlaubnisse nach § 33i GewO habe die Forderung dieser Ziele bestätigt. Eine günstigere Entscheidung über die neu eingeführte glücksspielrechtliche Erlaubnis, die von neu eingeführten materiellrechtlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, kann durch die früheren Erlaubnisse nach deren Regelungsgehalt nicht vorgegeben sein.
- 41 5. Als rechtlich unbehelflich erweist sich die Behauptung, die durch den Glücksspielstaatsvertrag 2012 bewirkte zusätzliche Erlaubnispflicht lasse die strengen Voraussetzungen für die Rücknahme bzw. den Widerruf einer Erlaubnis leerlaufen, die sich aus Art. 48 f. BayVwVfG ergaben.
- 42 Da die der Antragstellerin erteilten Erlaubnisse nach § 33i GewO auch unter der Geltung des Glücksspielstaatsvertrages 2012 und des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland fortbestehen, diese Verwaltungsakte ferner auch nicht durch behördliche Einzelfallentscheidung aufgehoben wurden, stellt sich die in der Beschwerdebeurteilung insoweit aufgeworfene Frage von vornherein nur, wenn man davon ausgeht, dass die praktische Entwertung einer Erlaubnis nach § 33i GewO, die dann eintritt, wenn die nach § 24 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV für Spielhallen in Bayern erforderliche zusätzliche Erlaubnis nicht erteilt werden kann, rechtlich einer Rücknahme oder einem Widerruf der erstgenannten Erlaubnis gleichzustellen ist. Sollte das - was der Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich dahinstehen lässt - zu bejahen sein, wäre zu berücksichtigen, dass Art. 48 und Art. 49 BayVwVfG gemäß Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG nur subsidiär gelten. Es bleibt dem Normgeber mithin unbenommen, sondergesetzlich zu bestimmen, dass und unter welchen Voraussetzungen rechtliche Vorteile, die sich für Privatpersonen aus begünstigenden Verwaltungsakten ergeben, unabhängig von den in Art. 48 f. BayVwVfG normierten Voraussetzungen entzogen werden dürfen. Ihre Grenze findet diese Befugnis nur an den Schranken, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Vertrauensschutzprinzip und den Grenzen für die Rückwirkung von Gesetzen (Art. 20 Abs. 3 GG; Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern) ergeben. Dass der Gesetzgeber im Lichte dieser verfassungsrechtlichen Verbürgung entweder überhaupt gehindert war, Inhabern einer Erlaubnis nach § 33i GewO eine zusätzliche Belastung in Gestalt eines weiteren Genehmigungserfordernisses mit zusätzlichen materiellrechtlichen

Anforderungen aufzuerlegen, oder dass er eine solche Regelung nicht treffen durfte, ohne die Betroffenen zu entschädigen, zeigt die Beschwerdebeurteilung nicht auf.

- 43 6. Soweit die Antragstellerin schließlich geltend macht, der Antragsgegner hatte vor dem Erlass einer Untersagungsverfügung im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens den Ausgang des Klageverfahrens, in dem sie die Verpflichtung des Antragsgegners zur Erteilung von Erlaubnissen nach § 24 GlüStV 2012 erstrebt, abwarten können, hat sie entgegen § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO nicht aufgezeigt, dass sie trotz der eindeutigen, in § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV getroffenen Regelungen hinsichtlich der verfahrensgegenständlichen Spielhallen einen Anspruch auf die Erteilung derartiger Erlaubnisse besitzt. Ist das aber nicht dargetan, bleibt die Behauptung in sich un schlüssig, das Ermessen, den Betrieb von Spielhallen zu untersagen, für die eine von mehreren erforderlichen Erlaubnissen nicht vorliegt, sei dahingehend reduziert, dass die Behörde von der sich aus Art. 10 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV ergebenden Befugnis keinen Gebrauch machen dürfe.
- 44 Ebenfalls un schlüssig ist die Einlassung, der Antragsgegner hatte im Rahmen eines ihm behauptetermaßen eröffneten Ermessensspielraums die erteilten Erlaubnisse nach § 33i GewO „zurücknehmen“ müssen. Denn die Rücknahme eines Verwaltungsakts setzt nach Art. 48 BayVwVfG dessen Rechtswidrigkeit voraus. Tatsachen, aus denen die Richtigkeit dieser (der Antragstellerin ungünstigen Behauptung) folgt, trägt sie indes selbst nicht vor.
- 45 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.