

VG Augsburg, Urteil vom 13. Juni 2018 – Au 8 K 17.1088 –

Tenor:

I. Die Verfahren Au 8 K 17.1088, Au 8 K 17.1090, Au 8 K 17.1092 und Au 8 K 17.1093 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Klagen werden abgewiesen.

III. Die Kosten der Verfahren hat die Klägerin zu tragen.

IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

1. Die Klägerin wendet sich gegen vier Bescheide der Beklagten, mit denen ihr die beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse versagt wurden und die Betriebseinstellung für die vier Spielhallen verfügt worden ist.

2. 1. Der ... GbR, deren Gesellschafter der Geschäftsführer der Klägerin und seine Ehefrau sind, wurde als Bauherrin mit Bescheid der Beklagten vom 22. November 2007 eine Baugenehmigung für die „Erstellung einer Spielarcade auf dem Grundstück ... Straße ..., Fl.Nr. ..., Gemarkung ...“ (im Folgenden: ...-Str. ...) erteilt. Es handelt sich nach den Bauplänen um ein Gebäude. Dieses Gebäude ist im Inneren für die Errichtung von acht selbständigen Spielhallen, wobei jeweils vier Spielhallen einem Aufsichtsbereich zugeordnet sind, getrennt. Die beiden Aufsichtsbereiche befinden sich – getrennt durch gemeinsam genutzte Nebenräume (Personalraum, Sicherheitsraum etc.) – im Norden und Süden des vorgenannten Gebäudes.

3. Auf die von der Beklagten vorgelegte Baugenehmigung vom 22. November 2007 (Anlage 3 der Beiakten) sowie auf den Lageplan vom 20. Juli 2017 zur inneren Aufteilung des Gebäudes für die acht Spielhallen (Anlage 5 der Beiakten) wird im Einzelnen verwiesen.

4. Die Klägerin hat mit dem Mietvertrag vom 30. September 2010 (Bl. 433 ff. der Behördenakte) von der ... GbR mit Wirkung ab dem 1. Oktober 2010 – neben weiteren Nebenflächen einschließlich eines auf dem Grundstück befindlichen Werbemasten („Pylon“) – die Räumlichkeiten des Gebäudes auf dem Grundstück ...-Str. ... zum Betrieb von acht Spielhallen für den Zeitraum von zwölf Jahren mit Verlängerungsoption angemietet. Sie betreibt aufgrund unbefristet erteilter gewerberechtlicher Erlaubnisse gemäß § 33i GewO vom 24. November 2008 acht Spielhallen in diesem Gebäude mit insgesamt 96 (je 12 Geldspielgeräte pro Spielhalle) Geldspielgeräten.

5. 2. Mit zwei Antragsschreiben vom 29. März 2017 ließ die Klägerin für die jeweils von ihr im nördlichen und südlichen Teil des Gebäudes ...-Str. ... betriebenen vier Spielhallen zusätzlich zu den bestehenden gewerberechtlichen Erlaubnissen die glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der

Spielhallen beantragen. Gleichzeitig wurde die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund für die jeweils vier Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AG-GlüStV beantragt.

6. Die Beklagte wies mit Schreiben vom 10. April 2017 darauf hin, dass die acht Spielhallen in dem Gebäude jeweils selbständig gewerberechtlich genehmigt seien. Damit seien nach Auffassung der Beklagten acht selbständige Anträge auf die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und die jeweiligen Anträge auf die Erteilung von Befreiungen geboten.

7. Mit acht Antragsschreiben vom 3. Mai 2017 ließ die Klägerin für jede einzelne Spielhalle in dem Gebäude ...-Str. ... zusätzlich zu der jeweils bestehenden gewerberechtlichen Erlaubnis die glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle beantragen. Gleichzeitig wurde für die jeweilige Spielhalle eine Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AG-GlüStV sowie die Befreiung vom Mindestabstand nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AG-GlüStV beantragt.

8. Zur Begründung wurde (identisch für alle acht Spielhallen) im Antragsschriftsatz und ergänzend mit Schriftsatz vom 23. Mai 2017 unter anderem ausgeführt, dass die maximale Anzahl von 48 Geldspielautomaten im baulichen Verbund nicht überschritten wäre und deshalb eine weitere Reduzierung der Anzahl der Spielgeräte in den beiden Gebäudeteilen (je 48 Geldspielgeräte) nicht geboten sei. Bei dem Gebäude seien Nord- und Südteil so getrennt, dass von zwei baulich getrennten Gebäuden zu je vier Spielhallen auszugehen sei. Die Türen zu den Zwischenräumen zwischen den beiden Gebäudeteilen würden zum 30. Juni 2017 geschlossen, bereits jetzt könnten die Besucher der Spielhallen nicht zwischen dem nördlichen und südlichen Gebäudeteil über die Zwischenräume hin- und herwechseln. Die Zwischenräume seien nach Kenntnis der Klägerin auch an Dritte vermietet. Es läge kein Gebäudekomplex vor. Vielmehr handle es sich wegen des Fehlens einer gemeinsamen Außenreklame für sämtliche Spielhallen, des Fehlens eines gemeinsamen Vorraums und den durchgezogenen Trennwänden zwischen den beiden Gebäudeteilen um je zwei selbständige Betriebsstätten. In diesen beiden Betriebsstätten wären jeweils 48 Geldspielgeräte zulässig aufgestellt, für die Unterschreitung des Mindestabstandes nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AG-GlüStV seien jeweils Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, da die beiden Gebäudeteile ausreichend optisch getrennt seien. Die Werbung „Casino“ am Werbemast sowie am Gebäude würde ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht bis zum 1. Juli 2017 entfernt sein. Die Werbung mit der Bezeichnung „Casino“ sei zudem zulässig, da dieser Begriff keinen zusätzlichen Spielanreiz schaffe. Das Verbot der Benutzung des Worts „Casino“ stelle darüber hinaus eine Verletzung höherrangigen Europarechts dar, da ein kohärentes Werbeverbot in Bezug auf staatliche Anbieter nicht gewährleistet sei.

9. Mit weiterem Schriftsatz vom 21. Juni 2017 (Bl. 440 ff. der Behördenakte) ließ die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten mitteilen, dass der Antrag auf die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die acht Spielhallen mit insgesamt 96 Geldspielgeräten aufrechterhalten werde. Nur hilfsweise werde für die in dem nördlichen Gebäudeteil liegenden vier Spielhallen (Spielhallen „...“, „...“, „...“ und „...“) die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse in der Weise beantragt, dass in diesen vier Spielhallen je zwölf Geldspielgeräte aufgestellt werden könnten. Damit komme die Klägerin

dem Anpassungsgebot des Art. 12 AGGlüStV nach. Gleichzeitig bleibe aber der Antrag auf Erteilung spielhallenrechtlicher Erlaubnisse für alle acht Spielhallen aufrechterhalten.

10. Mit (acht) Bescheiden vom 30. Juni 2017 lehnte die Beklagte jeweils für jede einzelne Spielhalle den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der jeweiligen Spielhalle ab (Ziffer III. der Bescheide). Gleichzeitig lehnte sie die Anträge auf die Erteilung einer Ausnahme vom Mindestabstand zu den jeweiligen sieben anderen Spielhallen in dem Gebäude F.-Str. 23 ab (Ziffer I. der Bescheide) sowie ebenso den Antrag auf Erteilung einer Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (Ziffer II. der Bescheide). Die Betriebseinstellung der jeweiligen Spielhalle ab der Bekanntgabe des Bescheids wurde angeordnet (Ziffer IV. der Bescheide), für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Betriebseinstellung wurde ein Zwangsgeld für fällig erklärt (Ziffer V. der Bescheide)

11. Die acht Spielhallen würden sich innerhalb eines Gebäudes befinden. Es handle sich um Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit den jeweils weiteren sieben Spielhallen stünden. Die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis sei deshalb nach § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV ausgeschlossen, soweit die Klägerin nicht die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV erfülle. Da ein verbindliches Anpassungskonzept im Sinne des Art. 12 Satz 1 AG- GlüStV, d.h. die Begrenzung auf 48 Geldspielgeräte, von der Klägerin trotz mehrfacher Aufforderung nicht vorgelegt worden sei, könne die Befreiung und damit die glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht erteilt werden. Der von der Klägerin mit Schriftsatz vom 21. Juni 2017 gestellte Hilfsantrag sehe weiter die Aufstellung von 96 Geldspielgeräten in dem Gebäude vor. Die Untersagung des Betriebs der jeweiligen Spielhalle sei verhältnismäßig, insbesondere seien die Eingriffe in die Berufsfreiheit und in das Eigentumsgrundrecht verfassungskonform. Der den Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV zugrundeliegende Spielerschutz sei mit Verfassungsrecht vereinbar. Auch ein Verstoß gegen europäisches Primärrecht liege darin nicht. Es fehle bereits an einem Binnenmarktbezug, da die Klägerin eine nach deutschem Recht eingetragene Firma und ein grenzüberschreitender Sachverhalt nicht vorgetragen oder erkennbar sei.

12. Es könne auch keine Ausnahme von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstandes im Sinne des § 25 Abs. GlüStV, Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV erteilt werden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV lägen nicht vor. Die Erlaubnis von Mehrfachspielhallen im baulichen Verbund würde gerade dem Zweck der Begrenzung von Spielhallen zur Bekämpfung der Spielsucht widersprechen. Die gleiche Bewertung gelte für die Ablehnung der Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund. Diese auf § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV gestützte Befreiung zur Vermeidung unbilliger Härten würde voraussetzen, dass die Klägerin die Anzahl der Geldspielgeräte auf 48 begrenze (Art. 12 Satz 1 AGGlüStV) und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorlege (Art. 12 Satz 1 a.E. AGGlüStV). Beides sei nicht der Fall.

13. Da der Klägerin somit die glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht erteilt werden könne, sei der Betrieb der (jeweiligen) Spielhalle nach § 2 Abs. 3 GlüStV, Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV, § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlüStV, §§ 24 Abs. 1, 25 Abs. 2 GlüStV

einzustellen. Die Erteilung der Erlaubnis sei wegen vorstehender Ausführungen aus materiellen Gründen ausgeschlossen, die Schließung der (jeweiligen) Spielhalle sei zum Schutz der Allgemeinheit vor dem Betrieb einer ohne die erforderliche Erlaubnis betriebenen Spielhalle geboten. Da die Klägerin kein Anpassungskonzept vorgelegt habe, sei auch die Erteilung einer Erlaubnis für nur eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten als milderer Mittel nicht möglich. Die Beklagte könne nicht eine Spielhalle auswählen, da aus den Antragsunterlagen der Klägerin nicht erkennbar sei, der Weiterbetrieb welcher Spielhalle den Spielerschutz in effektivster Weise gewährleiste. Vielmehr halte die Klägerin an ihrer Auffassung fest, dass sie zum Weiterbetrieb aller acht Spielhallen mit insgesamt 96 Geldspielgeräten berechtigt sei, so dass mangels ausreichender Mitwirkung eine Regelung für eine Spielhalle nicht möglich sei.

14. Auf die Begründung der (jeweiligen) Bescheide wird im Einzelnen verwiesen.

15. 3. Am 18. Juli 2017 ließ die Klägerin Klage gegen die (acht) Versagungsbescheide erheben (Au 8 K 17.1088; Au 8 K 17.1089; Au 8 K 17.1090; Au 8 K 17.1091; Au 8 K 17.1092; Au 8 K 17.1093; Au 8 K 17.1094; Au 8 K 17.1095).

16. Die Beklagte erteilte der Klägerin mit (vier) Bescheiden vom 10. Oktober 2017 für den Betrieb der vier Spielhallen im nördlichen Gebäudeteil des Gebäudes ...-Str. ... (Spielhallen „...“, „...“, „...“ und „...“) jeweils die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb dieser (vier) Spielhallen im Umfang der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse und befreite die Klägerin jeweils vom Verbot des Betriebs mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund. Die Klagen vom 18. Juli 2017 in Bezug auf diese Spielhallen („...“ – Au 8 K 17.1089; „...“ – Au 8 K 17.1091; „...“ – Au 8 K 17.1094; „...“ – Au 8 K 17.1095) wurden daraufhin übereinstimmend für erledigt erklärt und diese Verfahren mit Beschlüssen vom 29. Januar 2018 eingestellt.

17. Für die in den vorliegenden Verfahren (noch) streitgegenständlichen (vier) Versagungsbescheide vom 30. Juni 2017 für die im südlichen Gebäudeteil des Grundstücks ...-Str. 23 befindlichen (vier) Spielhallen „...“ (Au 8 K 17.1088), „...“ (Au 8 K 17.1090), „...“ (Au 8 K 17.1092) und „...“ (Au 8 K 17.1093) wurde mit Schriftsatz vom 21. November 2017 zur Klagebegründung in umfassender Weise vortragen. Die Klägerin könne (je) einen Anspruch auf die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis über den 30. Juni 2017 hinaus geltend machen.

18. Wegen der Nähe zu einer Fernstraße sei von sehr vielen EU-Ausländern als Gäste in den (vier) Spielhallen auszugehen, so dass die unionsrechtlichen Grundfreiheiten der Klägerin durch das Verbot des Betriebs betroffen seien. Ggf. wäre diese Frage durch Vorlage an den EuGH zu klären, da von einer Unvereinbarkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV mit dem höherrangigen Unionsrecht auszugehen sei.

19. Das repressive Verbot des § 4 Abs. 2 GlüStV gelte für Spielhallen nicht (§ 2 Abs. 3 GlüStV). Der Betrieb der (vier) Spielhalle(n) laufe nicht den Zwecken des § 1 GlüStV zuwider. Für ein Versagungsermessen der Beklagten im Rahmen des § 24 Abs. 2 GlüStV verbleibe damit kein Raum. Die beantragte(n) Erlaubnis(se) sei(en) deshalb zu erteilen.

20. Formell sei der Bescheid bereits rechtswidrig, da der Klägerin keine Übergangsfrist eingeräumt und die Klägerin nicht ausreichend zur Priorisierung der Spielhallen angehört worden sei.

21. Die Betriebseinstellung sei auch wegen der damit verbundenen Untersagung des Betriebs von sonstigen Unterhaltungsmöglichkeiten ohne Gewinnmöglichkeit (Dart, Billard etc.) formell rechtsfehlerhaft. Für diese Untersagung fehle es an einer Rechtsgrundlage, die Untersagung des Betriebs dieser Spielgeräte werde von § 24 GlüStV nicht erfasst.

22. Vom Verbot des Betriebs einer Spielhalle im baulichen Verbund nach § 25 Abs. 2 GlüStV und vom Abstandsgebot nach § 25 Abs. 1 GlüStV sei zur Vermeidung einer unbilligen Härte zu befreien. Die Klägerin erfülle die Voraussetzungen im Anwendungserlass des Innenministeriums vom 16. Dezember 2016, insbesondere sei die Zahl der Geldspielgeräte in den (vier) Spielhallen auf 48 begrenzt.

23. Allerdings verstießen bereits die Regelungen des GlüStV gegen Art. 12, 14 GG. Insbesondere das Abstandsgebot für benachbarte Spielhallen stelle eine Regelung dar, durch die in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen werde. Für diesen Eingriff fehle es bereits an der Eignung der gesetzlichen Regelungen, da mit dem Abstandsgebot das im Glücksspiel vorhandene Suchtpotential nicht verringert werde. Der Ansatz im Glücksspielstaatsvertrag sei insofern falsch, die der Regelung zugrundeliegenden Zahlen in Gutachten zur Gefährlichkeit des Glücksspiels seien unzutreffend. Im Hinblick auf die staatlichen Spielhallen und gegenüber Wettanbietern liege auch eine Ungleichbehandlung und somit ein Verstoß gegen Art. 3 GG vor.

24. Der glücksspielrechtliche Genehmigungsvorbehalt sei auch mit dem Unionsrecht unvereinbar. Damit sei es bereits ausgeschlossen, vom Betreiber einer Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu verlangen. Eine Rechtfertigung dieses Verstoßes durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls liege nicht vor, da nicht in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheit zum Spiel verringert würde. Auch fehle es an transparenten Vergabekriterien für die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse bzw. der Befreiungen vom Abstandsgebot. Die Beklagte trage insoweit die Beweislast für die von ihr vorgenommenen Eingriffe in die unionsrechtlichen Grundfreiheiten. Dem (jeweiligen) Bescheid seien insoweit jedoch keine Darlegungen zu entnehmen. Die Berufung auf (ober- und verfassungs-) gerichtliche Entscheidungen zur Recht- und Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des GlüStV entlaste die Beklagte nicht von ihrer Darlegungs- und Beweislast. Insbesondere habe das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des GlüStV nicht an den höherrangigen Grundfreiheiten gemessen. Da hinsichtlich der Werbeverbote und des Abstandsgebots keine Rechtfertigung erkennbar sei, seien diese Auflagen bzw. die Notwendigkeit der Befreiung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Unionsrecht unanwendbar. Weiter liege ein Verstoß gegen Unionsrecht darin, dass die Notwendigkeit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und der Befreiungen vom Mindestabstand bzw. vom Verbot im baulichen Verbund ohne Übergangszeitraum den Inhabern von gewerberechtlichen Erlaubnissen auferlegt worden sei.

25. Die Regelung des § 1 GlüStV verfolge zwar ein Allgemeinwohlziel. Mangels kohärenter Regelung des Glücksspiels, wie sie sich unter anderem in der fehlenden Begrenzung des Wettmarkts zeige, könnten diese Gemeinwohlziele aber der Klägerin nicht entgegengehalten werden. Weiter würden

Glücksspiele über das Internet in keiner Weise begrenzt, so dass es insgesamt an einer intersektoralen kohärenten Glücksspielregulierung fehle. Auch wenn nicht alle Glücksspielsektoren mit dem gleichen Konzept reguliert werden müssten, liege mangels Regelung im Wettbereich und im Internet keine Rechtfertigung für die Begrenzung des Glücksspiels gegenüber der Klägerin vor. Weiter sei nicht in transparenter Weise geregelt, wie die glücksspielrechtliche Erlaubnis zwischen nahe gelegenen und dem Abstandsgebot unterliegenden Spielhallen vergeben würden. Insgesamt sei von der Unvereinbarkeit der glücksspielrechtlichen Regelungen mit dem Unionsrecht auszugehen.

26. Sowohl wegen der von ausländischen Gesellschaften in Deutschland betriebenen Spielhallen als auch wegen des Einsatzes von Geldspielgeräten ausländischer Hersteller unterliege das Recht zur Regulierung des Glücksspiels dem Vorrang des Unionsrechts. Es reiche bereits ein hypothetischer Auslandsbezug, der im Hinblick auf das mögliche Interesse von ausländischen Unternehmen am Betrieb von Spielhallen im Bundesgebiet zu bejahen sei. Da die im Internet angebotenen Glücksspiele aber keiner Regulierung unterliegen würden, fehle es an einer systematischen und kohärenten Regulierung des Glücksspiels. Werbeverbote und Abstandsregelungen seien ungeeignet zur Bekämpfung der Spielsucht. Die Beklagte habe es auch unterlassen, fortlaufend die Situation zu überprüfen. Nur dann sei jedoch von einer verhältnismäßigen Beschränkung auszugehen, da durch die Untersagungsverfügung dauerhaft in die Grundfreiheiten eingegriffen werde. Auch sei die Beklagte ihrer Darlegungslast zur Frage der Geeignetheit der Maßnahme zur Bekämpfung der Spielsucht nicht nachgekommen. Sie habe nicht zahlenmäßig dargelegt, ob die Zahl der Spielsüchtigen durch die Untersagungsverfügung verringert werde. Es fehle auch an einem Nachweis der Erhöhung der Gesamtanzahl der Geldspielgeräte und am Nachweis der besonderen Suchtproblematik durch den Betrieb von Geldspielgeräten. Die Beschränkung der Konzessionen auf insgesamt 20 stelle ebenfalls eine Verletzung der Grundfreiheiten dar.

27. Die Regelungen des AGGlStV, insbesondere Art. 9 Abs. 3 Satz 3 AGGlStV, hätten auch bei der Kommission notifiziert werden müssen. Das Unterlassen der Notifizierung gemäß RL 98/34/EG führe ebenfalls zur Unionsrechtswidrigkeit des AGGlStV.

28. Ergänzend und vertiefend wurde mit dem Schriftsatz vom 24. November 2017 zur Vorlageverpflichtung an den EuGH und mit dem Schriftsatz vom 4. Januar 2018 zur Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Grundfreiheiten vorgetragen.

29. Mit weiterem Schriftsatz vom 6. April 2018 ließ die Klägerin vortragen, dass es sich bei den (vier) Spielhallen nicht um Mehrfachspielhallen handle. Jede Spielhalle habe einen eigenen Eingang, die beiden Gebäudeteile seien getrennt. Weiter wurde das Vorbringen zur Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Grundfreiheiten vertieft. Unter Vorlage von Auszügen aus der Internet-Werbung des Deutschen Toto- und Lotto-Blocks und der bayerischen Spielbanken wurde geltend gemacht, dass eine Bekämpfung der Spielsucht in systematischer und kohärenter Weise nicht erkennbar sei. Bei der Regulierung der Spielhallen handle es sich lediglich um fiskalische Zielsetzungen, um das staatliche Lotteriemonopol zu schützen. Das Suchtpotential von Glücksspielen, die von staatlichen Stellen angeboten würden, sei im Vergleich zum Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen deutlich höher, ohne dass gegen diese Glücksspiele vorgegangen werde.

30. In der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 wurde ein weiterer umfassender Schriftsatz für die Klägerin übergeben. Mit diesem wurde im Wesentlichen das Vorbringen aus der Klagebegründung wiederholt und vertieft. Ergänzend wurde zusammengefasst geltend gemacht, dass das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis neben der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnis zu einer verfassungswidrigen Mischlage zwischen Bundes- und Landesrecht hinsichtlich des Jugend- und Spielerschutzes führe. Diese Verfassungswidrigkeit führe dazu, dass die Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV unionsrechtlich nicht als zwingend erforderlich anzusehen seien. Das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis dürfe der Klägerin damit nicht entgegengehalten werden, die Betriebsuntersagung könne nicht auf das Fehlen der Erlaubnis gestützt werden. Das Erfordernis von zwei nebeneinander bestehenden Erlaubnissen, der gewerbe- und der spielhallenrechtlichen Erlaubnis nach bayerischem Landesrecht, sei auch ein unverhältnismäßiger Eingriff in die unionsrechtlichen Grundfreiheiten. Es sei nicht klar und transparent erkennbar, welche Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis einzuhalten seien bzw. wie der Überschneidungsbereich für beide Erlaubnisse aufzulösen sei. Das Verfahren zur Erteilung bzw. zur Versagung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die (vier) Spielhallen sei auch intransparent gewesen, da die Beklagte die Konzession für den Spielhallenstandort nicht transparent bekanntgemacht habe. In einem Vergabeverfahren, in dem ein im EU-Ausland ansässiges Unternehmen Interesse an dem Betrieb der Spielhallen am Standort ...-Str. ... geäußert habe, sei es insoweit zu einer Falschaussage der Beklagten gekommen, was zur Intransparenz führe. Diese Intransparenz schließe es aus, dass das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis der Klägerin entgegengehalten werden könne. Die Betriebsuntersagung sei auch deshalb aufzuheben. Die Beklagte habe es auch unionsrechtswidrig unterlassen, die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Standort in transparenter und für potentielle Bewerber in von vornherein nachvollziehbarer Weise auszuschreiben. Dieser Mangel an Transparenz führe dazu, dass der Klägerin das Fehlen einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht entgegengehalten werden könne. Das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis dürfe der Klägerin auch deshalb nicht entgegengehalten werden, da die Beklagte diese Erlaubnis nicht unter Einhaltung der Richtlinie 2014/23/EU (sog. Konzessionsvergaberichtlinie) vergeben habe. Das Vergaberecht sei anwendbar, da der Spielhallenbetreiber nach der Regelung des § 1 GlüStV mit der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, der Bereitstellung eines kanalisierenden Glücksspielangebots als geeignete Alternative zum unerlaubten Glücksspiel, betraut sei. Die glücksspielrechtliche Erlaubnis sei somit eine Dienstleistungskonzession, für die das förmliche Vergaberecht, zu dem umfangreich vorzutragen sei, Anwendung finde. Da die Beklagte die Einhaltung dieser Regelungen unterlassen habe, dürfe der Klägerin das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis unionsrechtlich nicht entgegengehalten werden.

31. Auf die Klagebegründung und die ergänzenden Schriftsätze wird verwiesen.

32. Die Klägerin lässt – in allen vier Verfahren identisch – in der mündlichen Verhandlung beantragen,

33. 1. die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin für die (jeweilige) Spielhalle im Gebäude ...-Str. ... die glücksspielstaatsvertragliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 i.V.m. § 25 des GlüStV i.V.m. Art. 9, 11 Abs. 1, 12 AGGlüStV über den 30. Juni 2017 hinaus unbefristet, hilfsweise mindestens bis zum 30. Juni 2021, zu erteilen.

34. 2. den Bescheid der Beklagten vom 30. Juni 2017, mit der die Schließung der (jeweiligen) Spielhalle angeordnet worden ist, aufzuheben.

35. 3. es wird festgestellt, dass zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis besteht, wonach die Beklagte berechtigt ist, den Erlass einer Untersagungsverfügung und/ oder die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gegenüber der Klägerin von deren Teilnahme an den Verfahren zur Erlangung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und/oder dem Erhalt der Erlaubnis abhängig zu machen.

36. Die Beklagte beantragt (in allen vier Verfahren identisch),

37. die Klage abzuweisen.

38. 4. Ein für die Klägerin am 7. Juli 2017 zunächst für alle acht Spielhallen in dem Gebäude ...-Str. ... gestellter Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die (acht) Bescheide vom 30. Juni 2017 (Au 8 S 17.1028, Au 8 S 17.1029, Au 8 S 17.1030, Au 8 S 17.1031, Au 8 S 17.1032, Au 8 S 17.1033, Au 8 S 17.1034 und Au 8 S 17.1035) blieb erfolglos. Die Anträge wurden mit Beschluss des Gerichts vom 9. Oktober 2017 abgelehnt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wies die Beschwerde gegen die in den vorliegenden Verfahren noch streitgegenständlichen Bescheide für vier Spielhallen mit Beschluss vom 22. Dezember 2017 zurück (BayVGh, B.v. 22.12.2017 – 22 CS 17.2261).

39. Auf die Entscheidungen wird im Einzelnen verwiesen.

40. In der Sache wurde am 12. Juni 2018 mündlich vor Gericht verhandelt. Auf die dabei gefertigte Niederschrift wird im Einzelnen Bezug genommen, ebenso wegen der weiteren Einzelheiten auf den Inhalt der Gerichtsakten in den streitgegenständlichen Verfahren und in den Verfahren zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes sowie den von der Beklagten vorgelegten Behördenakten.

Entscheidungsgründe:

41. Über die erhobenen vier Klagen gegen die vier – die Spielhallen der Klägerin im südlichen Gebäudeteil des Gebäudes ...-Str. ... betreffenden – angefochtenen Bescheide der Beklagten vom 30. Juni 2017 konnte nach § 93 Satz 1 VwGO nach Verbindung der Klagen im vorliegenden Urteil entschieden werden.

42. Die Klagen sind zulässig erhoben, soweit sie als Versagungsgegenklage auf die Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung der jeweiligen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für den Betrieb der streitgegenständlichen vier Spielhallen im südlichen Gebäudeteil des Gebäudes ...-Str. ... gerichtet sind. Die zulässig erhobenen Klagen bleiben jedoch erfolglos, da die Klägerin keinen Anspruch auf die Erteilung einer (zeitlich befristeten oder unbefristeten) glücksspielrechtlichen Erlaubnis geltend machen kann. Wegen des Fehlens eines Anspruchs auf die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen hat die Beklagte gegenüber der

Klägerin auch deren Schließung zu Recht angeordnet. Die angefochtenen Bescheide vom 30. Juni 2017 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1, Abs. 5 VwGO).

43. Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 über den im Schriftsatz vom 21. November 2017 gestellten Antrag hinaus die Feststellung beantragt hat, dass zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis besteht, wonach die Beklagte berechtigt ist, den Erlass einer Untersagungsverfügung und/oder die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gegenüber der Klägerin von deren Teilnahme an den Verfahren zur Erlangung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis und/oder dem Erhalt der Erlaubnis abhängig zu machen, ist dieser Feststellungsantrag unzulässig.

44. 1. Die Klägerin benötigt für den Betrieb der (vier) streitgegenständlichen Spielhalle(n) im südlichen Gebäudeteil des Grundstücks ...-Str. ... nach § 24 Abs. 1 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV; durch Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 mit Wirkung zum 1. Juli 2012 in Kraft getreten, GVBl S. 318 und S. 392, BayRS 2187-4-I) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 393), eine spielhallenrechtliche Erlaubnis. Von diesem Erfordernis ist nicht aus Gründen der Verfassungswidrigkeit oder der Unionsrechtswidrigkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV abzuweichen.

45. a) Die Klägerin betreibt im südlichen Teil des Gebäudes ...-Str. ... vier Spielhallen i.S.d. § 3 Abs. 7 GlüStV.

46. aa) Nach dieser Vorschrift ist eine Spielhalle ein Unternehmen oder der Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung (GewO), d.h. dem gewerbsmäßigen Betrieb von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, dient. Dies ist bei den vier Spielhallen der Klägerin unstreitig der Fall, da sie in dem südlichen Teil des Gebäudes ...-Str. ... nach ihrem Antrag vom 3. Mai 2017 zusammen insgesamt 48 Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, jeweils zwölf Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit pro Spielhalle (Angaben im jeweiligen Werbekonzept vom 25.4.2017, Bl. 159, 213, 266 und 320 der Behördenakte), aufstellen will.

47. bb) Dass die Klägerin in drei der vier Spielhallen neben den je zwölf Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit weitere – nach den Angaben der Klägerin je Spielhalle eines bis drei – Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit aufstellen will (Angaben im jeweiligen Werbekonzept vom 25.4.2017, Bl. 159, 213, 266 und 320 der Behördenakte), ändert an der vorstehenden Beurteilung nichts.

48. § 3 Abs. 7 GlüStV erfasst auch die Spielhallen, in denen – wie vorliegend – in nicht nur ausschließlicher sondern in überwiegender Weise Geldspielgeräte im Sinne des § 33c GewO aufgestellt sind. Auf diese Spielhallen sind die in § 2 Abs. 3 GlüStV genannten Regelungen des GlüStV anwend-

bar, auch soweit durch die Regelungen des GlüStV der Betrieb der Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit betroffen ist. Denn der staatsvertragliche Spielhallenbegriff erfasst sämtliche Unternehmen, die dem Spielhallenbegriff des § 33i GewO, also in denen ausschließlich oder überwiegend Geldspielgeräte im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO betrieben werden, unterliegen. Nur Spielhallen, die keine Geld- oder Warenspielgeräte bereithalten, sind vom Anwendungsbereich des GlüStV ausgenommen (Dietlein/Hüsken, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 2 GlüStV Rn. 15; ebenso BayVGh, B.v. 22.12.2017 – 22 CS17.2261 – juris Rn. 34).

49. b) Für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen im südlichen Teil des Gebäudes ...-Str. ... benötigt die Klägerin somit ab dem 1. Juli 2017 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis (§ 24 Abs. 1 GlüStV). Diesem Erfordernis steht höherrangiges Recht nicht entgegen. Die Regelung des § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ist mit Verfassungsrecht vereinbar (dazu nachfolgend zu aa). Dem Erfordernis der glücksspielrechtlichen Erlaubnis steht auch höherrangiges Unionsrecht nicht entgegen (dazu nachfolgend zu bb).

50. aa) Entgegen den Ausführungen in der Klagebegründung und dem Vorbringen der Klägerseite in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 ist das Erfordernis der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) mit Verfassungsrecht vereinbar.

51. (1) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass die Regelungen des GlüStV und die auf die §§ 24 ff. GlüStV gestützten Regelungen der Art. 9 ff. AGGlüStV zum Betrieb der Spielhallen mit den Grundrechten der Klägerin aus Art. 12, Art. 14 und Art. 3 Grundgesetz (GG) vereinbar sind. Die von den Ländern im Rahmen der bundesrechtlichen Kompetenzordnung (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. – BVerfGE 145, 20 LS 1 und Rn. 97 ff.) erlassenen Regelungen für die Anforderungen an den Betrieb von Spielhallen nach den §§ 24 ff. GlüStV i.V.m. den Ausführungsregelungen im Landesrecht sind verfassungsgemäß. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in der vorgenannten Entscheidung insbesondere auch für die landesrechtlichen Regelungen zur Regulierung des Spielhallensektors in Bayern ausgeführt (BVerfG, U.v. 7.3.2017, a.a.O.).

52. Als Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit finden die Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV zur Zulassung und zum Betrieb von Spielhallen ihre Rechtfertigung durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls. Mit diesen Regelungen wird, wie das Bundesverfassungsgericht umfassend dargelegt hat, in verhältnismäßiger Weise die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht verfolgt (BVerfG, U.v. 7.3.2017, a.a.O., LS 2 und Rn. 127 ff.). Dem folgt die Kammer in vollem Umfang (vgl. insoweit auch zur Bindungswirkung des Gerichts: § 31 Abs. 1 BVerfGG) und verweist zur Vermeidung von Wiederholungen zur näheren Begründung auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der genannten Entscheidung.

53. Da das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG nicht weitergehend geschützt ist als das Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG, ist auch insoweit mit dem Erfordernis der spielhallenrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) in § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. den Anforderungen in Art. 9 ff. AGGlüStV eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Regelung getroffen (BVerfG, a.a.O., Rn. 169).

54. Hinsichtlich des gerügten Verstoßes gegen Art. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen dargelegt, dass die Regelungen des GlüStV und der Ausführungsregelungen in den Ländern eine gegenüber den Betreiber von Spielbanken und Geldspielgeräten in Gaststätten gerechtfertigte Ungleichbehandlung enthalten, die dem unterschiedlichen Gefährdungspotential des jeweiligen Glücksspiels und den Unterschieden der Spielorte gerecht wird (BVerfG, a.a.O., Rn. 170 ff.; ausführlich ebenso BVerwG, U.v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 – BVerwGE 157, 127 Rn. 76 ff.).

55. (2) Die Regelungen des § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV sind entgegen der von der Klägerseite in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 vertretenen Auffassung auch nicht deshalb als verfassungswidrig und somit als unverhältnismäßiger Eingriff in die für die Klägerin geltend gemachten Grundfreiheiten anzusehen, weil von der Klägerin für den Betrieb der (vier) streitgegenständlichen Spielhalle(n) neben der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33c GewO auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gefordert wird.

56. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG den Ländern die Kompetenz zur Regelung des Rechts der Spielhallen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise übertragen. Die daneben nach §§ 33c ff. GewO bestehenden weiteren gewerberechtlichen Regelungen zu den Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen sind davon abgegrenzt, so dass eine verfassungsrechtliche unzulässige Überschneidung der beiden Regelungsbereiche zu verneinen ist (BVerfG, U.v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. – BVerfGE 145, 20 Rn. 98 ff., Rn. 108).

57. In Ausfüllung dieser ihm übertragenen Gesetzgebungskompetenz hat der Landesgesetzgeber mit den Regelungen des AGGlüStV die im GlüStV enthaltenen Anforderungen für Spielhallen ausgestaltet (vgl. lit. B im Vorblatt zur Gesetzesbegründung zum AGGlüStV, LT-Drs. 16/12192, S. 1 f., sowie die Gesetzesbegründung zu Nr. 10 [Neuregelung in Art. 9 bis 12 AGGlüStV], a.a.O., S. 13 f.). Die daneben geltenden gewerberechtlichen Anforderungen bleiben als weiter bestehende bundesgesetzlichen Regelungen davon unberührt und stellen somit keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die geltend gemachten Grundfreiheiten der Klägerin dar (vgl. BVerwG, U.v. 5.4.2017 – 8 C 16.16 – juris Rn. 28; vgl. auch zur alleinigen Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung des Glücksspielrechts nach deren jeweiliger Verfassungsordnung: EuGH, U.v. 12.6.2014 – Digibet und Albers, C-156/13 – NVwZ 2014, 1001 Rn. 33 f.)

58. bb) Das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Die Klägerin kann sich deshalb entgegen der Ausführungen der Klägerseite in ihrem schriftsätzlichen und dem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 nicht darauf berufen, dass ihr das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht entgegengehalten werden darf.

59. (1) Aus den Ausführungen des Bevollmächtigten der Klägerin in der Klagebegründung vom 21. November 2017 ist für das Gericht im Ergebnis nicht erkennbar, dass es sich bei dem Betrieb der (vier) streitgegenständlichen Spielhalle(n) der Klägerin um einen Sachverhalt handelt, der einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist und zugunsten der Klägerin der Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnet ist.

60. Als inländische juristische Person mit Sitz im Inland ist der Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten für die Klägerin nicht offensichtlich eröffnet. Der Betrieb der Spielhallen stellt keinen grenzüberschreitenden Vorgang dar. Damit kommt ein Anwendungsvorrang der unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Niederlassungsrechts, Art. 49 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und des Dienstleistungsverkehrs, Art. 56 ff. AEUV, der dazu führen könnte, dass die Regelungen zur Erlaubnispflicht von Spielhallen in § 24 GlüStV und den Ausführungsregelungen in Art. 9 ff. AGGlüStV nicht anzuwenden wären, nicht in Betracht (BVerwG, U.v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 – NVwZ 2017, 791 Rn. 83; NdsOVG, B.v. 4.9.2017 – 11 ME 206/17 – juris Rn. 21; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 – 4 Bf 217/17 – juris Rn. 148; OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 – 3 B 3/18 – juris Rn. 13; mit ausführlicher Begründung VG München, B.v. 14.9.2017 – M 16 S 17.3330 – juris Rn. 22 ff.; vgl. auch VG München, U.v. 25.7.2017 – M 16 K 12.1915 – juris Rn. 64 ff.). In der von der Klägerseite im ergänzenden Schriftsatz vom 6. April 2018 genannten Entscheidung des VG Chemnitz (VG Chemnitz, U.v. 13.12.2017 – 3 K 1980/14 – nicht veröffentlicht) sind keine zu dieser Auffassung gegenteiligen Ausführungen enthalten („kann dahinstehen, ob der vom Kläger vorgetragene Verstoß gegen Rechtsvorschriften der Europäischen Union vorliegt“; S. 9 des UA).

61. Auch soweit die Klägerin zur Begründung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts vorliegend in der Klage auf die Nähe der streitgegenständlichen (vier) Spielhalle(n) zu einer Bundesfernstraße abstellt, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Dass die Nähe zu einer Bundesfernstraße zu der, wie die Klägerseite im ergänzenden Schriftsatz vom 6. April 2018 vorträgt, überwiegenden Nutzung der Spielhalle durch EU-Ausländer führt, ist für die Kammer nicht erkennbar. Zu dieser von der Klägerin getroffene Behauptung war auch von Seiten der Beklagten keine weitere Ermittlung vorzunehmen, da Anhaltspunkte, die über die rein räumliche Nähe zu einer Bundesfernstraße hinausgehen, für diese überwiegende Nutzung nicht ersichtlich sind.

62. Wenn die Klägerseite darüber hinaus in den parallel geführten Verfahren hinsichtlich der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der vier im nördlichen Gebäudeteil des Grundstücks ...-Str. ... gelegenen Spielhallen (Au 8 K 17.1676 bis 1679) vorträgt, die (vier) Spielhalle(n) liegen in der Nähe des Hauptbahnhofs ..., so dass auch aus diesem Grund von einer starken Frequentierung der Spielhallen durch EU-Ausländer auszugehen ist, ist dies bereits aus tatsächlichen Gründen für die Begründung eines grenzüberschreitenden Bezugs auszuschließen. Die Spielhallen liegen etwa 120 Straßenkilometer vom Hauptbahnhof ... entfernt, ein irgendwie gearteter Bezug zu Reisenden aus dem EU-Ausland zum Betrieb der Spielhalle ist somit nicht erkennbar.

63. Soweit von der Klägerseite auf die Rechtsprechung des EuGH zum „hypothetischen Auslandsbezug“ abgestellt wird, ist dieser vorliegend nach dem Akteninhalt ebenfalls nicht erkennbar. Denn die von der Klägerin genannten (ausländischen) Wettbewerber auf dem Glücksspielmarkt, für die möglicherweise eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit in Betracht kommen könnte, sind im vorliegenden Fall in keiner Weise durch die Versagung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis gegenüber der Klägerin berührt.

64. Auch der im Klageverfahren weiter geltend gemachte grenzüberschreitende Bezug durch die Bewerbung um eine „Konzession“ für den Betrieb einer Spielhalle auf dem Grundstück ...-Str. ... durch einen slowakischen Spielhallenbetreiber in einem vergaberechtlichen Verfahren lässt für die Kammer einen „hypothetischen Auslandsbezug“ nicht erkennen. Der Betrieb der Spielhalle unterliegt entgegen der Auffassung der Klägerseite nicht dem Vergaberecht (dazu nachfolgend unter Ziffer (2)). Die für den Betrieb einer Spielhalle nach § 24 Abs. 1 GlüStV erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis hat der slowakische Spielhallenbetreiber aber erkennbar nicht beantragt, so dass eine Konkurrenzsituation mit der Klägerin, die einen grenzüberschreitenden Bezug hätte begründen können, gerade nicht vorliegt.

65. (2) Unabhängig von dem soeben Ausgeführten ist jedenfalls, selbst wenn für die vier streitgegenständlichen Spielhallen ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu bejahen ist, das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) nach § 24 GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV mit dem Unionsrecht vereinbar. Diese Regelungen zur Erlaubnispflicht zum Betrieb von Spielhallen nach dem 1. Juli 2017 verletzen nicht die Gewährleistungen der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56 und Art. 49 AEUV). Es liegen insoweit den Regelungen im GlüStV und im AGGlüStV zum Recht der Spielhallen legitime Ziele zur Beschränkung der Grundfreiheiten zugrunde.

66. Obergerichtlich geklärt ist, dass die Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen als Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und diese Erlaubnispflicht geeignet ist, unionsrechtlich legitimierte Ziele zu gewährleisten. Diese werden durch die Regelungen im GlüStV und den Ausführungsregelungen der Länder – vorliegend der Art. 9 ff. AGGlüStV – in systematischer und kohärenter Weise verwirklicht.

67. Eine Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit muss das Diskriminierungsverbot beachten und als Ausnahmeregelung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Der EuGH geht dazu in seiner Rechtsprechung davon aus, dass für die Regelungen der Glücksspiele „in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene [...] es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei (steht), die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen“ und „der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Verhinderung der Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen, zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen können“ (EuGH, U.v. 11.6.2015 – *Berlington Hungary u.a.*, C-98/14 – juris Rn. 56 und Rn. 58). Die Beschränkungen, die unter anderem auch in der Notwendigkeit der Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle liegen können, müssen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein, was vom Gericht zu prüfen ist (EuGH, a.a.O., Rn. 64 f.).

68. In Anwendung dieser Vorgaben hat das OVG Niedersachsen im Einzelnen dargelegt, dass (unter anderem) die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Suchtbekämpfung und der Jugend- und Spielschutz als legitime, in § 1 GlüStV vorgegeben Ziele liegen im Rahmen eines kohärenten Konzepts zur Spielsuchtbekämpfung.

Die auch von der Klägerin im vorliegenden Verfahren umfangreich vorgetragene anreizende und ermunternde Werbepraxis des Deutschen Toto- und Lotto-Blocks stellt dies nicht in Frage. Denn trotz dieser Werbung ist daraus kein Rückschluss darauf möglich, dass die Beschränkungen des Glücksspiels im Bereich der Spielhallen „lediglich scheinheilig zur Suchtbekämpfung eingeführt worden sind, tatsächlich aber anderen – insbesondere fiskalischen – Zwecken dienen“ (NdsOVG, B.v. 4.9.2017 – 11 ME 206/17 – juris Rn. 26 ff., Rn. 28; mit dem gleichen Ergebnis OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 – 4 Bf 217/17 – juris Rn. 150).

69. Es ist für die Kammer nicht erkennbar, dass von dieser rechtlichen Bewertung, die insbesondere auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum problematischen Glücksspielverhalten an Geldspielautomaten, die den Regelungen im GlüStV und dem AGGlüStV für die Spielhallen zugrunde liegt, berücksichtigt (vgl. NdsOVG, a.a.O., Rn. 28), im vorliegenden Verfahren abzuweichen ist. Auch wenn die Werbebeispiele, die die Klägerseite schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 durch Ausdrücke aus dem Internet aus dem Bereich Lotto Bayern vorgelegt hat, eine spielanreizende Wirkung entfalten, wird „die Eignung zur Zielerreichung im Bereich der Spielhallen“ durch die gesetzlichen Regelungen des Betriebs der Spielhallen in den §§ 24 ff. GlüStV i.Vm. Art. 12 AGGlüStV nicht aufgehoben (NdsOVG, a.a.O., Rn. 28). Denn die Notwendigkeit der Kohärenz bedeutet nicht die „Gleichförmigkeit“ der staatlichen Regulierung des Glücksspiels in sämtlichen Bereichen. Vielmehr ist entscheidend, dass durch die gesetzlichen Regelungen des Glücksspiels in allen Bereichen die angemessene Suchtprävention verfolgt wird (BVerfG, U.v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. – BVerfGE 145, 20 Rn. 123).

70. Dies ist entgegen dem umfangreichen schriftsätzlichlichen Vorbringen und den Ausführungen der Klägerseite in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 auch hinsichtlich des tatsächlichen Vollzugs der Begrenzung anderer Formen des Glücksspiels der Fall. Angesichts einer Vielzahl von Glücksspielangeboten ist ein zeitgleiches Vorgehen aller Vollzugsbehörden gegen alle Anbieter selbst bei Einsatz erheblicher Ressourcen nicht möglich. Es liegt jedoch ein systematisches Handeln der nach der Zuständigkeitsverteilung der Länder zuständigen Behörden etwa hinsichtlich des Angebots im Bereich der Wetten, des Angebots von Glücksspielen im Internet (vgl. etwa die Untersagungsverfügung, die der Entscheidung des BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 14.16 – juris, zugrunde liegt und den dort zum Verbot von Spielen im Internet und zum zeitlichen Ablauf des Einschreitens gegen Online-Spiele; ebenso NdsOVG, B.v. 12.4.2018 – 11 LA 501/17 – juris Rn. 40: „ist geklärt, dass ein strukturelles Vollzugsdefizit im Bereich der Online-Casinospiele [...] nicht besteht“) und des Betriebs von Spielbanken (vgl. etwa OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 – 4 Bf 217/17 – juris Rn. 131 ff. und Rn. 147 ff.) vor. Ein darüber hinausgehender, alle Bereiche des Glücksspiels umfassender, in einheitlicher Weise bestehender Vollzug ist demgegenüber nicht gefordert und auch faktisch nicht möglich.

71. Auch das von der Klägerseite in diesem Zusammenhang ebenfalls geltend gemachte unionsrechtliche Transparenzgebot, nach dem die Entscheidung über die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis an die Klägerin aufgrund objektiver, nicht diskriminierender und im Voraus bekannter Kriterien erfolgen muss, begründet keine Unionsrechtswidrigkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV.

72. Zum einen ist nach der obergerichtlichen Rechtsprechung insoweit bereits zweifelhaft, ob für die vorliegende Konstellation das europarechtliche Transparenzgebot überhaupt heranzuziehen ist. Wie das OVG Sachsen im Einzelnen dargelegt hat, ist das Transparenzgebot – anders als vorliegend – für den Bereich des staatlichen Sportwettenmonopols entwickelt worden, d.h. für den Bereich des auch für private Anbieter eröffneten Erlaubnisverfahrens bei einem in faktischer Weise weiter bestehenden staatlichen Monopolbereich. Dies ist vorliegend aber gerade nicht der Fall (vgl. im Einzelnen OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 – 3 B 3/18 – juris Rn. 14).

73. Unabhängig davon sind aber jedenfalls die Voraussetzungen für die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach dem 1. Juli 2017 an die Klägerin durch die Regelungen in §§ 24 ff GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV in transparenter Weise geregelt. Es ist vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen für die Kammer nicht erkennbar, dass die Beklagte gegen das aus dem Transparenzgebot folgende Publizitätsgebot verstoßen hat und das Fehlen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis deshalb der Klägerin nicht entgegengehalten werden darf (ebenso OVG Sachsen, B.v. 19.2.2018 – 3 B 3/18 – juris Rn. 15).

74. Die Erteilung der spielhallenrechtlichen Erlaubnis stellt entgegen der Auffassung der Klägerseite keine Verteilungsregelung einer strikt begrenzten Konzession dar. Anders als im Regelungsbereich der Vermittlung von Sportwetten nach § 10a GlüStV, für die die Höchstzahl der Konzessionen gesetzlich geregelt ist (§ 10a Abs. 3 GlüStV), ist der Betrieb von Spielhallen nach §§ 24 ff. GlüStV unter Einhaltung der Mindestabstände bzw. unter Berücksichtigung des Verbundverbots an jedem Standort zulässig. Jeder private Betreiber kann bei der Beklagten als Ordnungsbehörde einen Antrag nach § 24 Abs. 1 GlüStV auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis stellen, so dass eine weitere Publizität nicht notwendig ist. Auch wenn die Mindestabstandsregelung (§ 25 Abs. 1 GlüStV) eine tatsächliche Begrenzung möglicher Standorte zur Folge hat, sind diese – tatsächlich im Staatsgebiet in großer Anzahl vorhandenen – Standorte nicht auszuschreiben. Denn unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben des GlüStV und des AGGlüStV, die hinreichend bestimmt sind (BVerfG, U.v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 – BVerfGE 145, 20 Rn. 184 ff. für das hinsichtlich des Mindestabstands mit der Rechtslage nach bayerischem Landesrecht vergleichbare saarländische Spielhallengesetz), kann jeder Betreiber die Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle beantragen.

75. Die weiter von der Klägerseite geltend gemachte Intransparenz des Verfahrens hinsichtlich der Durchführung eines Vergabeverfahrens für einen ausländischen Betreiber für den Betrieb einer Spielhalle an dem Standort ...-Str. ... ist für die vorstehende rechtliche Bewertung ohne Bedeutung, da es sich bei dem Antragsverfahren zur Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis nicht um ein förmliches Vergabeverfahren handelt.

76. Auch soweit die Klägerseite die Meinung vertritt, dass die Beklagte der Klägerin das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis deshalb nicht entgegenhalten darf, weil sie bei ihrer Entscheidung die Anforderungen der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (RL 2014/23/EU – sog. Konzessionsvergaberichtlinie; ABl EG Nr. L 94/1 S. 1 ff. vom 28.3.2014) nicht beachtet hat, so folgt das Gericht dieser Auf-

fassung nicht. Die für den Betrieb der (vier) klägerischen Spielhalle(n) erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis stellt keine Dienstleistungskonzession dar, es handelt sich um einen ordnungsrechtlichen Verwaltungsakt (vgl. zum Folgenden auch VG Freiburg, U.v. 29.11.2017 – 1 K 2506/15 – juris Rn. 68 ff.).

77. Der Bevollmächtigte der Klägerin verweist zur Begründung seiner Auffassung insoweit auf die Entscheidung des OLG Hamburg zur Vergabe der Konzession für die (einzige) Spielbank im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg (OLG Hamburg, B.v. 1.11.2017 – 1 Verg 2/17 – juris). Darin wird ausgeführt, dass nach dem Wortlaut des Erwägungsgrundes 35 der RL 2014/23/EU die Mitgliedsstaaten zwar das Recht haben, „im Einklang mit dem Unionsrecht zu entscheiden, auf welche Weise – einschließlich durch Genehmigung – der Spiel- und Wettbetrieb organisiert und kanalisiert wird.“ Allerdings wird dann nur der Betrieb von Lotterien vom Richtliniengesetzgeber aus dem Anwendungsbereich der Konzessionsvergaberichtlinie ausgeschlossen. Dies führt nach den Ausführungen des OLG Hamburg dazu, „dass Glücksspiele sonstiger Art grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Konzessionsvergaberichtlinie fallen“ (OLG Hamburg, B.v. 1.11.2017 – 1 Verg 2/17 – juris Rn. 34).

78. Damit ist jedoch entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten nicht die Rechtsfolge verbunden, dass die Beklagte als öffentlicher Auftraggeber den Betrieb der Spielhalle auf dem Grundstück ...-Str. ... an die Klägerin als Dienstleistungskonzession zu vergeben hat. Denn zum einen stellt auch das OLG Hamburg in seiner Entscheidung darauf ab, dass die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle mit der Vergabeentscheidung über die Konzession für den Betrieb einer Spielbank wegen „erheblich voneinander abweichenden Regelungen“ für den Betrieb dieser beiden Formen des Glücksspiels nicht vergleichbar ist. Die Genehmigung des Betriebs einer Spielhalle ist deshalb wegen der im Erwägungsgrund 14 der Konzessionsvergaberichtlinie aufgeführten Ausschlussregelung („Bestimmte Handlungen der Mitgliedstaaten, wie die Erteilung von Genehmigungen oder Lizenzen, durch die der Mitgliedstaat oder eine seiner Behörden die Bedingungen für die Ausübungen der Wirtschaftstätigkeit festlegt – einschließlich der Bedingung der Durchführung einer bestimmten Tätigkeit – die üblicherweise auf Antrag des Wirtschaftsteilnehmers und nicht vom öffentlichen Auftraggeber [...] erteilt wird, [...] sollten darüber hinaus nicht als Konzessionen gelten“; Erwägungsgrund 14 der RL 2014/23/EU) nicht der Vergabe durch einen öffentlichen Auftraggeber – was eine Vergabeentscheidung bedingen würde – zuzuordnen. Vielmehr handelt es sich insoweit um Bedingungen für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit, die gerade nicht als Dienstleistungskonzession zu behandeln sind (OLG Hamburg, B.v. 1.11.2017 – 1 Verg 2/17 – juris Rn. 41). Hinzu kommt, dass der Betrieb der Spielhalle zwar nach § 1 GlüStV auch der Funktion der Bereitstellung eines kanalisierenden öffentlichen Glücksspielangebots dient. Mit dieser Aufgabe wird die Klägerin als Wirtschaftsunternehmen aber nicht von der Beklagten als Genehmigungsbehörde betraut, wie es der Bevollmächtigte der Klägerin unter Verweis auf die Konzessionserteilung für den Betrieb einer Spielbank darstellt. Mit den Regelungen des GlüStV, auch in der Zielsetzung nach § 1 GlüStV, soll vielmehr den privaten Betreibern von Spielhallen ein „ordnungsrechtlich für vertretbar“ gehaltener Rahmen bereitgestellt werden, ohne den Betrieb der Spielhallen zur – auf privaten Betreiber übertragenen – staatlichen Aufgabe zu machen. Die Genehmigung bzw. vorliegend die Entscheidung über die Versagung der Erlaubnis des Betriebs der (vier) Spielhalle(n) der Klägerin ist somit

eine Entscheidung im Rahmen staatlichen Ordnungsrechts und nicht die Beschaffung einer Dienstleistung im Rahmen des Vergaberechts (OVG NW, B.v. 8.6.2017 – 4 B 3017/17 – juris Rn. 79 ff.). In die gleiche Richtung gehen die Ausführungen des OLG Hamburg mit dem Verweis darauf, dass es sich bei der Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle um keinen Vorgang handelt, der nach der Erlaubniserteilung den Betreiber der Spielhalle dazu verpflichtet, von der ihm erteilten Erlaubnis Gebrauch zu machen (OLG Hamburg, B.v. 1.11.2017 – 1 Verg 2/17 – juris Rn. 41). Auch durch die Regelung in § 1 GlüStV ist der Klägerin als Betreiberin der Spielhalle keine „vertragliche“ Bindung gegenüber der Ordnungsbehörde zum Betrieb der Spielhalle auferlegt.

79. Die Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis nach § 24 GlüStV stellt somit keinen Beschaffungsvorgang dar, eine Vergabeentscheidung im Sinne des § 105 GWB ist nicht gegeben.

80. (3) Das Erfordernis der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab dem 1. Juli 2017 zum Betrieb der (vier) Spielhalle(n) der Klägerin nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist entgegen der Auffassung der Klägerseite auch nicht deshalb unanwendbar, weil die Regelungen des GlüStV und die darauf gestützte Ausführungsregelungen nach Art. 9 ff. AGGlüStV der Notifizierungspflicht nach der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften unterliegen und diese Notifizierung nicht erfolgt ist. Insoweit hat bereits das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, U.v. 16.12.2017 – 8 C 6.15 – BVerwGE 157, 127 Rn. 86 ff.) ausführlich dargelegt, dass die Regelungen des GlüStV und der Ausführungsgesetze der Länder, vorliegend die Regelungen der Art. 9 ff. AGGlüStV, zwar die Größe des Glücksspielmarkts etwa durch die Abstandsregelungen etc. beeinflussen, aber nicht den Geldspielgeräten als Regelungsgegenstand „anhaften“. Dem folgend unterliegen die Regelungen des AGGlüStV, auf die die Beklagte die Untersagungsverfügung stützt, nicht der Notifizierungspflicht (ebenso etwa OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 – 4 Bf 217/17 – juris Rn. 223 ff.).

81. 2. Die Beklagte hat den Antrag der Klägerin auf die Erteilung der ab dem 1. Juli 2017 notwendigen glücksspielrechtlichen (zeitlich unbefristeten oder jedenfalls bis zum 30. Juni 2021 befristeten) Erlaubnis zum Betrieb der (vier) streitgegenständlichen Spielhalle(n) zu Recht abgelehnt. Die Voraussetzung für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis liegen nicht vor (§ 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV; § 25 Abs. 2 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV).

82. a) Die von der Klägerin betriebenen vier streitgegenständlichen Spielhallen befinden sich räumlich unmittelbar nebeneinander, so dass ihr Betrieb ohne jeden Zweifel gegen die Mindestabstandsregelung des § 25 Abs. 1 GlüStV verstößt. Gleichzeitig widerspricht der Betrieb der jeweiligen Spielhalle dem Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV, da es sich jeweils um eine Spielhalle handelt, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht.

83. aa) Die Klägerseite vertritt zur Frage des Vorliegens eines baulichen Verbunds, innerhalb dessen die Spielhallen betrieben werden, unter Bezugnahme auf die in Ziffer 2. des Schreibens des Staatsministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 getroffenen Ausführungen die Auffassung, dass es sich bei den vier streitgegenständlichen Spielhallen nicht um derartige Spielhallen in einem baulichen Verbund handelt.

84. bb) Dieser Auffassung folgt die Kammer nicht.

85. Für sämtliche acht Spielhallen in dem Gebäude ...-Str. ... ist mit jeweiligem Bescheid der Beklagten vom 24. November 2008 nach § 33i GewO eine eigene gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen erteilt worden. Diese acht Spielhallen liegen innerhalb eines Gebäudes, sie befinden sich in einem baulichen Verbund.

86. Auch wenn zwischen den jeweils aneinandergrenzenden vier Spielhallen im nördlichen und südlichen Gebäudeteil ein unmittelbares Wechseln von einer Spielhalle zur anderen durch das Abtrennen der Spielhallen und den gemeinsamen Aufsichtsbereich bzw. die zwischen den beiden Gebäudeteilen liegenden gemeinsamen Versorgungsbereiche nicht möglich ist, erfüllt die Anordnung der vier streitgegenständlichen Spielhallen untereinander als auch im Verhältnis zu den vier Spielhallen im nördlichen Gebäudeteil die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung an den Begriff des baulichen Verbunds aufgestellt hat. Der unbestimmte Rechtsbegriff des baulichen Verbunds ist nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs unter Berücksichtigung des in § 1 GlüStV geregelten Schutzzwecks des Erlaubnisvorbehalts (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV) und unter Beachtung der baurechtlichen Situation näher zu bestimmen (vgl. BayVGh, U.v. 11.10.2016 – 10 BV 15.590 – juris Rn. 20 f.).

87. Vorliegend befinden sich die vier streitgegenständlichen Spielhallen ebenso wie die weiteren vier Spielhallen im nördlichen Gebäudeteil innerhalb eines einheitlichen Gebäudes. Dies ergibt sich zum einen bereits aus den von der Beklagten vorgelegten Bauunterlagen, die der Baugenehmigung vom 22. November 2007 zugrunde liegen. Das Gebäude ...-Str. ... ist ein einheitliches Gebäude mit einheitlicher Erschließung. Bereits aufgrund dieses eindeutigen Befundes ist eine weitere Einschränkung nicht geboten (vgl. für den Begriff des „Gebäudekomplexes“: BayVGh, U.v. 11.10.2016 – 10 BV 15.590 – juris Rn. 21).

88. Entgegen der Auffassung des Bevollmächtigten der Klägerin ist es für diese rechtliche Beurteilung nicht maßgebend, dass sowohl jede der vier streitgegenständlichen Spielhallen als auch die weiteren im nördlichen Gebäudeteil liegenden weiteren vier Spielhallen je einen eigenen Ein-/Ausgang besitzen und ein Wechsel zwischen allen Spielhallen ohne das Verlassen der jeweiligen Spielhalle über einen dieser Ein-/ Ausgänge nicht möglich ist. Denn wie sich aus den Lageplänen und den Lichtbildern im Einzelnen ergibt, ist trotz dieser Situation ein Hin- und Herwechseln zwischen den Spielhallen jeweils „ohne großen Aufwand“ (BayVGh, U.v. 11.10.2016 – 10 BV 15.590 – juris Rn. 21) möglich. Die Eingänge zu den Spielhallen liegen für je zwei Spielhallen nahezu ohne jeden Zwischenraum direkt nebeneinander. Unter einem gemeinsamen Vordach ist ein Wechseln von einer Spielhalle in die nächste damit in einer Weise möglich, dass ein Verlassen des Gebäudes für den Spieler tatsächlich nicht wahrgenommen wird. Damit ist vor dem Hintergrund des mit der Regelung verfolgten Spielerschutzes (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) von einem gemeinsamen Gebäude auszugehen, innerhalb dessen die vier Spielhallen liegen.

89. b) Für die im baulichen Verbund liegenden vier streitgegenständlichen Spielhallen ist die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis somit ausgeschlossen, der Betrieb dieser Spielhallen läuft den Zielen des § 1 GlüStV zuwider (§ 24 Abs. 1, Abs. 2 und § 25 Abs. 2 GlüStV).

90. Vom Verbot nach § 25 Abs. 2 GlüStV war die Klägerin auch nicht für einen angemessenen Zeitraum – worauf sich der hilfsweise gestellte Antrag auf Erteilung einer bis mindestens zum 30. Juni 2021 befristeten Erlaubnis bezieht – zu befreien, da die dazu gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV notwendigen Voraussetzungen nicht vorliegen.

91. aa) Entgegen der Auffassung der Klägerseite liegen die Voraussetzungen zur Befreiung vom Verbot des Betriebs von Spielhallen im baulichen Verbund, die im Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 dargelegt sind, nicht vor.

92. Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kann die zuständige Erlaubnisbehörde vom Verbundverbot eine Befreiung für einen angemessenen Zeitraum erteilen, wenn die Voraussetzungen des Art. 12 Satz 1 und Satz 2 AGGlüStV erfüllt sind.

93. Diese Voraussetzungen erfüllt die Klägerin jedoch nicht, weil sie in den beiden (südlichen und nördlichen) Teilen des Gebäude ...-Str. ... insgesamt acht Spielhallen betreiben will, in denen insgesamt 96 Geldspielgeräte aufgestellt sind. Mit dieser Gesamtzahl überschreitet die Klägerin die in Art. 12 Satz 1 AGGlüStV zwingend vorgegebene Höchstzahl von Geldspielgeräten, da insoweit aufgrund der Einheitlichkeit des Gebäudes ...-Str.... die Anzahl aller von der Klägerin betriebener Geldspielgeräte in dem Gebäude als maßgeblich anzusehen ist.

94. Auf die Frage des Vorliegens einer unbilligen Härte im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kommt es somit vorliegend nicht an.

95. bb) Dies ist entgegen der Auffassung der Klägerseite auch nicht deshalb anders zu beurteilen, weil die Klägerin hinsichtlich des Betriebs der (vier) streitgegenständlichen Spielhalle(n) keine ausreichende Übergangsfrist eingeräumt und die Klägerin zur Priorisierung der Spielhallen nicht ausreichend angehört worden sein soll.

96. Soweit der Bevollmächtigte der Klägerin auf eine fehlende Übergangsfrist für den Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen verweist, geht dies fehl. Mit dem Inkrafttreten des GlüStV zum 1. Juli 2012 (GVBl S. 318 und S. 392) wurde für die Klägerin, für deren Spielhallen bereits vor dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt gewesen ist, nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV eine fünfjährige Übergangsregelung geschaffen. Innerhalb dieses Zeitraums galt der Betrieb der vier streitgegenständlichen Spielhallen – trotz des Verbots des § 25 Abs. 2 GlüStV – mit den Zielsetzungen des § 1 GlüStV als vereinbar. Eine weitere Befreiung vom Verbot des § 25 Abs. 2 GlüStV war über diesen Übergangszeitraum hinaus nicht geboten. Denn die mit der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV verbundene unechte Rückwirkung („tatbestandliche Rückanknüpfung“) ist rechtlich nicht zu beanstanden. Zur Förderung des Gesetzeszwecks des § 1 GlüStV war es zulässig, nach dem Ablauf der der Klägerin als Betreiberin der vier streitgegenständlichen

Spielhallen eingeräumten Übergangsfrist ab dem 1. Juli 2017 weitere Anforderungen an den Betrieb der Spielhallen zu stellen (BVerwG, U.v. 5.4.2017 – 8 C 16.16 – juris Rn. 41).

97. Der Klägerin wurde entgegen dem Vorbringen ihres Bevollmächtigten mit Schreiben vom 10. April 2017 (Bl. 124 der Behördenakte) auch die Möglichkeit zur Priorisierung der Spielhallen eingeräumt und entsprechend von der Beklagten angehört. Allerdings hat die Klägerin ausdrücklich an ihrem Antrag zur Aufstellung von insgesamt 96 Geldspielgeräten in dem Gebäude ...-Str. ... festgehalten (Schriftsatz vom 23.5.2017, Bl. 360 ff. der Behördenakte). Zusätzlich hat die Klägerin mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 21. Juni 2017 (Bl. 430 ff. der Behördenakte) eine Priorisierung der Spielhallen vorgenommen und für die vier streitgegenständlichen Spielhallen hilfsweise auf den Betrieb von Geldspielgeräten verzichtet.

98. 3. Da Spielhallen nach dem Ablauf der Übergangsfrist (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV) ab dem 1. Juli 2017 nur nach der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis betrieben werden dürfen (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV), diese der Klägerin vorliegend für die vier streitgegenständlichen Spielhallen von der Beklagten jedoch zu Recht versagt worden ist, war der Betrieb der Spielhallen einzustellen. Dies hat die Beklagte in Ziffer IV. der angefochtenen Bescheide verfügt, um die Veranstaltung materiell unzulässigen Glücksspiels zu unterbinden (Art. 10 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 3 GlüStV).

99. Dass die Betriebsschließung auch die in drei der vier streitgegenständlichen Spielhallen aufgestellten Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit erfasst, ist von der Klägerin hinzunehmen. Entgegen den Ausführungen der Klägerseite betreibt die Klägerin in den vier Spielhallen ein Unternehmen im Sinne des § 3 Abs. 7 GlüStV (s. oben zu 1.a), mit dem Zweck der Aufstellung von Geldspielgeräten. Die ebenfalls aufgestellten Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit ändern nichts an dieser Beurteilung, da auch für diese Spielhallen – in Bezug auf die dort betriebenen Geräte – die Regelungen des Siebten Abschnitts (§§ 24 ff.) des GlüStV und des 2. Teils (Art. 9 ff.) des AGGlüStV anwendbar bleiben (BayVGh, B.v. 22.12.2017 – 22 CS 17.2261 – juris Rn. 34). § 2 Abs. 3 GlüStV beschränkt die Anwendbarkeit dieser Regelungen nicht ausschließlich auf die in den Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte, er beinhaltet vielmehr eine Regelung zu den anwendbaren Vorschriften des GlüStV für diese Spielhallen.

100. 4. Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 über die schriftsätzlich gestellten Anträge hinaus die Feststellung beantragt hat, dass zwischen den Beteiligten kein Rechtsverhältnis besteht, wonach die Beklagte berechtigt ist, den Erlass einer Ordnungsverfügung und/oder die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gegenüber der Klägerin von deren Teilnahme an einem Verfahren zur Erlangung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis oder deren Erteilung abhängig zu machen, so ist dieser Feststellungsantrag unzulässig.

101. Nach § 43 Abs. 2 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann. Letzteres ist vorliegend jedoch der Fall. Die Klägerin kann mit der Anfechtung der vier streitgegenständlichen Bescheide vom 30. Juni 2017 und

dem auf die Verpflichtung der Beklagten gerichteten Antrag, ihr für den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu erteilen, Rechtsschutz durch Gestaltungsklage erreichen.

102. Ein über dieses mit der Verpflichtungsklage erreichbares Rechtsschutzziel, das mit der Feststellungsklage verfolgt werden könnte, ist nicht erkennbar. Denn anders als den der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 16.12.2016 – 8 C 6.15 – BVerwGE 157, 127) zugrunde liegenden Sachverhalts kann die Klägerin vorliegend durch die Gestaltungsklage auf Erteilung einer (ab dem 1. Juli 2017 erforderlichen) glücksspielrechtlichen Erlaubnis ausreichenden Rechtsschutz erlangen, da in diesem Rahmen die Notwendigkeit der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis an die Klägerin zu prüfen ist.

103. 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

104. Beschluss

105. Der Streitwert wird auf insgesamt 160.000,-- EUR festgesetzt.

106. Gründe

107. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist für den Rechtsstreit über den (Weiter-)Betrieb einer Spielhalle regelmäßig von einem Streitwert von 20.000,-- EUR auszugehen (BayVG, B.v. 22.12.2017 – 22 CS 17.2261 – juris Rn. 43 zur Festsetzung der Höhe des Streitwerts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes mit der Hälfte dieses Betrags). Für die vier streitgegenständlichen Spielhallen ist somit für die Versagung der Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen und der damit verbundenen Betriebsuntersagung von einem Streitwert von 80.000,-- EUR auszugehen (4 x 20.000,-EUR). Streitwerterhöhend war der von der Klägerin geltend gemachte Feststellungsantrag anzusetzen, da es sich insoweit in allen vier Verfahren um je einen eigenen, zusätzlichen Klagegegenstand handelt. Auch insoweit geht die Kammer davon aus, dass das Feststellungsbegehren mit je 20.000,-- EUR anzusetzen ist, da die Klägerin damit in vergleichbarer Weise den Betrieb der (vier) Spielhalle(n) – ohne die Notwendigkeit einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis – zur gerichtlichen Prüfung stellt, so dass insoweit ebenfalls von einem Streitwert von 80.000,-- EUR (4 x 20.000,-- EUR) auszugehen ist.

108. Für die vier Spielhallen war somit insgesamt ein Gesamtstreitwert in Höhe von 160.000,- EUR festzusetzen.