

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. September 2022 – 6 S 3652/21 –

Das Verbundverbot in § 42 Abs. 2 LGlüG BW verstößt nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit.

(Amtl. Ls.)

Aus den Gründen

I. Der auf die Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) sowie der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) gestützte Antrag hat keinen Erfolg.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen nicht.

Ernstliche Zweifel sind nur dann gegeben, wenn neben den für die Richtigkeit der Entscheidung sprechenden Umständen gewichtige, dagegensprechende Gründe zutage treten, die Unentschiedenheit oder Unsicherheiten in der Beurteilung der Rechtsfragen oder Unklarheiten in der Beurteilung der Tatsachenfragen bewirken und mithin der Erfolg des angestrebten Rechtsmittels zumindest offen ist. Dies ist bereits dann ausreichend dargelegt, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 -, BVerfGE 151, 173 <juris Rn. 32> m. w. N.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3.4.2020 – 6 S 1637/19 -, juris Rn. 3), wobei alle tragenden Begründungsteile angegriffen werden müssen, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf mehrere jeweils selbstständig tragende Erwägungen gestützt ist (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.8.2010 - 8 S 2322/09 -, juris Rn. 3). Das Darlegungsgebot des § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO erfordert dabei eine substantiierte Auseinandersetzung mit der erstinstanzlichen Entscheidung, durch die der Streitstoff entsprechend durchdrungen oder aufbereitet wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 7.6.2017 - 4 S 249/17 -, juris Rn. 2; Beschluss vom 3.4.2020 – 6 S 1637/19-, juris Rn. 3).

In Anwendung dieser Grundsätze vermag die von der Klägerin erhobene Rüge keine ernstlichen Zweifel an der angegriffenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu begründen.

a) Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Wesentlichen mit der Begründung abgewiesen, die Klägerin habe keinen Anspruch auf Erteilung der für den Betrieb der Spielhallen.[...]", „...“],

„[...]“ und „[...], [...] [...], erforderlichen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisse, da der Betrieb dieser Spielhallen nicht erlaubnisfähig sei. Denn der Erteilung der Erlaubnisse über den 30.6.2017 hinaus stehe das Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGLüG entgegen, da der Spielhalle „[...]“ der Klägerin im selben Gebäude eine Erlaubnis erteilt worden sei. Gegen das Verbundverbot bestünden keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken und es sei auch mit Unionsrecht, insbesondere der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 ff. AEUV vereinbar. Der Klägerin stehe schließlich kein Anspruch auf Erteilung von Erlaubnissen in Anwendung des § 51 Abs. 5 Satz 1 LGLüG zu, da keine unbillige Härte vorliege.

b) Die Klägerin bringt hiergegen lediglich vor, das Verbundverbot nach § 42 Abs. 2 LGLüG verstoße gegen höherrangiges Unionsrecht, da es mit ihrer Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV nicht vereinbar und daher im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

Damit dringt sie nicht durch. Denn entgegen der Ansicht der Klägerin verstößt das Verbundverbot des § 42 Abs. 2 LGLüG nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV (vgl. so bereits VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.4.2018- 6 S 2250/17 -, ZIWG 2018, 319 <juris Rn. 6>; Beschluss vom 25.11.2021- 6 S 2239/21 -, ZfWG 2022, 85 <juris Rn. 36>).

Ein Unternehmen kann sich gegenüber dem Staat, in dem es niedergelassen ist, auf den freien Dienstleistungsverkehr berufen, sofern die Leistungen an Leistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind (sachlicher Schutzbereich, vgl. EuGH, Urteil vom 3.12.2020 - C-311/19 -, ZIWG 2021, 51 <juris Rn. 22>). Der Gewährleistungsgehalt dieser Grundfreiheiten ist aber nur dann eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt (räumlicher Schutzbereich, vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 -, BVerwGE 157, 126 <juris Rn. 83>), von dem das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall ausgegangen ist.

Ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit durch das Verbundverbot ist jedoch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

aa) Eine nationale Regelung, die eine Grundfreiheit beschränkt, bedarf zur Rechtfertigung dieser Beschränkung eines legitimen Ziels und muss einerseits geeignet sein, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, andererseits darf sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; schließlich muss sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werden, das Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, Urteil vom 11.3.2010- C-384/08 -, Slg 2010, I-2055 <juris Rn. 51>).

bb) Der Einwand der Klägerin, die Behörde trage die Rechtfertigungslast für jede Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, geht fehl. Die Klägerin beruft sich diesbezüglich auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, wonach die nationalen Gerichte nach den nationalen

Verfahrensregeln zwar verpflichtet sein könnten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Vorlage von Beweisen für die Rechtfertigung der Beschränkung einer Grundfreiheit zu fördern, jedoch nicht verpflichtet sein könnten, anstelle der nationalen Behörden die Rechtfertigungsgründe vorzubringen. Würden diese Rechtfertigungsgründe wegen der Abwesenheit oder der Passivität dieser Behörden nicht vorgebracht, müssten die nationalen Gerichte alle Konsequenzen ziehen dürfen, die sich aus einem solchen Mangel ergäben (vgl. EuGH, Urteil vom 14.6.2017- C-685/15 -, ZfWG 2017, 382 <juris Rn. 66>; so auch EuGH, Urteil vom 30.4.2014 - C-390/12 - [Pfefer], ZfWG 2014, 292 <Juris Rn. 50>). Diese von der Klägerin angeführten Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof betrafen jedoch im Ausgangssachverhalt (Verwaltungs-)Strafverfahren, mithin Verfahren zum Zweck der Verhängung einer Sanktion (vgl. EuGH, Urteil vom 14.6.2017 - C-685/15 -, ZfWG 2017, 382 <juris Rn. 2>: „Verwaltungsstrafen [...] wegen des Betriebs von Geldspielautomaten ohne Erlaubnis“; EuGH, Urteil vom 30.4.2014- C-390/12 - [Pfefer], ZfWG 2014, 292 <juris Rn. 2>: „wegen verwaltungsbehördlicher Sanktionen [...] aufgrund des Betriebs von Glücksspielautomaten ohne eine Erlaubnis hierfür“). Es ist aber weder von Klägerseite dargetan noch anderweitig ersichtlich, dass diese Rechtsprechung auf den hier verfahrensgegenständlichen Sachverhalt - die Erteilung von die Klägerseite begünstigenden glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für den Betrieb ihrer Spielhallen - außerhalb von Strafsanktionsmaßnahmen übertragbar sein soll (vgl. BayVGH, Beschluss vom 29.6.2021- 23 ZB 21.1482, 23 ZB 21.1484 -, juris Rn. 42; vgl. zum Ganzen auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.2.2022 - 6 S 1922/20 -, ZfWG 2022, 274 <juris Rn. 108>).

cc) Das Verbundverbot soll den spielenden Personen die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie sollen die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung zu kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchten. Die Regelung soll durch eine Verringerung der Zahl sowie durch Auflockerung der Dichte der Spielhallen zur Verwirklichung der Ziele der Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht und der wirksamen Suchtbekämpfung beitragen (vgl. VGH Baden- Württemberg, Urteil vom 25.4.2017 – 6 S 1765/15 -, ZfWG 2017, 305 <juris Rn. 30>, Beschluss vom 16.4.2018 – 6 S 2250/ 17 -, ZfWG 2018, 319 <juris Rn. 6>, Urteil vom 9.12.2021- 6 S 472/20 -, ZfWG 2022, 176 <juris Rn. 37>; jeweils mit Verweis auf LT-Drucks. 15/2431 S. 105 und Staatsgerichtshof [jetzt: Verfassungsgerichtshof] für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.6.2014 – 1 VB 15/13 -, ESvGH 65, 58 <juris Rn. 362> m. w. N.). Das Verbundverbot verfolgt damit mit dem Ziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 133>) die auch unionsrechtlich als legitim anerkannten Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsverbeugung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen (EuGH, Urteil vom 22.6.2017 - C-49/16 -, ZfWG 2017, 388 <juris Rn. 39>; Urteil vom 12.6.2014 - C- 156/13 -, ZfWG 2014, 193 <juris Rn. 23>; Urteil vom 19.7.2012 - C-470/11 -, ZfWG 2012, 342 <Juris Rn. 39>).

dd) Das Verbundverbot erweist sich - entgegen der Ansicht der Klägerin - als geeignet zur Erreichung dieser Ziele. Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels gewährleistet (vgl. EuGH, Urteile vom 5.10.2004 - C-442/02 -, Sig 2004, 1-8961 <juris Rn. 17>, und vom 15.1.2002 - C-439/99 -, Sig 2002, 1-305 <juris Rn. 23>).

Nach Ansicht der Klägerin existieren keine objektiven Belege dafür, dass das Verbundverbot der Suchtprävention zu dienen vermöge. Es lägen keine wissenschaftlichen Belege vor, die die gesetzgeberische Grundthese unterstützen, dass Mindestabstand und Verbundverbot zwischen Spielhallen überhaupt zu dem behaupteten „cooling down“-Effekt führten und dieser in irgendeiner Weise objektiv zur Bekämpfung problematischen Spielverhaltens beitrage. Laut einer Stellungnahme des Beratungs- und Behandlungszentrums für Suchterkrankungen der evangelischen Gesellschaft Stuttgart sollte den Ländern eine quantitative Begrenzung der Anzahl der Spielhallen möglich sein, ohne die sehr umstrittenen und vermutlich hinsichtlich des Spielerschutzes wenig wirksamen Abstandsregelungen und das damit einhergehende Verbot von Mehrfachkonzessionen für die Angebotssteuerung zu nutzen. Laut einer Stellungnahme des Instituts für klinische Psychologie und Psychotherapie der Technischen Universität Dresden leiste der Mindestabstand bei Spielhallen keinen Beitrag zum Schutz der Spieler, aber Gemeinden sollten diese in begründeten Zonen selbst einschränken oder verbieten können. Laut einer Stellungnahme der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim seien die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen Maßnahmen mit geringem gesellschaftlichen Nutzen und erheblichen gesellschaftlichen Kosten. Prof. Dr. Tilman Becker vermöge im Besonderen keinen Beleg für den fortwährend zitierten sogenannten Las-Vegas-Effekt zu finden und komme sogar zu dem Schluss, dass eine Konzentration von Geldspielgeräten an einem Ort (z.B. in einem Gebäude) im Gegensatz zur Verteilung dieser Geräte in der Fläche sogar von Vorteil im Hinblick auf problematisches Spielverhalten sei.

Damit dringt die Klägerin nicht durch. Das Bundesverfassungsgericht hat - zwar im Rahmen der Vereinbarkeit des Verbundverbots mit Verfassungsrecht, was jedoch auf die Frage der Geeignetheit im Rahmen des Unionsrechts übertragbar ist - entschieden, dass die Einschätzung der Geeignetheit des Verbundverbots durch die Gesetzgeber der Länder nicht zu beanstanden ist. Denn es ist plausibel, dass gerade Mehrfachspielhallen durch die Vervielfachung des leicht verfügbaren Angebots zu einem verstärkten Spielanreiz führen. Einer Begrenzung sowie örtlichen Beschränkungen von Glücksspielstätten kommt dabei die höchste Wirksamkeit bei der Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. –, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 150>, unter Verweis auf Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, S. 49 f., und Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Ergebnisbericht, 2014, S. 22). Die von der Klägerin zitierten Stellungnahmen vermögen vor diesem Hintergrund keine ernstlichen Zweifel an der Ge-

eignetheit des Verbundverbots zu wecken. Denn bei den zitierten Stellungnahmen der Beratungs- und Behandlungszentrums für Suchterkrankungen der evangelischen Gesellschaft Stuttgart, des Instituts für klinische Psychologie und Psychotherapie der Technischen Universität Dresden und der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim handelt es sich lediglich um Behauptungen, die - auch wenn man sich den gesamten Text ihrer Stellungnahmen genauer ansieht (vgl. https://www.behörden-spiegel.de/wp-content/uploads/2020/02/Gluecksspiel-wesen_1_2020.pdf, zuletzt abgerufen am 9.9.2022) - nicht begründet werden. Zugleich ist zu sehen, dass von der Bremer Fachstelle Glücksspielsucht der Universität Bremen in derselben Zusammenstellung von Beiträgen zum Glücksspielwesen durch den „Behörden Spiegel“ - allerdings auch hier ohne weitere Begründung - die Abkehr von dem im Suchtbereich effektiven Mittel der Verfügbarkeitsreduktion, wie u. a. die Zulassung von Mehrfachkonzessionen für Spielhallen nach § 29 GlüStV verdeutlichte, kritisch gesehen wird. Auch die von der Klägerin angeführte These von Prof. Dr. Becker, eine Konzentration von Geldspielgeräten an einem Ort sei sogar von Vorteil im Hinblick auf problematisches Spielverhalten, wird nicht begründet und ist daher für den Senat nicht nachvollziehbar.

Im Übrigen hat der Europäische Gerichtshof auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hingewiesen, wo im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d.h. zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden. Aus diesem Grund verfügen die staatlichen Stellen in dem besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und - sofern die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind - ist es Sache jedes Mitgliedsstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 12.6.2014 – C 156/13 -, ZfWG 2014, 193 <Juris Rn. 31 f.>). Es ist für den Senat nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber mit dem Verbundverbot die Grenzen dieses Ermessens überschritten hat.

ee) Auch die Anforderungen des Kohärenzgebots sind gewahrt. Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müs-

sen. Über den Monoporsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 – 8 C 6.15 -, BVerwGE 157, 126 <Juris Rn. 84>).

(1) Das unionsrechtliche Kohärenzgebot ist trotz der Legalisierung des Online-Glücksspiels durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 gewahrt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.2.2022 – 6 S 1922/20 -, ZfWG 2022, 274 <juris Rn. 72 ff.>, und Beschluss vom 15.11.2021 – 6 S 2339/21 -, ZfWG 2022, 79 <juris Rn. 24>).

Ein Verstoß gegen das Kohärenzgebot kann nicht aus einem etwaigen Vollzugsdefizit im Bereich des Online-Glücksspiels hergeleitet werden. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 soll der Schwarzmarkt, der sich trotz des bis zum 30.6.2021 bestehenden weitgehenden Internetverbots gebildet hat und auf dem verschiedene Arten von Online-Spielen angeboten und nachgefragt wurden, massiv zurückgedrängt werden. Nach den Motiven des Gesetzgebers soll die Zulassung von legalen Online-Glücksspielangeboten durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienen. Sie soll den legitimen Zweck verfolgen, eine geeignete Alternative zum illegalen Online-Glücksspiel anzubieten und dadurch den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 65 ff.). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Kohärenzgebot weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung verlangt (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 – 8 C 17.12 -, ZfWG 2014, 73 <Juris Rn. 42> m. w. N.). Es ist daher zulässig, dass die Regelungen für das Online-Glücksspiel anders ausgestaltet sind als für den Bereich der Spielhallen, solange sie ebenfalls dem Spielerschutz dienen. Dies ist hier der Fall.

Die Zulassung für das Online-Glücksspiel geht einher mit bereichsspezifischen strengen gesetzlichen Vorgaben zum Spielerschutz (vgl. §§ 6a ff. GlüStV 2021). So wird etwa dadurch, dass ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit von höchstens 1.000,- EUR pro Monat gilt, dessen Einhaltung mit der Limitdatei überwacht wird (vgl. § 6c GlüStV 2021), trotz Ausweitung des legalen Angebots im Internet die Spielmöglichkeit für den einzelnen Spieler stark eingeschränkt. Abstandsvorgaben, wie sie in § 42 LGlüG normiert sind, sind bei Angeboten im Internet, die nicht ortsgebunden sind, kein geeignetes Mittel zur Begrenzung des Glücksspiels. Hier müssen andere Maßnahmen herangezogen werden, wie sie nunmehr durch die Verhinderung des parallelen Spiels bei mehreren Anbietern im Internet sowie eine Wartezeit vor dem Anbieterwechsel (§ 6h GlüStV 2021) vorgesehen sind.

Es ist auch nicht erkennbar, dass diese Vorschriften aufgrund eines zu befürchtenden Vollzugsdefizits leerlaufen könnten. Die gemäß § 27 a GlüStV 2021 eingerichtete Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Sachsen-Anhalt ist zwar derzeit noch nicht uneingeschränkt arbeitsfähig, jedoch soll diese im Aufbau befindliche Behörde die ihr zugewiesenen Aufgaben überwiegend ohnehin erst zum 1.1.2023 wahrnehmen. Die hierzu in § 27 p GlüStV 2021 getroffenen Übergangsregelungen berücksichtigen, dass die neu errichtete Behörde nicht ab dem Tag ihrer Errichtung sämtliche ihr nach dem Staatsvertrag zukommenden Aufgaben bereits ausfüllen können wird. Um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden, sind daher die der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zukommenden Aufgaben für eine Übergangszeit einzelnen Trägerländer zugewiesen worden. Die Zuständigkeitsregelungen orientieren sich am Glücksspielstaatsvertrag 2012/2020. Soweit danach eine zentrale Zuständigkeit bestand, bleibt diese für die Übergangszeit bestehen. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 neu geschaffene zentrale Zuständigkeiten werden dem Sitzland übertragen, um einen Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder zu erleichtern (vgl. LTDrs. 6/9487, S. 186; vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.2.2022 – 6 S 1922/20 -, ZfWG 2022, 274 <juris Rn. 72 ff.>, sowie Beschlüsse vom 15.11.2021 – 6 S 2339/21 -, ZIWG 2022, 79 <juris Rn. 24>, und vom 21.10.2021 – 6 S 2663/21 -, n.v.; VG Karlsruhe, Beschluss vom 1.10.2021 – 1 K 2308/21 -, juris Rn. 23 ff.).

(2) Entgegen der Meinung der Klägerin verstößt das Verbundverbot trotz Unterschieden zwischen den Bundesländern in der Anwendung der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 hinsichtlich Verbundspielhallen auch nicht gegen das Kohärenzgebot.

Denn der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben. Es ist nach dem Europäischen Gerichtshof auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hinzuweisen, wo im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d.h. zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden. Aus diesen Gründen verfügen die staatlichen Stellen in dem besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und

- sofern die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind - ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen. Wenn Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen den Mitgliedstaaten zum Zweck der Anwendung des Unionsrechts Befugnisse verleihen oder Pflichten auferlegen, bestimmt sich die Antwort auf die Frage, in welcher Weise die Ausübung dieser Befugnisse und die Erfüllung dieser Pflichten bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen werden kann, allein nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten. In einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland darf der Gesetzgeber die Auffassung vertreten, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes ist, bestimmte Vorschriften zu erlassen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern im Glücksspielrecht kann nicht in Frage gestellt werden, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV steht, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Zudem unterscheiden sich die Umstände der vorliegenden Rechtssache von denen der dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8.9.2010 (<Carmen Media Group>, ZIWG 2010, 344) zugrunde liegenden Rechtssache, da es vorliegend nicht um das Verhältnis und die etwaige Pflicht zur vertikalen Koordinierung zwischen den Behörden des betroffenen Bundeslands und den Bundesbehörden geht, sondern um das horizontale Verhältnis zwischen den Bundesländern mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen eines föderal strukturierten Mitgliedstaats. Die abweichende Rechtslage in einem Bundesland kann zwar die Eignung der in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels zur Erreichung der mit ihnen verfolgten legitimen Ziele des Allgemeinwohls beeinträchtigen. Jedoch kann die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine glücksspielrechtliche Regelung auch den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen, was im Einzelfall zu prüfen ist (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.11.2021 – 6 S 2339/ 21 -, Z/WG 2022, 79 <juris Rn. 26>; EuGH, Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 -, ZWG 2014, 193 <juris Rn. 24 ff.>; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 -, BVerfGE 145, 20 <juris Rn. 123>; Saar-IOVG, Beschluss vom 4.2.2020 – 1 B 318/19-, NVwZ-RR 2020, 1057 <juris Rn. 27 ff.>; VG Karlsruhe, Beschluss vom 1.10.2021 – 1 K 2308/21 -, juris Rn. 26 ff.; VG Saarlouis, Urteil vom 6.8.2020 – 1 K 1118/19 -, juris Rn. 90 f.).

Ernstliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des Verbundverbots vermochte die Klägerin - insbesondere unter Berücksichtigung des besonders wichtigen Gemeinwohlziels der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a. -, BVerfGE 145, 20

<juris Rn. 133>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.2.2022 – 6 S 1922/ 20 -, ZfWG 2022, 274 <juris Rn. 30>) - nicht aufzuzeigen vgl. zur Geeignetheit und Kohärenz die Ausführungen oben; vgl. zu weiteren Aspekten der Kohärenz VGH Baden- Württemberg, Urteil vom 10.2.2022 - 6 S 1922/20-, ZfWG 2022, 274 <juris Rn. 76 ff.>).

Die Verhältnismäßigkeit und Kohärenz der Regelung des Verbundverbots nach § 42 Abs. 2 LGlüG wird auch nicht durch eine unterschiedliche Anwendung der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 durch die Länder in Frage gestellt. Nach § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 können die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1.1.2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 [Verbundverbot] eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann; wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.

Die Klägerin ist hierbei der Ansicht, das Unionsrecht toleriere zwar gewisse Abweichungen zwischen den Ländern, der Europäische Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 12.6.2014 - C-156/13 - (ZIWG 2014, 193 <juris Rn. 36>) jedoch als Grenze die „Erheblichkeit“ der Unterschiede zwischen den jeweiligen Regelungen formuliert. Vorliegend seien die Unterschiede bei der Anwendung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 erheblich, da sie keine wie in dem Fall des Europäischen Gerichtshofs zeitlich und räumlich begrenzte Wirkung hätten.

Dem kann der Senat nicht folgen. Denn die Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 ermöglicht den Ländern lediglich ein vorübergehendes Absehen von der vollständigen Umsetzung des Verbundverbots. Die Vorschrift verfolgt jedoch ebenfalls das Ziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren (vgl. - allerdings noch zur vorherigen Fassung des § 29 Abs. 4 GlüStV - HambOVG, Beschluss vom 20.10.2020 – 4 BS 226/18 -, ZIWG 2021, 81 <Juris Rn. 34>; SächsOVG, Beschluss vom 7.2.2019 – 3 B 398/18 -, juris Rn. 40). Denn durch die Öffnungsklausel sollen Verbundspielhallen nach wie vor reduziert werden. Deshalb kann eine solche Ausnahme nur befristet und nur für bis zu drei Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 192). Die Ausnahmeregelung steht den Zielen dieses Staatsvertrages darüber hinaus auch nicht entgegen. Trotz dieser erneuten Übergangsregelung wird insbesondere im Vergleich zum Zeitraum vor 2012 eine wesentlich verringerte Verfügbarkeit von Geldspielgeräten in Spielhallen erreicht (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 192). Den Ländern wird es ermöglicht, Regelungen zu schaffen, die einen sanfteren Übergang vom derzeitigen Zustand in den von § 25 GlüStV 2021

vorgesehenen Zustand schaffen (vgl. LT-Drs. 16/9487, S. 193). Damit wird auch die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 und die darauf beruhenden Ausnahmeregelungen in den unterschiedlichen Bundesländern dem Anliegen gerecht, das Ziel des Schutzes vor den von Spielsucht ausgehenden Gefahren in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, da diese ebenfalls konsequent auf die Erreichung des Ziels ausgerichtet sind. Entgegen der Ansicht der Klägerin wird daher die Kohärenz des Verbundverbots gemäß § 42 Abs. 2 LGlüG nicht durch unterschiedliche Übergangsregelungen zum Verbundverbot in anderen Bundesländern beeinträchtigt.

2. Die Berufung ist auch nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

Die Annahme besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO setzt voraus, dass der Rechtssache nicht nur allgemeine oder durchschnittliche Schwierigkeit zukommt. Ob eine Sache in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht schwierig ist, kann sich schon aus dem Begründungsaufwand des erstinstanzlichen Urteils ergeben. Ein Kläger genügt seiner Darlegungslast dann regelmäßig mit erläuternden Hinweisen auf die einschlägigen Passagen des Urteils. Soweit er die Schwierigkeit des Falls darin entdeckt, dass das Gericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, hat er diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darzustellen und ihren Schwierigkeitsgrad plausibel zu machen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.2000 – 1 BvR 830/00 -, VBIBW 2000, 392; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 -, juris Rn. 12). Da dieser Zulassungsgrund ebenso wie der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Richtigkeit der Entscheidung im Einzelfall gewährleisten soll, muss zugleich deutlich gemacht werden, dass wegen der in Anspruch genommenen besonderen Schwierigkeiten der Ausgang des (künftigen) Berufungsverfahrens jedenfalls ergebnisoffen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 6 S 2384/19 -, juris Rn. 12).

Gemessen an diesem Prüfungsmaßstab bleibt der Antrag auf Zulassung der Berufung auch unter diesem Aspekt ohne Erfolg. Die Klägerin hat besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache nicht dargetan.

Allein der Umstand, dass sich im vorliegenden Fall Fragen zur Auslegung und Anwendung des Geeignetheits- und Kohärenzkriteriums des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Dienstleistungsfreiheit stellen, hebt die Streitigkeit im Schwierigkeitsgrad nicht von anderen (glücksspielrechtlichen) Verfahren ab.

3. Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache nur zu, wenn für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts eine fallübergreifende, bisher noch nicht rechtsgrundsätzlich geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage von Bedeutung ist, die auch für die Entscheidung in einem Berufungsverfahren erheblich wäre und deren Klärung im Interesse der Rechtseinheit oder Rechtsfortbildung geboten erscheint (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 -, BVerfGE 151, 173 <juris Rn. 33> m. w.N.; BVerwG, Beschluss vom 8.8.2018 – 1 B 46.18, 1 PKH 34.18 -, juris Rn. 4 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3.4.2020 – 6 S 1637/19 -, juris Rn. 9). Unter dem Gesichtspunkt einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache ist dem Darlegungsgebot nur genügt, wenn in Bezug auf die Rechtslage oder die Tatsachenfeststellungen eine konkrete Frage aufgeworfen und erläutert wird, warum sie bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärte Probleme aufwirft, die über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam sind und im Interesse der Einheitlichkeit und Fortentwicklung des Rechts berufsgerichtlich geklärt werden müssen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 3.4.2020 – 6 S 1637/19 -, juris Rn. 9).

Diese Anforderungen erfüllt der Zulassungsantrag der Klägerin nicht. Denn die Klägerin hat keine konkrete Frage grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen und soweit sie sich auf eine Vorlagepflicht an der Europäischen Gerichtshof beruft, auch keine dem Europäischen Gerichtshof vorzulegende Frage formuliert. Sie beschränkt sich stattdessen darauf vorzutragen, dass es bisher weder Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Frage der Erheblichkeit der Inkohärenz bzw. zur Bestimmung der zulässigen Unterschiede zwischen den landesrechtlichen Regelungen im Spielhallensektor gebe noch zur Frage, inwieweit die derzeitige Politik der massiven Angebotsausweitung und die Zulassung von Werbemöglichkeiten im Bereich des Onlineglücksspiels und insbesondere des Online- Automatenspiels den zeitgleich stattfindenden Abbau terrestrischer Spielhallen, welcher mit dem Ziel der Suchtprävention gerechtfertigt werden solle, konterkariere.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

III. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, 39 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

[...]