

Unionsrechtswidrigkeit von Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 7§ 94, § 124a Abs. 4 S.4, Abs. 5 S. 2 GlüStV § 25,§ 29 Abs. 4

AGGlüStV Art. 9 Abs. 2 S.1 u. Abs. 3, Art. 10 S. 2

GewO § 15 Abs. 2 S. 1, § 33i

BVerfGG § 23 Abs. 1 S. 2, § 31 Abs. 1, § 92

GVG § 17 Abs. 2 S. 1

AEUV Art. 56f, Art. 62, Art. 263 Abs. 6

GKG §47, §52 Abs. 1

GG Art. 101 Abs. 1

VwZVG Art. 31 Abs. 2 S. 2 bis 4

Schlagworte:

drei Spielhallen in ein und demselben Gebäude;, fehlende Erlaubnisse nach § 24 GlüStV für zwei dieser Spielhallen ab dem 1. Juli 2013;,, Untersagung des Weiterbetriebs dieser Spielhallen;,, erfolglose Klagen gegen beide Maßnahmen;,, Geltendmachung der Unionsrechtswidrigkeit von Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu im Wesentlichen erst nach dem Ablauf der Fristen zur Begründung der Anträge auf Zulassung der Berufung;,, unionsrechtliche Unbedenklichkeit des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO;,, § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AG-GlüStV als Befugnisnormen für die Untersagung unerlaubt betriebener Spielhallen in Bayern., Spielhalle, Glücksspiel-Staatsvertrag, Unbedenklichkeit, Unionsrechtswidrigkeit, Ausführungsgesetz

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 31.10.2013 - Au 5 K 13.262

Fundstelle:

BeckRS 2018, 23418

Tenor:

- I. Die Verfahren 22 ZB 17.960 und 22 ZB 17.961 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
- II. Die Anträge auf Zulassung der Berufung werden abgelehnt.
- III. Die Klägerin hat die Kosten der Zulassungsverfahren zu tragen.
- IV. Unter Abänderung der mit Verfügung des Berichterstatters vom 28. August 2014 im Verfahren 22 ZB 14.7 vorgenommenen Streitwertfestsetzung wird der Streitwert des Verfahrens 22 ZB 14.7/22 ZB 17.960 bis zur Verbindung auf 40.000 Euro festgesetzt.
- V. Der Streitwert des Verfahrens 22 ZB 14.217/22 ZB 17.961 wird bis zur Verbindung auf 20.000 Euro festgesetzt.

Gründe:**I.**

- 1 1. Die Beklagte erteilte der Klägerin am 23. März 2012 Erlaubnisse nach § 33i GewO für die drei im Anwesen H ...Straße befindlichen Spielhallen e ..., c ... und r...
- 2 Nachdem die Beklagte die Klägerin mit Schreiben vom 5. Juli 2012 auf das aus § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 und Art. 11 Abs. 1 AGGlüStV resultierende Erfordernis einer zusätzlichen („glücksspielrechtlichen“) Erlaubnis hingewiesen hatte, beantragte die Klägerin zunächst die behördliche Feststellung, dass sie die drei Spielhallen auch ohne eine solche Erlaubnis unbefristet betreiben dürfe. In Reaktion auf die Mitteilung der Beklagten vom 14. September 2012, dass diesem Begehren angesichts der Rechtslage nicht entsprochen werden könne, beantragte sie am 26. November 2012 die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für die drei Spielhallen ab dem 1. Juli 2013 bis vorläufig zum 30. Juni 2017.
- 3 Mit Schreiben vom 24. Januar 2013 teilte ihr die Beklagte mit, dass sie keine Möglichkeit sehe, solche Erlaubnisse zu erteilen. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV ermögliche eine Befreiung von den in § 25 GlüStV normierten Erfordernissen nur bei Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach § 33i GewO bis zum 28. Oktober 2011 erteilt worden sei. Genehmigungsfähig sei deshalb nur eine der drei im Anwesen H ...Straße betriebenen Spielhallen; es werde empfohlen, für sie einen neuen Antrag zu stellen.

- 4 Mit Schreiben ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 24. Februar 2013 erklärte die Klägerin daraufhin gegenüber der Beklagten, sie habe sich ohne Aufgabe ihrer Rechtsauffassung dafür entschieden, die Spielhalle e ... auf der Grundlage des § 24 Abs. 1 GlüStV weiter zu betreiben.
- 5 2. Mit den am 24. Februar 2013 zum Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg erhobenen Klagen (Az. Au 5 K 13.262, betreffend die Spielhalle c ..., und Au 5 K 13.263, betreffend die Spielhalle r...) beantragte die Klägerin bei Schluss der mündlichen Verhandlung im ersten Rechtszug:
- 6 Es wird festgestellt, dass die mit spielrechtlichen Erlaubnissen vom 23. März 2012 genehmigten Spielhallen c ... und r... auf dem Anwesen H ...Straße bis vorläufig 30. Juni 2017 als mit den Vorschriften der §§ 24 und 25 GlüStV und des (bayerischen) Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vereinbar sind.
- 7 Hilfsweise beantragte sie,
- 8 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 24. Januar 2013 zu verpflichten, die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach §§ 24 f. GlüStV i.V.m. dem (bayerischen) Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland zum (Weiter-)Betrieb der Spielhallen r... und c ... auf dem Anwesen H ...Straße ab sofort bis vorläufig zum 30. Juni 2017 - ggf. unter Gewährung einer Befreiung - zu erteilen,
- 9 weiter hilfsweise,
- 10 die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.
- 11 Diese Klagebegehren lehnte das Verwaltungsgericht durch Urteil vom 31. Oktober 2013 als unbegründet ab. Der Hauptantrag müsse erfolglos bleiben, weil die unterschiedlichen Übergangsregelungen in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV einer- und in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV andererseits weder gegen den Gleichheitssatz noch gegen das Grundrecht auf Eigentum bzw. das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verstießen; zudem verletze die in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV normierte Einjahresfrist die Berufsfreiheit nicht. Der erste Hilfsantrag sei deshalb unbegründet, weil die Spielhallen c ... und r... entgegen § 25 Abs. 2 GlüStV und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV in einem baulichen Verbund mit der Spielhalle e ... stünden. Eine Befreiung von diesen Bestimmungen ermögliche § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV nur für die von § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV erfassten Fälle. Aus den gleichen Gründen stehe der Klägerin auch kein Anspruch auf erneute Verbescheidung zu.

- 12 3. Die Klägerin beantragt, gestützt auf alle in § 124 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe,
- 13 gegen das Urteil vom 31. Oktober 2013 die Berufung zuzulassen.
- 14 Wegen der innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe im Einzelnen wird auf den Schriftsatz ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 25. Januar „2013“ (richtig: 2014) Bezug genommen.
- 15 Mit Schreiben ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 9. Februar 2014 erklärte sich die Klägerin, mit Schreiben vom 21. Februar 2014 auch die Beklagte mit der Anregung der Landesanwaltschaft Bayern einverstanden, das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde auszusetzen, die die Klägerin, die T ...GmbH (diese Gesellschaft war im verwaltungsbehördlichen Verfahren als Mit Antragstellerin in Bezug auf alle drei vorgenannten Spielhallen und während des ersten Rechtszugs als Streitgenossin der Klägerin aufgetreten) sowie die Anteilseigner und Geschäftsführer dieser beiden Gesellschaften unmittelbar gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101) sowie mittelbar gegen im Einzelnen bezeichnete Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages sowie des (bayerischen) Ausführungsgesetzes hierzu, ferner gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag erhoben hatten (Az. des Bundesverfassungsgerichts: 1 BvR 2138/13). Der Verwaltungsgerichtshof setzte daraufhin durch Beschluss vom 21. Februar 2014 das damals unter dem Aktenzeichen 22 ZB 14.7 geführte Verfahren auf Zulassung der Berufung entsprechend § 94 VwGO bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die genannte Verfassungsbeschwerde aus.
- 16 Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 10. Oktober 2015 äußerte die Klägerin den Wunsch, dass das Verfahren fortgesetzt werden solle, da seit dem Beschluss vom 21. Februar 2014 neue Erkenntnisse gewonnen worden seien. Ihre Auffassung, § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV sowie die in § 29 Abs. 4 GlüStV normierten unterschiedlichen Übergangsfristen für Spielhallen, in Bezug auf die bis zum bzw. nach dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt wurde, seien verfassungswidrig, werde durch das Urteil des (damaligen) Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (1 VB 15/13 - ESVGH 65, 58) sowie zahlreiche weitere Entscheidungen von Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten gestützt. Mit Schreiben vom 16. Oktober 2015 teilte der Verwaltungsgerichtshof dem Klagebevollmächtigten zu 1) unter Darlegung der hierfür maßgeblichen Gründe mit, es erscheine angezeigt, am Beschluss vom 21. Februar 2014 festzuhalten. In Reaktion auf die hiergegen durch einen weiteren anwaltlichen Bevollmächtigten der Klägerin erhobene Gegenvorstellung bekräftigte der Verwaltungsgerichtshof am 9. Dezember 2015 diese Auffassung.

- 17 Am 17. Dezember 2015 beschloss das Bundesverfassungsgericht, die unter dem Aktenzeichen 1 BvR 2138/13 geführte Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen, da sie mangels einer den Anforderungen der §§ 92, 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügenden Begründung unzulässig sei.
- 18 Mit Schreiben vom 28. Januar 2016 teilte der Verwaltungsgerichtshof den Beteiligten mit, er wolle vor einer Entscheidung über den Antrag auf Zulassung der Berufung abwarten, bis zumindest in einem Teil der vor dem Bundesverfassungsgericht unter den Aktenzeichen 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13 anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren eine Sachentscheidung vorliege.
- 19 Als Anlage zu einem Schreiben vom 18. März 2016 übersandte der Klagebevollmächtigte zu 1) ein am 27. Februar 2016 im Auftrag der Klägerin durch zwei Hochschullehrer erstelltes Gutachten, das eine Beurteilung der spielhallenrechtlichen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu unter unionsrechtlichem Blickwinkel zum Gegenstand hat.
- 20 Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 12. August 2016 bekräftigte die Klägerin ihre Auffassung, verschiedene spielhallenbezogene Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu seien aus unionsrechtlichen Gründen unanwendbar. Außerdem vertrat sie die Auffassung, da die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101) gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs verstoße, entfalte sie im vorliegenden Verfahren keine Bindungswirkung gegenüber dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof.
- 21 Nachdem das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 7. März 2017 (BVerfGE 145, 20) die unter den Aktenzeichen 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13 geführten Verfassungsbeschwerden im Wesentlichen zurückgewiesen hatte, setzte der Verwaltungsgerichtshof die Beteiligten davon in Kenntnis, dass das ursprünglich unter dem Aktenzeichen 22 ZB 14.7 geführte Verfahren auf Zulassung der Berufung wegen zwischenzeitlich eingetretener statistischer Erledigung nunmehr unter dem Aktenzeichen 22 ZB 17.960 geführt werde. Daraufhin bestellten sich die anwaltlichen Bevollmächtigten zu 2) für die Klägerin, die beim Verwaltungsgerichtshof einen vom 19. Juni 2017 stammenden, 60 Seiten umfassenden und mit 18 Anlagen versehenen Schriftsatz einreichten. Darin und in weiteren Zuschriften der Klagebevollmächtigten zu 2) vom 14. Juli 2017, 4. August 2017, 31. August 2017, 11. September 2017 und 28. September 2017 behaupteten sie im Wesentlichen die Unvereinbarkeit mehrerer Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags mit spielhallenrechtlichem Bezug sowie der verfahrensgegenständlichen Entscheidungen der Beklagten und des Verwaltungsgerichts mit Vorgaben des Unionsrechts. Aus der Rechtsprechung des Euro-

päischen Gerichtshofs ergebe sich zudem, dass diese Gesichtspunkte auch noch nach Ablauf der Frist zur Begründung von Anträgen auf Zulassung der Berufung vorgetragen werden könnten.

- 22 Die Beklagte beantragt mit Schreiben vom 3. August 2017,
- 23 den Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen.
- 24 Die Landesadvokatur Bayern stellt keinen Antrag, erachtet jedoch eine Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung für rechtmäßig.
- 25 4. Am 2. Juli 2013 stellten Amtsträger der Beklagten, am 10. Oktober 2013 Polizeibeamte fest, dass in den Spielhallen c ... und r... ein Spielbetrieb stattfand. Am 2. Juli 2013 gab eine Mitarbeiterin der Klägerin nach Aktenlage gegenüber den Amtsträgern der Beklagten an, das Offenhalten dieser Spielstätten über den 30. Juni 2013 hinaus erfolge aufgrund einer Anweisung der Geschäftsführer der Klägerin.
- 26 Durch Bescheide vom 9. Oktober 2013 untersagte die Beklagte gegenüber der Klägerin unter Androhung eines Zwangsgelds von jeweils 10.000 € den Betrieb der Spielhallen c ... und r... ab dem Tag nach der Bekanntgabe dieser Bescheide, die dem Klagebevollmächtigten zu 1) am 11. Oktober 2013 um 10.05 Uhr zugestellt wurden. Auch am 11. Oktober 2013 zwischen 22.45 Uhr und 22.50 Uhr gingen nach den Feststellungen der Landespolizei in den beiden genannten Spielhallen Personen dem Automatenspiel nach.
- 27 5. Mit der am 18. Oktober 2013 vor dem Verwaltungsgericht erhobenen Klage (Az. Au 5 K 13.1568) beantragte die Klägerin im ersten Rechtszug,
- 28 den die Spielhalle c ... betreffenden Untersagungsbescheid vom 9. Oktober 2013 aufzuheben.
- 29 Diese Klage wies das Verwaltungsgericht durch Urteil vom 12. Dezember 2013 als unbegründet ab, da die Untersagungsanordnung in Art. 10 Satz 2 AGGlStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlStV eine tragfähige Rechtsgrundlage finde und die Beklagte das ihr durch diese Bestimmungen eingeräumte Ermessen in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt habe. Die Klägerin benötige für den Weiterbetrieb dieser Spielhalle über den 30. Juni 2013 hinaus eine glücksspielrechtliche Erlaubnis, die ihr nicht erteilt werden könne, da die einer solchen Entscheidung entgegenstehenden Bestimmungen mit dem Grundgesetz und der Verfassung des Freistaates Bayern vereinbar seien.
- 30 6. Die Klägerin beantragt, auch insoweit gestützt auf alle in § 124 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe,

- 31 gegen das Urteil vom 12. Dezember 2013 die Berufung zuzulassen.
- 32 Wegen der innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO vorgetragenen Gesichtspunkte im Einzelnen wird auf den Schriftsatz ihres Bevollmächtigten zu 1) vom 19. Februar 2014 Bezug genommen.
- 33 Im Einverständnis mit allen Beteiligten setzte der Verwaltungsgerichtshof durch Beschluss vom 25. Februar 2014 (22 ZB 14.217) auch das Verfahren über diesen Antrag auf Zulassung der Berufung bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die u. a. von der Klägerin erhobene Verfassungsbeschwerde aus.
- 34 Nach der am 17. Dezember 2015 erfolgten Nichtannahme jener Verfassungsbeschwerde durch das Bundesverfassungsgericht teilte der Verwaltungsgerichtshof den Beteiligten auch im Verfahren 22 ZB 14.217 am 28. Januar 2016 mit, dass er vor einer Entscheidung über diesen Antrag auf Zulassung der Berufung zunächst zuwarten wolle, bis zumindest in einem Teil der vor dem Bundesverfassungsgericht unter den Aktenzeichen 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13 anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren eine Sachentscheidung vorliege.
- 35 Nach dem Abschluss dieser vier Verfahren durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (BVerfGE 145, 20) erhielt der unter dem Aktenzeichen 22 ZB 14.217 geführte Antrag auf Zulassung der Berufung wegen zwischenzeitlich gleichfalls eingetretener statistischer Erledigung das Aktenzeichen 22 ZB 17.961. Auch in diesem Rechtsstreit haben sich die Bevollmächtigten zu 2) für die Klägerin bestellt; die von ihnen eingereichten Schriftsätze vom 19. Juni 2017, 14. Juli 2017, 4 August 2017, 31. August 2017, 11. September 2017 und 28. September 2017 beziehen sich auch auf das Verfahren 22 ZB 17.961.
- 36 Die Beklagte beantragt mit Schreiben vom 3. August 2017 insofern ebenfalls,
- 37 den Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen.
- 38 7. Dem Verwaltungsgerichtshof haben außer den Gerichtsakten, die in den vorerwähnten erst- und zweitinstanzlichen Streitsachen angefallen sind, die drei Verwaltungsvorgänge vorgelegen, die die Beklagte dem Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 12. April 2013 in den Verfahren Au 5 K 13.262 und Au 5 K 13.263 übersandt hat. Hinzu kommen die beiden Behördenakten, die dem Verwaltungsgericht in der in jenen Streitsachen am 31. Oktober 2013 durchgeführten mündlichen Verhandlung seitens der Beklagten übergeben wurden.

II.

- 39 Die Anträge auf Zulassung der Berufung, die gemäß § 93 Satz 1 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung verbunden werden konnten, bleiben ohne Erfolg. Denn aus den von der Klägerin innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO vorgebrachten Gründen geht nicht hervor, dass die Voraussetzungen eines der in § 124 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe erfüllt sind.
- 40 1. Die zweimonatige Antragsbegründungsfrist nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO endete im Fall des dem Klagebevollmächtigten zu 1) am 29. November 2013 zugestellten Urteils vom 31. Oktober 2013 gemäß § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 2 erste Alternative BGB i.V.m. § 57 Abs. 2 VwGO und § 222 Abs. 1 ZPO mit dem Ablauf des 29. Januar 2014; hinsichtlich des am 30. Dezember 2013 zugestellten Urteils vom 12. Dezember 2013 trat diese Rechtsfolge gemäß § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 2 erste Alternative, Abs. 3 BGB i.V.m. § 57 Abs. 2 VwGO und § 222 Abs. 1 ZPO am 28. Februar 2014 um 24.00 Uhr ein. Bei der Beantwortung der Frage, ob die Klägerin einen Anspruch auf Zulassung der Berufung besitzt, sind deshalb grundsätzlich nur die Darlegungen in den Antragsbegründungen vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014 berücksichtigungsfähig. Alle späteren Zuschriften der Klagebevollmächtigten können nur insoweit in die tatsächliche und rechtliche Würdigung einbezogen werden, als sie sich als bloße Erläuterung und Verdeutlichung solcher Gesichtspunkte darstellen, die bereits innerhalb jeweils offener Frist in einer dem Darlegungsgebot des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO genügenden Weise vorgetragen wurden (BayVGH, B.v. 21.4.1998 - 8 ZB 97.3443 - BayVBI 1998, 221; OVG RhPf, B.v. 12.5.1998 - 12 A 12501/97 - NVwZ 1999, 198; Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2017, § 124a Rn. 99; W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 124a Rn. 50).
- 41 Dies gilt auch insoweit, als die Klägerin erst nach dem Ablauf der Antragsbegründungsfristen tatsächliche und rechtliche Umstände vorgetragen hat, aus denen sich die von ihr behauptete Unvereinbarkeit der vorliegend einschlägigen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu mit Rechtsvorschriften der Europäischen Union ergäben. Entgegen der vor allem im Schriftsatz der Klagebevollmächtigten zu 2) vom 19. Juni 2017 (teilweise auch in späteren Zuschriften) aufgestellten Behauptung folgt aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nichts anderes.
- 42 Der Europäische Gerichtshof geht in ständiger, gefestigter Spruchpraxis (vgl. aus jüngerer Zeit z.B. EuGH, U.V. 26.4.2017 - Farkas, C-564/15 - juris Rn. 31) davon aus, dass es nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats ist, die Regeln festzulegen, die den Schutz der dem Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten. Sie dürfen zum einen lediglich nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige, jedoch ausschließlich dem innerstaatlichen Recht unterfallende Sachverhalte zum Gegenstand haben („Äquivalenzgrundsatz“); zum anderen dürfen sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen

Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder sie übermäßig erschweren („Effektivitätsgrundsatz“; vgl. zu beiden Erfordernissen neben dem bereits erwähnten Urteil vom 26.4.2017 - Farkas, C-564/15 -juris Rn. 31 u. a. EuGH, U.v, 17.3.2016 - Bensada Benallal, C-161/15 - NVwZ-RR 2016, 483 Rn. 24 f. m.w.N.; U.v. 7.6.2007 - van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233 Rn. 28 m.w.N.). Bereits in den Urteilen vom 14. Dezember 1995 (Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599 Rn. 12; van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 17) konnte der Europäische Gerichtshof jeweils auf eine lange Serie früherer Entscheidungen verweisen, in denen er sich in gleichem Sinn geäußert hat.

- 43 1.1 Da ein Rechtsschutzsuchender, der ausschließlich im deutschen Recht wurzelnde Gründe für die Zulassung der Berufung erst nach dem Ablauf der Antragsbegründungsfrist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) geltend macht, hiermit nicht mehr gehört werden kann, verstößt eine Handhabung, die unionsrechtlich radiziertes Vorbringen unter den gleichen Voraussetzungen unberücksichtigt lässt, ersichtlich nicht gegen den Äquivalenzgrundsatz.
- 44 1.2 Aber auch unter dem Blickwinkel des Effektivitätsprinzips ist hiergegen jedenfalls in den vorliegenden Streitsachen nichts zu erinnern. Es entspricht der ständigen Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs seit den beiden Urteilen vom 16. Dezember 1976 (Rewe, Rs. 33/76 - Slg. 1976, 1989 Rn. 6; Comet, Rs. 45/76 - Slg. 1976, 2043 Rn. 10), dass es das Unionsrecht nicht verbietet, einer Person, die vor dem Gericht eines Mitgliedstaates die Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht anfecht, den Ablauf der im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen für die Rechtsverfolgung entgegenzuhalten. Auch kann danach nicht davon gesprochen werden, die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Rechtsverfolgung mache die Verfolgung von Rechten, zu deren Schutz die innerstaatlichen Gerichte verpflichtet sind, praktisch unmöglich (EuGH, U.V. 16.12.1976 - Rewe, Rs. 33/76 - Slg. 1976, 1989 Rn. 5; U.v. 16.12.1976 - Comet, Rs. 45/76 - Slg. 1976, 2043 Rn. 11/18).
- 45 Dass der Europäische Gerichtshof es als unbedenklich ansieht, wenn das nationale Recht einem Betroffenen eine einmonatige Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs zur Verfügung stellt, ergibt sich zumindest mittelbar aus dem Urteil vom 19. September 2006 (i-21 Germany und Arcor, C-392/04 u. a. - Slg. 2006, I-8559 Rn. 53 ff., 60), in dem das Gericht den in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Klägerinnen des Ausgangsverfahrens die unterlassene Anfechtung der ihnen gegenüber ergangenen belastenden Verwaltungsakte mit der Begründung entgegengehalten hat, sie hätten nicht vorgetragen, die Länge der hierfür vorgesehenen Einmonatsfrist sei unangemessen. Dass einmonatige Rechtsbehelfsfristen weder gegen das Äquivalenz- noch das Effektivitätsprinzip des Unionsrechts verstoßen, entspricht im Übrigen nicht nur der Überzeugung des Bundesfinanzhofs (U.v. 16.9.2010 - V R 57/09 - NVwZ 2011, 253 Rn. 28), sondern - soweit ersichtlich - allgemeiner Auffassung im deutschen rechtswissenschaftlichen Schrifttum (Gellermann in Renge-

ling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, § 37 Rn. 35; Karpenstein, Praxis des EU-Rechts, 2. Aufl. 2013, Rn. 331; Dörr in So-dan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Rn. 241; W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 74 Rn. 4; Gärditz, JuS 2009, 385/391).

- 46 Die Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO, von der die Klägerin behauptet, sie stehe der erst nach ihrem Ablauf erfolgten Geltendmachung der Unvereinbarkeit mitgliedstaatlicher Hoheitsakte mit dem Unionsrecht nicht entgegen, ist doppelt so lange. Bereits dies spricht jedenfalls indiziell gegen ihre Unangemessenheit im Sinn der vorstehend referierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Allerdings handelt es sich bei ihr um eine nicht verlängerungsfähige Rechtsbehelfsbegründungsfrist mit ausschließender Wirkung, die den Rechtsschutzsuchenden deshalb intensiver belasten kann, als das bei einer Frist, die für die bloße Einlegung eines außergerichtlichen Rechtsbehelfs oder für die Erhebung einer Klage als solcher gilt, typischerweise der Fall ist.
- 47 Dass jedoch auch eine zweimonatige Rechtsbehelfsbegründungsfrist unter unionsrechtlichem Blickwinkel nicht als unangemessen kurz angesehen werden kann, folgt vor allem aus der Tatsache, dass auch dem Primärrecht der Europäischen Union derartige Fristen nicht fremd sind. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht derartige Fristen in Art. 263 Abs. 6 für die Erhebung von Nichtigkeits- und in Art. 265 Abs. 2 Satz 2 für die Erhebung von Untätigkeitsklagen vor. In beiden Fällen handelt es sich nicht um bloße Klageerhebungsfristen; gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Europäischen Gerichtshofs muss vielmehr bereits die innerhalb dieser Frist einzureichende Klageschrift eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Die Apposition „kurz“ ist allerdings irreführend (so zu Recht Wägenbaur, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, 2. Aufl. 2017, Art. 21 der Satzung des EuGH, Rn. 5): Da der Europäische Gerichtshof in ständiger Spruchpraxis eine hinreichend deutliche Darstellung der Klagegründe verlangt und eine Missachtung dieses Erfordernisses dazu führt, dass entweder einzelne Rügen oder Teile einer Klage oder aber das Rechtsschutzgesuch insgesamt als unzulässig eingestuft werden, bedarf es im praktischen Ergebnis innerhalb der Zweimonatsfrist einer umfassenden, mindestens aber einer hinreichenden Darstellung der Klagegründe (Wägenbaur, a.a.O. Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs, Rn. 5). Vor allem aber folgt die Notwendigkeit, alle Gesichtspunkte, auf die der Rechtsschutzsuchende seine Klage stützt, bereits innerhalb dieser Frist vorzutragen, aus Art. 127 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs. Dieser Vorschrift zufolge kann der Rechtsschutzsuchende neue Aspekte weder in einer Replik auf die Klageerwiderung (EuGH, B.v. 9.12.1999 - CPL Imperial 2 und Unifrigo Gadus, C-299/98 P - Slg. 1999, I-8683 Rn. 53 f.) noch in der mündlichen Verhandlung mehr vortragen (vgl. zu letzterem EuGH, U.v. 13.7.1989 - Caturla-Poch und de la Fuente Pascual, C-361/87 - Slg. 1989, 2471 Rn. 5); zulässig ist es lediglich - nicht anders als im Verfahren über einen Antrag auf Zulassung der Berufung nach deutschem Verwaltungsprozessrecht in-

nerhalb offener Frist vorgetragene Angriffs- oder Verteidigungsmittel im weiteren Fortgang des Rechtsstreits noch zu vertiefen oder zu verstärken (Wägenbaur, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, 2. Aufl. 2017, Art. 127 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Rn. 5). Da die in Art. 263 Abs. 6 AEUV und in Art. 265 Abs. 2 Satz 2 AEUV normierten Fristen nicht verlängerungsfähig sind (Wägenbaur, a.a.O. Art. 52 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Rn. 1), sehen sich Rechtsschutzsuchende in unionsrechtlichen Gerichtsverfahren, für die die vorgenannten zweimonatigen Fristen gelten, - abgesehen von der durch Art. 51 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bewirkten Fristverlängerung um zehn Tage und der in Art. 127 Abs. 1 derselben Verfahrensordnung ausdrücklich zugelassenen Möglichkeit, erst während des Rechtsstreits zutage getretene Gesichtspunkte aufzugreifen - praktisch mit den gleichen Anforderungen konfrontiert, wie sie sich aus § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO ergeben.

- 48 Der Verwaltungsgerichtshof sieht den Ausschluss der Berücksichtigungsfähigkeit von aus dem Unionsrecht hergeleiteten Zulassungsgründen, die erst nach dem Ablauf der in § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO statuierten Zweimonatsfrist vorgetragen werden, jedoch nicht nur wegen dieser im Unionsrecht selbst verankerten Gegebenheiten als zweifelsfrei unionsrechtskonform an. Die unionsrechtliche Unbedenklichkeit einer solchen Frist kann vielmehr auch als durch die beiden Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 1995 (Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599; von Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705), ferner durch die Urteile vom 27. Februar 2003 (Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877) und vom 7. Juni 2007 (van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233) als zweifelsfrei geklärt gelten. Der Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die Unionsrechtskonformität des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO bedarf es deshalb entgegen der erstmals in der Randnummer 5 des Schriftsatzes der Klagebevollmächtigten zu 2) vom 19. Juni 2017 erhobenen Forderung ungeachtet des Umstands nicht, dass der Verwaltungsgerichtshof vorliegend letztinstanzliches Gericht im Sinn von Art. 267 Abs. 3 AEUV ist.
- 49 Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang namentlich dem am 14. Dezember 1995 in der Rechtssache Peterbroeck erlassenen Urteil (C-312/93 - Slg. 1995, I-4599) zu. Denn in jener Entscheidung hatte der Europäische Gerichtshof ebenfalls darüber zu befinden, ob die nationalen Gerichte berechtigt bzw. verpflichtet sind, im Unionsrecht gründende Einwände gegen die Rechtmäßigkeit eines Hoheitsakts unberücksichtigt zu lassen, die erst nach dem Ablauf einer 60 Tage umfassenden (d.h. mit der in § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO statuierten Zeitspanne nahezu identischen) prozessrechtlichen Frist vorgebracht wurden.
- 50 Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs ist eine solche Frist grundsätzlich auch dann nicht zu beanstanden, wenn sie zur Folge hat, dass damit neue, auf das Unionsrecht gestützte Rügen nicht mehr geltend gemacht werden können (U.v. 14.12.1995 - Peterbroeck, C-312/93

- Slg. 1995, I-4599 Rn. 15 f.). Bestätigt hat der Europäische Gerichtshof diese Aussage - ebenfalls mit Blickrichtung auf eine 60 Tage umfassende verfahrensrechtliche Ausschlussfrist - im Urteil vom 27. Februar 2003 (Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877 Rn. 54). Das Erfordernis, dass die Frist erst von dem Tag an zu laufen beginnen darf, an dem der Betroffene von dem ihn beschwerenden Hoheitsakt vollständige Kenntnis erlangt hat (EuGH, U.v. 27.2.2003 a.a.O. Rn. 55), ist vorliegend gewahrt, da die Antragsbegründungsfrist nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO erst durch die Zustellung des mit den vollständigen Gründen versehenen Urteils in Lauf gesetzt wird.

- 51 In den beiden letztgenannten Entscheidungen ebenso wie in den Urteilen, die der Gerichtshof am 14. Dezember 1995 in den Rechtsachen von Schijndel und van Veen (C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705) sowie am 7. Juni 2007 in den Rechtssachen van der Weerd u. a. (C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233) erlassen hat, hat er zwar eine Mehrzahl von Einschränkungen aufgezeigt, die dieser Grundsatz erfährt. Keine von ihnen greift jedoch im vorliegenden Verfahren ein.
- 52 Allgemein gilt zunächst, dass jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Unionsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen unter Berücksichtigung der Grundsätze zu prüfen ist, die dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegen, wie z.B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens (EuGH, U.v. 14.12.1995 - Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599 Rn. 14; U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 19; U.v. 27.2.2003 - Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877 Rn. 56; U.v. 7.6.2007 - van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233 Rn. 33). Der Europäische Gerichtshof weist damit letztlich den Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, aufgrund ihrer spezifischen Kenntnis des nationalen Rechts zu beurteilen, ob eine prozessrechtliche Norm, die einen Verfahrensbeteiligten hindert, im Unionsrecht wurzelnde Einwände nach dem Ablauf einer bestimmten Frist geltend zu machen, im Licht des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes Bestand haben kann. Auch unter uneingeschränkter Berücksichtigung der Aussagen, die der Europäische Gerichtshof in diesem Zusammenhang mit Blickrichtung auf die Besonderheiten des belgischen (U.v. 14.12.1995 - Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599 Rn. 17 bis 19), des niederländischen (U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 13 bis 22; U.v. 7.6.2007 - van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233 Rn. 37 f.) und des italienischen Rechts (U.v. 27.2.2003 - Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877 Rn. 58 bis 61) getroffen hat, steht für den Verwaltungsgerichtshof außer Zweifel, dass § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

- 53 1.2.1 Für die zutreffende Beantwortung der Frage, ob eine nationale verfahrensrechtliche Vorschrift, aus der sich die fehlende Berücksichtigungsfähigkeit einer behaupteten Verletzung des Unionsrechts ergibt, vor den Maßstäben des Effektivitätsgrundsatzes Bestand haben kann, ist vor allem von Bedeutung, ob die Gerichte dieses Mitgliedstaates verpflichtet sind, innerstaatliche Vorschriften zwingenden Charakters auch dann von Amts wegen zu prüfen, wenn sich kein Verfahrensbeteiligter auf sie berufen hat. Besteht eine solche Verpflichtung hinsichtlich des nationalen Rechts, muss mit zwingenden unionsrechtlichen Bestimmungen ebenso verfahren werden (EuGH, U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 13). Gleiches gilt, wenn das Recht des jeweiligen Mitgliedstaats die dortigen Gerichte zu einer Prüfung zwingender Vorschriften, auf die sich kein Beteiligter berufen hat, lediglich berechtigt, nicht aber verpflichtet (EuGH, U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 14). Demgegenüber gebietet es das Unionsrecht nicht, dass die nationalen Gerichte die Frage eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsvorschriften dann von Amts wegen aufgreifen, wenn sie hierdurch die ihnen grundsätzlich gebotene Passivität aufgeben und sich auf andere Tatsachen und Umstände stützen müssten, als sie die Prozesspartei, die ein Interesse an der Anwendung dieser Tatsachen und Umstände besitzt, ihrem Begehren zugrunde gelegt hat (EuGH, U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 22).
- 54 Das deutsche verwaltungsgerichtliche Verfahren ist zwar, was die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen anbetrifft, gemäß § 86 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, Satz 2 VwGO vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägt; die prinzipielle Verpflichtung u. a. der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsstreitigkeiten unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden, gelangt in § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG zum Ausdruck. § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO durchbricht beide Grundsätze jedoch dahingehend, dass ein Antrag auf Zulassung der Berufung nur dann Erfolg hat, wenn der Rechtsbehelfsführer innerhalb der Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO Zulassungsgründe im Sinn von § 124 Abs. 2 VwGO dargelegt hat und die Voraussetzungen der geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegen. In solchen Rechtsbehelfsverfahren sind die Oberverwaltungsgerichte mithin im Sinne des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 1995 (van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 22) daran gehindert, die vorinstanzliche Entscheidung umfassend auf ihre Vereinbarkeit sowohl mit dem nationalen als auch mit dem Unionsrecht hin zu überprüfen; vielmehr sind sie auf die Würdigung des fristgerechten Vorbringens des Rechtsbehelfsführers beschränkt. Da es Ausdruck der von den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union geteilten Auffassung über das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Einzelnen ist, dass die Initiative in einem Rechtsstreit den Parteien zusteht und das Gericht nur in solchen Ausnahmefällen von Amts wegen tätig werden darf, in denen das öffentliche Interesse sein Eingreifen erfordert (EuGH, U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 21), ist gegen eine solche nationale Regelung unter unionsrechtlichem Blickwinkel nichts zu erinnern. Die Beschränkung der richterlichen Kognition

auf den Parteivortrag schützt vielmehr die Verteidigungsrechte und gewährleistet den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens, indem es den Rechtsstreit vor den mit der Prüfung neuen Vorbringens verbundenen Verzögerungen bewahrt (EuGH, U.v. 14.12.1995 - van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705 Rn. 21).

- 55 Unmittelbar aus der letztgenannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs folgt ferner, dass derartige Beschränkungen nicht nur in Zivilprozessen im eigentlichen Sinne, d.h. in solchen Rechtsstreitigkeiten zulässig sind, in denen dem Rechtsschutzsuchenden kein Träger öffentlicher Gewalt in hoheitlicher Eigenschaft gegenübersteht. Denn Streitgegenstand des dem Urteil vom 14. Dezember 1995 (van Schijndel und van Veen, C-430/93 u. a. - Slg. 1995, I-4705) zugrunde liegenden Verfahrens bildeten von einer berufsständischen Versorgungseinrichtung erlassene Leistungsbescheide, durch die die Kläger jenes Rechtsstreits als Pflichtmitglieder dieser Einrichtung zu Beiträgen für eine kollektive Altersversorgung herangezogen wurden. Desgleichen zeigen das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7. Juni 2007 (von der Weerd u. a., C-222/05 bis C-225/05 - Slg. 2007, I-4233), dem Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit behördlicher Anordnungen auf dem Gebiet des Tierseuchenrechts zugrunde lagen, und die aus Anlass eines steuerrechtlichen Falles ergangene Vorabentscheidung des gleichen Gerichts vom 26. April 2017 (Farkas, C-564/15 - juris), dass die vorstehend dargestellten Grundsätze auch in gerichtlichen Verfahren angewendet werden können, in denen sich die Beteiligten - wie vorliegend der Fall - nur innerhalb des Rechtsstreits „auf gleicher Augenhöhe“ gegenüberstehen, während zwischen ihnen ansonsten ein Verhältnis der Über- und Unterordnung besteht.
- 56 1.2.2 Sowohl Regelungen des nationalen Prozessrechts, die den Gerichten Beschränkungen bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Maßnahme mit dem Unionsrecht auferlegen, als auch die Handhabung derartiger Bestimmungen im konkreten Fall sind ferner nur dann mit dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz vereinbar, wenn die Verfahrensbeteiligten tatsächlich die Möglichkeit besitzen, einen auf dem Unionsrecht beruhenden Gesichtspunkt vor dem nationalen Gericht geltend zu machen (EuGH, U.v. 7.6.2007 - von der Weerd u. a., C-222/05 bis C-225/05 - Slg. 2007, I-4233 Rn. 41). Dieses Erfordernis ist z.B. dann nicht erfüllt, wenn die öffentliche Verwaltung eines Mitgliedstaates gegenüber dem späteren Rechtsschutzsuchenden zunächst erklärt hat, sie werde jene Bestimmung des nationalen Rechts, die aus der Sicht dieses Betroffenen mit dem Unionsrecht nicht in Einklang steht, ihm gegenüber nicht anwenden, und der Betroffene von der gleichwohl erfolgten Anwendung dieser Vorschrift ihm gegenüber erst zu einem Zeitpunkt erfahren hat, in dem die Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs, mit dem er die Unionsrechtswidrigkeit der mitgliedstaatlichen Bestimmung hätte geltend machen können, bereits abgelaufen war (EuGH, U.v. 27.2.2003 - Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877 Rn. 58 f.). Zu einer ähnlichen Vereitelung der praktischen Möglichkeit, im Unionsrecht wurzelnde Gründe für die Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Maßnahme vor einem mitgliedstaatlichen Gericht vortragen zu können, min-

destens aber zu einer Verkürzung der hierfür zur Verfügung stehenden sechzigtägigen Frist dürfte es ausweislich der (aus sich heraus allerdings nicht uneingeschränkt verständlichen) Angaben in der Randnummer 18 des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 1995 (Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599) in dem Verfahren vor dem dortigen nationalen Gericht gekommen sein. Denn der Europäische Gerichtshof hat im Urteil vom 7. Juni 2007 (von der Weerd, C-222/05 u. a. - Slg. 2007, I-4233 Rn. 40) angemerkt, das Ausgangsverfahren „Peterbroeck“ sei durch besondere Umstände des Einzelfalles geprägt gewesen, die dem Kläger jener Streitsache die Möglichkeit genommen hätten, die Unvereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift mit dem Gemeinschaftsrecht in geeigneter Weise geltend zu machen.

- 57 Vergleichbare Hemmnisse dafür, all die unionsrechtlich radizierten Gesichtspunkte, aus denen sich nach Auffassung der Klägerin die von ihr im Verfahren 22 ZB 14.7/22 ZB 17.960 geltend gemachten Rechtspositionen sowie die Rechtswidrigkeit der im Verfahren 22 ZB 14.217/22 ZB 17.961 streitgegenständlichen Untersagungsanordnung ergeben, innerhalb der jeweils laufenden Fristen für die Begründung der Anträge auf Zulassung der Berufung geltend zu machen, hat die Klägerin weder benannt noch sind sie unabhängig hiervon ersichtlich.
- 58 1.3 Gehindert wird die Klägerin durch die in § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO enthaltene Regelung lediglich daran, ihre Rechtsschutzbegehren auf unionsrechtliche Gesichtspunkte zu stützen, die entweder erst nach dem Ablauf der Fristen für die Begründung der Zulassungsanträge entstanden sind (z.B. weil ihr ggf. günstige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs erst nach diesen Zeitpunkten erlassen wurden), oder die ihr bis zum Ende der jeweiligen Fristen auch bei Wahrung der gebotenen Sorgfalt nicht bekannt sein konnten. Die Rechtslage unterscheidet sich insoweit jedoch nicht von der Situation, vor die sich Rechtsschutzsuchende gestellt sehen, die ihr Klagebegehren ausschließlich auf Vorschriften des nationalen Rechts stützen: Da der Ablauf der Antragsbegründungsfrist in solchen Fällen ebenfalls den „Schlusspunkt“ für den Vortrag derjenigen Umstände setzt, die bei der Entscheidung über den Zulassungsantrag berücksichtigungsfähig sind (BVerwG, B.v. 15.12.2003 - 7 AV 2.03 - NVwZ 2004, 744/745 zum Fall einer nachträglichen Rechtsänderung), wird das unionsrechtliche Äquivalenzprinzip nicht verletzt.
- 59 Der Annahme, die Berücksichtigungsfähigkeit nur solcher tatsächlicher oder rechtlicher Gegebenheiten, die bis zum Ablauf der Antragsbegründungsfrist in beachtlicher Weise vorgebracht wurden, missachte den Effektivitätsgrundsatz, steht zudem entgegen, dass der Rechtsbehelfsführer durch die Zäsur, die sich aus § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ergibt, nicht zwangsläufig einen endgültigen Rechtsverlust erleidet. Sollte sich die Unvereinbarkeit einer nationalen Behörden- oder Gerichtsentscheidung mit dem Unionsrecht erst aus Urteilen des Europäischen Gerichtshofs ergeben, die er - z.B. wegen der sich aus § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ergebenden Beschränkung - in das gegen die mitgliedstaatliche Maß-

nahme angestrengte Rechtsbehelfsverfahren nicht mehr in prozessrechtlich zulässiger Weise einführen konnte, so wäre ein solcher Umstand für die Rechtsbeziehungen zwischen dem Betroffenen und der öffentlichen Gewalt nicht ohne Belang. Denn durch die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts, die der Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren vornimmt, wird erläutert und verdeutlicht, in welchem Sinne und mit welcher Bedeutung diese Bestimmung ab ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder anzuwenden gewesen wäre (EuGH, U.v. 27.3.1980 - *Denkavit italiana*, C-61/79 - Slg. 1980, 1205 Rn. 16; U.v. 6.7.1995 - *BP Soupergaz*, C-62/93 - Slg. 1995, 1-1883 Rn. 39; U.v. 10.2.2000 - *Deutsche Telekom*, C-50/96 - Slg. 2000, I-743 Rn. 43; U.v. 13.1.2004 - *Kühne & Heitz*, C-453/00 - Slg. 2004, I-837 Rn. 21; U.v. 6.10.2005 - *Mytravel*, C-291/03 - Slg. 2005, I-8477 Rn. 16). Ein in einem Vorabentscheidungsverfahren ergehendes Urteil ist deshalb geeignet, Wirkungen auf Rechtsbeziehungen zu entfalten, die vor seinem Erlass entstanden sind (EuGH, U.v. 6.10.2005 - *Mytravel*, C-291/03 - Slg. 2005, I-8477 Rn. 17). Die Gerichte der Mitgliedstaaten haben eine Vorschrift in der Auslegung, die sie durch ein im Vorabentscheidungsverfahren ergangenes Urteil gefunden hat, auch auf Rechtsverhältnisse anzuwenden, die vor dem Erlass des Vorabentscheidungsurteils entstanden sind, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für die Anrufung der zuständigen Gerichte in einem die Anwendung dieser Vorschrift betreffenden Streit vorliegen (EuGH, U.V. 27.3.1980 - *Denkavit italiana*, C-61/79 - Slg. 1980, 1205 Rn. 16; U.V. 6.7.1995 - *BP Soupergaz*, C-62/93 - Slg. 1995, 1-1883 Rn. 39). Die gleiche Verpflichtung trifft Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit (EuGH, U.v. 13.1.2004 - *Kühne & Heitz*, C-453/00 - Slg. 2004, I-837 Rn. 22).

- 60 Hieraus folgt zwar selbst dann, wenn die vier im Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Januar 2004 (*Kühne & Heitz*, C-453/00 - Slg. 2004, I-837, Rn. 26 und Rn. 28) aufgeführten Kriterien erfüllt sind, keine strikte Pflicht zur Rücknahme belastender Verwaltungsakte, die im Licht neuerer Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof als unionsrechtswidrig anzusehen sind. Vielmehr ist die Behörde des betroffenen Mitgliedstaats auch in solchen Fällen lediglich verpflichtet, ihre Entscheidung zu überprüfen, um der mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung des Unionsrechts Rechnung zu tragen; anhand der Ergebnisse dieser Überprüfung muss sie entscheiden, inwieweit sie verpflichtet ist, die in Rede stehende Entscheidung zurückzunehmen (EuGH, U.v. 13.1.2004 - *Kühne & Heitz*, C-453/00 - Slg. 2004, I-837 Rn. 27). Fällt aber diese Entscheidung zu Ungunsten des Betroffenen aus, so besteht für ihn die Möglichkeit, durch die zuständigen nationalen Gerichte in einem neuen Rechtsstreit nachprüfen zu lassen, ob sich die öffentliche Verwaltung rechts- und ermessensfehlerfrei auf die eingetretene Bestandskraft des ursprünglichen Verwaltungsakts berufen durfte oder das Unionsrecht eine Anpassung der Behördenentscheidung an die nunmehr vorliegende Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs gebietet.
- 61 1.4 Der Befund, dass § 124a Abs. 4 Satz 4 und § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO auch insoweit mit dem Unionsrecht vereinbar sind, als diese Vorschriften der Berücksichtigungsfähigkeit von

im Unionsrecht wurzelnden Zulassungsgründen dann entgegenstehen, wenn letztere erstmals nach dem Ablauf der Antragsbegründungsfrist vorgetragen wurden, bedarf im Licht der Ausführungen in den im Lauf des Jahres 2017 eingereichten Schriftsätzen der Klagebevollmächtigten zu 2) keiner Korrektur

- 62 1.4.1 In der Randnummer 45 des Urteils vom 26. Februar 2013 (Fransson, C-617/10 - NJW 2013, 1415) hat der Europäische Gerichtshof seine gefestigte Rechtsprechung zitiert, der zufolge ein mitgliedstaatliches Gericht, das Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge tragen muss, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt. Eine Verpflichtung des Verwaltungsgerichtshofs, bei der Entscheidung über die Zulassungsanträge der Klägerin entgegen § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO solche aus dem Unionsrecht hergeleitete Einwände zu berücksichtigen, die erstmals nach dem Ablauf der Antragsbegründungsfristen vorgetragen wurden, folgt hieraus bereits deshalb nicht, weil die an den Ablauf dieser Fristen geknüpften Rechtsfolgen - wie vorstehend aufgezeigt - nicht in Widerspruch zum Unionsrecht stehen.
- 63 1.4.2 Inwiefern die Ausführungen in den Randnummern 51 bis 53 des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Februar 2012 (Costa und Cifone, C-72/10 u. a. - juris) geeignet sein sollen, den Rechtsstandpunkt der Klägerin zu stützen, erschließt sich weder aus ihrem Vorbringen noch aus dieser Entscheidung selbst. Ausgehend von der Feststellung, dass das innerstaatliche Recht Verfahrensmodalitäten vorzusehen hat, die den Schutz der Rechte von Wirtschaftssubjekten gewährleisten, die rechtswidrig von einer Ausschreibung ausgeschlossen wurden (U.v. 16.2.2012 a.a.O. Rn. 51), legt der Europäische Gerichtshof einerseits dar, unter welchen Voraussetzungen das nationale Recht diesem Schutzauftrag gerecht wird (U.v. 16.2.2012 a.a.O. Rn. 52), und wann das andererseits nicht der Fall ist (U.v. 16.2.2012 a.a.O. Rn. 53). Dass der Äquivalenz- und der Effektivitätsgrundsatz, auf die sich der Europäische Gerichtshof auch in diesem Zusammenhang bezogen hat (U.v. 16.2.2012 a.a.O. Rn. 51), keine Modifizierung der sich aus § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ergebenden Rechtsfolge erfordern, hat der Verwaltungsgerichtshof bereits aufgezeigt.
- 64 1.4.3 Ebenfalls unbehelflich ist die Bezugnahme der Klagebevollmächtigten zu 2) auf die Randnummer 50 des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Juni 2010 (C-203/08 - Slg. 2010, I-4695), da sich die dort aufgestellten Anforderungen an Eingriffe in unionsrechtlich verbürgte Grundfreiheiten auf die notwendige Ausgestaltung behördlicher Genehmigungsverfahren beziehen. Dem an gleicher Stelle außerdem erwähnten Postulat, dass dem von einem solchen Eingriff Betroffenen der Rechtsweg offen stehen muss, kommt in der Bundesrepublik Deutschland sogar Verfassungsrang zu (vgl. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und 2 GG). Da dieses Postulat auch aus der Sicht des Unionsrechts keinen Instanzenzug erfordert, sondern es insoweit ebenfalls genügt, wenn ein behaupteter Verstoß gegen Unionsrecht vor einem Ge-

richt geltend gemacht werden kann, das hierüber in erster und letzter Instanz befindet (vgl. EuGH, U.v. 7.6.2007 - van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233 Rn. 37, 38 und Rn. 41), kann es erst recht keinen Verstoß gegen Unionsrecht darstellen, wenn die Rechtsordnung eines Mitgliedstaates eine zweite Instanz zur Verfügung stellt, eine vollumfängliche Überprüfung der Sach- und Rechtslage in diesem Rechtszug aber davon abhängt, dass der Rechtsschutzsuchende form- und fristgerecht Gründe darlegt, aus denen sich die Notwendigkeit eines solchen Rechtsmittelverfahrens ergibt.

- 65 1.4.4 Der Grundsatz der unionsrechtlichen Unbedenklichkeit mitgliedstaatlicher Vorschriften, denen zufolge die nationalen Gerichte etwaige Verstöße gegen Unionsrecht nicht von Amts wegen, sondern nur auf Rüge eines Beteiligten hin prüfen, erfährt allerdings - worauf die Klagebevollmächtigten zu 2) in ihrem Schriftsatz vom 19. Juni 2017 prinzipiell zutreffend hingewiesen haben - im Anwendungsbereich der Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABI Nr. L 95, S. 29) eine Durchbrechung. Ob eine Vertragsklausel missbräuchlich ist, haben die Gerichte der Mitgliedstaaten danach - und dies sogar in einem Mahnverfahren - von Amts wegen zu prüfen (EuGH, U.v. 14.6.2012 - C-618/10 - NJW 2012, 2257 Rn. 43 und Rn. 57). Hat ein Gericht die Missbräuchlichkeit einer Klausel festgestellt, so muss es darüber hinaus alle Konsequenzen aus dieser Feststellung ziehen, ohne dass ein entsprechender Antrag des Verbrauchers abgewartet zu werden braucht (EuGH, U.v. 30.5.2013 - C-397/11 - juris Rn. 42), wobei das innerstaatliche Prozessrecht nach Möglichkeit in einer Weise anzuwenden ist, die dieser Verpflichtung Rechnung trägt (EuGH, U.v. 30.5.2013 a.a.O. Rn. 53). Auch hat das Gericht grundsätzlich anhand objektiver Kriterien zu prüfen, ob der betreffende Vertrag ohne diese Klausel bestehen kann (EuGH, U.v. 30.5.2013 a.a.O. Rn. 48). Begründet hat der Europäische Gerichtshof die „aktive“ Rolle, die er insoweit den nationalen Gerichten zugewiesen hat, zum einen mit dem Umstand, dass die bestehende Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden nur durch ein positives Eingreifen von dritter, von den Vertragsparteien unabhängiger Seite ausgeglichen werden kann (EuGH, U.v. 14.6.2012 - C- 618/10 - NJW 2012, 2257 Rn. 41), zum anderen durch einen Rückgriff auf den Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/13/EWG (EuGH, U.v. 30.5.2013 - C-397/11 - juris Rn. 45 und Rn. 47 f.).
- 66 Der im Schriftsatz der Klagebevollmächtigten zu 2) vom 19. Juni 2017 aufgestellten Behauptung, diese für den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/13/EWG entwickelte Rechtsprechung sei in gleicher Weise auf das Verhältnis zwischen Gewerbetreibenden und öffentlicher Gewalt anwendbar, kann nicht gefolgt werden. Gegen die Richtigkeit dieser These spricht, dass die Mehrzahl der Urteile des Europäischen Gerichtshofs, aus denen sich die unionsrechtliche Unbedenklichkeit mitgliedstaatlicher Bestimmungen ergibt, denen zufolge ein Rechtsschutzsuchender die Unvereinbarkeit nationalen Rechts oder nationaler behördlicher Maßnahmen mit Unionsrecht innerhalb normativ vorgegebener Fristen geltend machen muss, um damit vor Gericht durchdringen zu können, Streitigkeiten zwischen der öffentlichen Ver-

waltung und Gewerbetreibenden (U.v. 16.12.1976 - Rewe, Rs. 33/76 - Slg. 1976, 1989; U.v. 16.12.1976 - Comet, Rs. 45/76 - Slg. 1976, 2043; U.v. 14.12.1995 - Peterbroeck, C-312/93 - Slg. 1995, I-4599; U.v. 27.2.2003 - Santex, C-327/00 - Slg. 2003, I-1877) oder Wirtschaftssubjekten in mindestens vergleichbarer Stellung (z.B. Inhabern von Tierzuchtbetrieben, bei denen es sich um Landwirte, aber auch um Gewerbetreibende handeln kann) zugrunde lagen (vgl. zu einer derartigen Fallgestaltung EuGH, U.v. 7.6.2007 - van der Weerd u. a., C-222/05 bis 225/05 - Slg. 2007, I-4233). Aus den Darlegungen der Klägerin ergibt sich nicht, dass im Allgemeinen zwischen Betroffenen und der öffentlichen Hand stets ein Kräfteungleichgewicht bestünde, das demjenigen zwischen Verbrauchern und Gewerbetreibenden gleicht. Das gilt vor allem nicht bei einem Vorgehen der Verwaltung gegen im Geschäftsleben erfahrene Gewerbetreibende, denen auch der Zugang zu qualifizierter und nachhaltiger Rechtsvertretung - wie der vorliegende Fall anschaulich zeigt - in der Regel problemlos möglich ist.

67 1.4.5 Inwiefern das von der Klägerin in Bezug genommene Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. April 1999 (Ciola, C-224/97 - Slg. 1999, I-2517) ihre Auffassung zu stützen vermag, sie sei berechtigt, auch noch nach dem Ablauf der Frist zur Begründung eines Antrags auf Zulassung der Berufung die Unionsrechtswidrigkeit einschlägiger Bestimmungen des nationalen Rechts oder sonstige Verstöße gegen das Unionsrecht geltend zu machen, erschließt sich nicht. Nach jener Entscheidung vermag ein von einem Mitgliedstaat vor seinem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erlassener, bestandskräftig gewordener Verwaltungsakt, der gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, die nach dem Beitritt erfolgte Verhängung einer Geldbuße wegen Missachtung dieses Verwaltungsakts nicht zu rechtfertigen. Der Europäische Gerichtshof hat nach dem Verständnis des Senats damit - bezogen auf das Institut der Bestandskraft von Verwaltungsakten - auf eine rechtliche Gegebenheit hingewiesen, die in seiner Spruchpraxis auch ansonsten - bezogen ggf. auf das verwandte Institut der Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen - Niederschlag gefunden hat (vgl. z.B. EuGH, U.v. 3.9.2009 - Fallimento Olimpiclub, C-2/08 - Slg. 2009, I-7501 Rn. 30). Danach steht der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nur dem Unterfangen entgegen, den Geltungsanspruch eines rechtskräftig gewordenen Urteils wegen seiner (behaupteten) Unionsrechtswidrigkeit in Bezug auf den unmittelbaren Streitgegenstand in Frage zu stellen, während es der unionsrechtliche Effektivitätsgrundsatz verbietet, das gleiche Ergebnis auch für Folgeentscheidungen zu postulieren, die auf dem unanfechtbar gewordenen Hoheitsakt aufbauen.

68 1.4.6 Auch aus dem Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vom 19. Juni 1990 (Factortame u. a., C-213/89 - Slg. 1990, I-2433 Rn. 20) und vom 28. Juni 2001 (Larsy, C-118/00 - Slg. 2001, I-5063 Rn. 51) kann die Klägerin nichts zu ihren Gunsten herleiten. Der Europäische Gerichtshof hat darin den Grundsatz bekräftigt, dem zufolge jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung und jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar ist, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts führt, dass dem für die Anwendung

dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits im Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsrechtsnormen bilden. Dieser Rechtsgrundsatz betrifft den Umfang der Befugnisse, die den Gerichten unter unionsrechtlichem Blickwinkel zustehen müssen, insbesondere ihre sich auf unionswidrige mitgliedstaatliche Bestimmungen beziehende Normverwerfungskompetenz, nicht aber die unionsrechtlich gebotene Abgrenzung zwischen dem Beibringungs- und dem Amtsprüfungsgrundsatz. Rechtliche Folgerungen für die unionsrechtliche Bewertung der § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO können daraus also nicht gezogen werden.

- 69 1.4.7 Zu Unrecht macht die Klägerin schließlich geltend, die Vorschrift des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO könne die ihr zuge dachte Funktion angesichts der in der Vergangenheit erfolgten Aussetzung der beiden Zulassungsverfahren nicht mehr erfüllen. Tatsächlich ermöglicht es diese Bestimmung in Verbindung mit § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO, die vorliegenden Streitsachen nach der erfolgten Klärung der verfassungsrechtlichen Lage durch das Bundesverfassungsgericht ohne jene zusätzlichen Verzögerungen abzuschließen, die sich ergäben, müsste den Anträgen auf Zulassung der Berufung entsprochen werden. Denn bereits die im letztgenannten Fall bestehende Notwendigkeit, eine mündliche Verhandlung vorzubereiten und durchzuführen, ginge mit erheblichem zusätzlichem Zeitaufwand einher. Vor allem aber wäre es den Beteiligten nach einer Zulassung der Berufungen nicht verwehrt, neue Gesichtspunkte tatsächlicher oder rechtlicher Art in die Verfahren einzuführen; hieraus könnten sich weitere Erschwernisse für die Abwicklung der beiden Streitsachen ergeben.
- 70 Nur ergänzend ist vor diesem Hintergrund festzuhalten, dass die Aussetzung der Verfahren über die Zulassung der Berufung jedenfalls bis zu dem am 17. Dezember 2015 erlassenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts über die unter dem Aktenzeichen 1 BvR 2138/13 anhängig gemachte Verfassungsbeschwerde im ausdrücklichen Einverständnis mit allen Beteiligten erfolgte. Wenn der Verwaltungsgerichtshof in der Folgezeit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die unter den Aktenzeichen 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13 geführten Verfassungsbeschwerden abgewartet hat, so entsprach dies pflichtgemäßer Vorgehensweise. Bereits im Urteil vom 17. Dezember 1953 (1 BvR 147/52 - BVerfGE 3, 58/74) hat das Bundesverfassungsgericht nämlich darauf hingewiesen, dass das Prozessgericht aus Gründen der Verfahrensökonomie richtig handelt, wenn es einen Rechtsstreit aussetzt, so lange beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen eine entscheidungserhebliche Norm anhängig ist. Denn eine solche Vorgehensweise befreit nicht nur das Fachgericht davon, selbst eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Fragestellungen vorzunehmen, sondern entlastet auch das Bundesverfassungsgericht, da es von weiteren Vorlageverfahren frei gehalten wird (BVerfG, B.v. 8.10.2003 - 2 BvR 1309/03 - NJW 2004, 501).

- 71 2. Das mithin allein berücksichtigungsfähige Vorbringen in den Antragsbegründungen vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014 verschafft der Klägerin keinen Anspruch auf Zulassung der Berufung.
- 72 2.1 In diesen Schriftsätzen wurden keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Urteile (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) aufgezeigt.
- 73 2.1.1 Solche Zweifel ergeben sich zunächst nicht aus den Ausführungen, die sich wortgleich als Abschnitt 1.A im Schriftsatz vom 25. Januar 2014 und als Abschnitt 1.1.C in der Antragsbegründung vom 19. Februar 2014 finden.
- 74 Die Klägerin behauptet darin zum einen, diejenigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu, die sich mit „Mehrfachspielhallen“ befassen, seien deswegen nichtig bzw. unanwendbar, weil durch sie das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie die unionsrechtlich verbürgte Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 bis Art. 62 AEUV) verletzt würden. Zum anderen macht sie geltend, die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerFGH 66, 101) sei unzutreffend, weil der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit der einschlägigen Bestimmungen mit dem Unionsrecht nicht vollumfänglich, sondern nur eingeschränkt geprüft und er darüber hinaus das Erfordernis ignoriert habe, dass es einer unmittelbaren Gefährdung der Einwohner vor Ort bedürfe, um eine Spielhalle schließen zu können.
- 75 Vorab ist festzuhalten, dass der in den einleitenden Absätzen der Abschnitte 1 ,A bzw. 1.1 C der beiden Antragsbegründungen verwendete Begriff der „Mehrfachspielhalle“ der Rechtsordnung als solcher fremd ist. § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV definiert lediglich das Rechtsinstitut des „Verbots von Mehrfachkonzessionen“; hierunter versteht dieses Vertragswerk das Postulat, dass Spielhallen zueinander einen durch Landesrecht (vgl. in Bayern Art. 9 Abs. 3 AG-GlüStV) festzulegenden Mindestabstand einzuhalten haben. Eine zusätzliche Unschärfe erlangt das Vorbringen der Klägerin dadurch, dass im ersten Absatz des Texts, den die Antragsbegründungen auf Seite 3 bzw. auf Seite 12 aus dem Schriftsatz von 29. Juli 2013 übernommen haben, mit dem die Klägerin Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben hat, von „Mehrfachkonzessionen im gleichen baulichen Verbund“ die Rede ist. Da im Anschluss daran ausgeführt wurde, „Mehrfachkonzessionen im gleichen baulichen Verbund“ seien in Bayern ausnahmslos unzulässig, und im zweiten Absatz des dem Schriftsatz von 29. Juli 2013 entnommenen Zitats die Vorschrift des Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV erwähnt wird (ihr Satz 1 wiederholt das in § 25 Abs. 2 GlüStV normierte Verbot der Erteilung einer Erlaubnis für mehrere Spielhallen in ein und demselben baulichen Verbund), geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass sich die Klägerin in den Abschnitten 1.A bzw. 1.1.C der Antragsbegründungen gegen das Verbundverbot wendet. Hierfür spricht ferner, dass sich die

Spielhallen c ... und r... in ein und demselben Gebäude wie die Spielhalle e ... befinden, so dass § 25 Abs. 2 GlüStV und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV die Bestimmungen darstellen, derentwegen die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV für zwei dieser Spielhallen ausscheidet. Nur hinsichtlich des Verbundverbots, nicht aber hinsichtlich der Mindestabstandsregelung nach § 25 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV trifft auch - allerdings beschränkt auf Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach § 33i GewO erst nach dem 28. Oktober 2011 erteilt wurde - die in den Abschnitten 1 .A bzw. 1.1 C der Antragsbegründungen aufgestellte Behauptung der Klägerin zu, die Erteilung einer glückspielrechtlichen Erlaubnis sei in Bayern insoweit ausnahmslos unzulässig (vgl. zur Möglichkeit, zugunsten von Spielhallen, die nicht dem Verbundverbot, sondern nur der Mindestabstandsregelung unterfallen, in Härtefällen eine Ausnahme zu bewilligen, Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV). Mit diesem Verständnis des Begriffs der „Mehrfachspielhallen“ weiß sich der beschließende Senat in Einklang u. a. mit der Ausdrucksweise des Bundesverfassungsgerichts, des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des 2. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, die den Terminus „Mehrfachspielhallen“ ebenfalls für dem Verbundverbot unterfallende Einrichtungen verwendet haben (BVerfG, B.v. 7.3.2017 -1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 150; BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 86; E.v. 29.6.2018 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 85; BayVGH, B.v. 19.6.2013 - 2 ZB 12.368 - juris Rn. 3; B.v. 17.2.2014 – 2 ZB 11.1775 - juris Rn. 3).

- 76 2.1.1.1 Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG scheidet entgegen dem Vorbringen in den Antragsbegründungen als Maßstabnorm, aus der sich die von der Klägerin der Sache nach behauptete Ungültigkeit des § 25 Abs. 2 GlüStV und des Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV auch nur möglicherweise ergeben können, ersichtlich aus. Denn diese Bestimmungen sind nicht einmal abstrakt geeignet, den grundrechtlich verbürgten Anspruch zu beeinträchtigen, dass über ein Rechtsschutzgesuch der von Gesetzes wegen hierfür zuständige Richter befindet.
- 77 2.1.1.2 Die Antragsbegründungen zeigen ferner nicht auf, dass die beiden vorgenannten Normen mit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 bis 62 AEUV) in der Auslegung, die diese Grundfreiheit im Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 19. Juli 2012 (Garkalns, C-47011 - NVwZ 2012, 1162) gefunden hat, nicht in Einklang steht.
- 78 Die Klägerin stützt ihre Rechtsansicht auf die Annahme, aus dieser Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ergebe sich, dass die Versagung einer Erlaubnis für Spielhallen u. a. nur dann unionsrechtskonform sei, wenn die Erteilung einer solchen Erlaubnis eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks bewirke. Mit dieser Behauptung verkennt die Klägerin den Aussagegehalt des Urteils 19. Juli 2012 (Garkalns, C-47011 - NVwZ 2012, 1162). Bei der darin wiederholt aufscheinenden Wendung „erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Staates und der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks“ handelt es sich nicht um ein aus dem primären

oder sekundären Unionsrecht hergeleitetes Postulat, dem jede mitgliedstaatliche Regelung genügen muss, die die öffentliche Verwaltung ermächtigt, den Betrieb einer Spielhalle nicht zuzulassen. Der Europäische Gerichtshof hat insofern vielmehr lediglich einen Ausschnitt aus Art. 42 Abs. 3 des lettischen Glücksspiel- und Lotteriegesetzes als jener Vorschrift zitiert, über deren Auslegung im Licht der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit im Urteil vom 19. Juli 2012 (a.a.O.) zu befinden war.

- 79 Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine derart weit gefasste Ermessensbestimmung wie Art. 42 Abs. 3 des lettischen Glücksspiel- und Lotteriegesetzes vor den Maßstäben des Unionsrechts Bestand haben kann, hat der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 19. Juli 2012 (a.a.O. Rn. 48) dahingehend umschrieben, dass eine solche Norm zum einen tatsächlich das Ziel verfolgen muss, die Gelegenheit zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen oder die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Zum anderen muss das behördliche Ermessen in transparenter Weise ausgeübt werden, die eine Nachprüfung ermöglicht, ob die Genehmigungsverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind. Allein diese Erfordernisse bilden den unionsrechtlich vorgegebenen Prüfungsmaßstab.
- 80 § 24 Abs. 2 GlüStV und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV stehen mithin nicht deswegen in Widerspruch zum Unionsrecht, weil der aus diesen Vorschriften resultierende Versagungsgrund unabhängig davon eingreift, ob die Existenz mehrerer Spielhallen, die miteinander in einem baulichen Verbund stehen, im konkreten Einzelfall mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Einwohner des betroffenen Verwaltungsbezirks einhergeht. Die Frage einer transparenten Ermessensausübung stellt sich angesichts des zwingenden Charakters dieser beiden Bestimmungen von vornherein nicht. Angriffe dagegen, dass die Korrektheit der Durchführung des Verfahrens, in dem über die Erteilung bzw. Ablehnung von Spielhallenerlaubnissen befunden wird, in der Bundesrepublik Deutschland einer Nachprüfung zugänglich ist, die allen einschlägigen unionsrechtlichen Anforderungen gerecht wird, hat die Klägerin in den Antragsbegründungen vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014 nicht vorgebracht.
- 81 2.1.1.3 Die Kritik, die die Klägerin in Abschnitt 1.A und in Abschnitt 1.1.C der Antragsbegründungen an den unionsrechtlichen Ausführungen in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101/113 f.) übt, wäre allenfalls dann geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Urteile im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO aufzuzeigen, wenn diese tragend auf jene Teile der Begründung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) gestützt worden wären. Dies ist jedoch nicht der Fall; vielmehr verhalten sich weder das Urteil vom 31. Oktober 2013 noch dasjenige vom 12. Dezember 2013 überhaupt zu unionsrechtlichen Fragestellungen.

- 82 2.1.1.4 Soweit sich die Ausführungen in den im Laufe des Jahres 2017 eingereichten Schriftsätzen der Klagebevollmächtigten zu 2) mit der Frage befassen, ob das Unionsrecht auf den Betrieb der verfahrensgegenständlichen Spielhallen anwendbar ist (vgl. dazu namentlich die Randnummern 135 bis 156 der Zuschrift vom 19.6.2017), hat die Klägerin darin nicht in prozessrechtlich beachtlicher Weise innerhalb der Begründungsfrist aufgezeigt, dass die angefochtenen Entscheidungen im Licht des Unionsrechts ernstlichen Zweifeln im Sinn von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO begegnen (oder aus dem gleichen Grund ein anderer der in § 124 Abs. 2 VwGO aufgeführten Zulassungsgründe eingreift).
- 83 2.1.1.5 Ein Vorbringen, das auch noch nach dem Ablauf der Zweimonatsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO die Möglichkeit zu erläuternden und verdeutlichenden unionsrechtlichen Ausführungen geben könnte, enthält insbesondere nicht der Text, der sich auf Seite 3 des Schriftsatzes vom 25. Januar 2014 und auf Seite 12 der Antragsbegründung vom 19. Februar 2014 jeweils im Anschluss an das zweite der drei dort aufeinanderfolgenden Tirets findet. Die Klägerin hat dort lediglich referiert, dass der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 19. Juli 2012 (Garkalns, C-470/11 - NVwZ 2012, 1162 Rn. 42) die Forderung aufgestellt hat, eine mitgliedstaatliche Regelung, kraft derer die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle versagt wird, müsse tatsächlich das Ziel verfolgen, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen oder die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Die bloße Wiedergabe dieses richterrechtlich entwickelten Postulats aber beinhaltet als solche nicht die Behauptung, die öffentliche Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland missachte diesen Grundsatz. Sollte das Vorbringen der Klägerin gleichwohl in diesem Sinne auszulegen sein, würde es den sich aus § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ergebenden Anforderungen an ein beachtliches Darlegen von Zulassungsgründen nicht genügen. Denn der in diesen Vorschriften verwendete Begriff des „Darlegens“ setzt schon nach allgemeinem Sprachgebrauch mehr voraus, als lediglich eine nicht näher spezifizierte Behauptung aufzustellen; „etwas darlegen“ bedeutet vielmehr so viel wie „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“ (BVerwG, B.v. 2.10.1961 -VIII B 78.61 - BVerwGE 13, 90/91; B.v. 9.3.1993 - 3 B 105.92 - NJW1993, 2825; BayVGh, B.v. 6.10.2014 - 22 ZB 14.1079 u. a. - NuR 2014, 879; B.v. 9.3.2016 - 22 ZB 16.283 - juris Rn. 6; B.v. 18.5.2016 -22 ZB 16.12-juris Rn. 15; B.v. 23.12.2016 - 22 ZB 16.2286 - juris Rn. 6).
- 84 Dass § 25 Abs. 2 GlüStV und Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV in Wahrheit nicht dem Anliegen dienen, das Glücksspielwesen einzudämmen, oder dass die öffentliche Gewalt in Deutschland dieses Ziel nicht kohärent und systematisch verfolgt, zeigen die Schriftsätze vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014 indes an keiner Stelle auf; in den Überschriften des Abschnitts I.B.b der Antragsbegründung vom 25. Januar 2014 und des Abschnitts I.1.D.b des Schriftsatzes des Klagebevollmächtigten zu 1) vom 19. Februar 2014 ist im Gegenteil von dem - nach Auffassung der Klägerin allerdings nur langfristig - „gesetzgeberische[n] Ziel der Eindämmung und Bekämpfung der Spielsucht“ die Rede.

Damit aber fehlt es an rechtzeitigen Darlegungen, die Anknüpfungspunkt für die Berücksichtigungsfähigkeit der im Lauf des Jahres 2017 erfolgten Ausführungen der Klagebevollmächtigten zu 2) sein könnten, mit denen aufgezeigt werden soll, dass die Regulierung des Spielhallenwesens in Deutschland gegen das unionsrechtliche Gebot eines kohärenten und systematischen Vorgehens verstoße.

- 85 2.1.2 Keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Urteile ergeben sich auch aus den Ausführungen in den Antragsbegründungen vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014, mit denen die Klägerin die Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu in Abrede stellt.
- 86 Soweit sie zu diesem Zweck Gesichtspunkte vorträgt, auf die das Bundesverfassungsgericht den Beschluss vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20) sowie der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Entscheidungen vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101), vom 12. Juni 2017 (Vf. 4-VII-13 u. a. -juris) und vom 29. Juni 2018 (Vf. 4-VII-13 u. a. -juris) gestützt haben, folgt dies bereits aus der Bindungswirkung, die diesen Entscheidungen gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG bzw. gemäß Art. 29 Abs. 1 VerfGHG zukommt. Denn diese Wirkung erstreckt sich auch auf die tragenden Gründe, soweit sie Ausführungen zur Auslegung der Verfassung enthalten (vgl. zu § 31 Abs. 1 BVerfGG z.B. BVerfG, B.v. 20.1.1966 - 1 BvR 140/62 - BVerfGE 19, 377/392; B.v. 10.6.1975 -2 BvR 1018/74 - BVerfGE 40, 88/93 f.; U.v. 31.1.1989- 1 BvL 17/87 - BVerfGE 79, 256/264; B.v. 16.3.2005 - 2 BvL 7/00 - BVerfGE 112, 268/277; B.v. 18.1.2006 - 2 BvR 2194/99 - BVerfGE 115, 97/109 f.; zu Art. 29 Abs. 1 VerfGHG Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 60 Rn. 21; Müller in Meder/Brechmann, BV, 5. Aufl. 2014, Art. 60 Rn. 14). Im Fall der drei vorgenannten Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kommt hinzu, dass sich auch ihre Rechtskraft auf die Klägerin erstreckt, da sie an den diesen Entscheidungen vorausgehenden Verfahren beteiligt war.
- 87 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Urteile ergeben sich aus den Antragsbegründungen aber auch insoweit nicht, als die Klägerin die Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu mit Erwägungen in Abrede stellt, zu denen sich das Bundesverfassungsgericht und der Bayerische Verfassungsgerichtshof bisher nicht geäußert haben.
- 88 2.1.2.1 Nicht mehr gehört werden kann die Klägerin zunächst mit dem Einwand, es verstoße gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes, dass der Glücksspielstaatsvertrag in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 als Abgrenzungskriterium zwischen denjenigen Spielhallen, die auch ohne Erlaubnis nach § 24 GlüStV grundsätzlich bis zum 30. Juni 2017 weiterbetrieben werden durften, und solchen Spielhallen, bei denen diesen Berechtigung mit dem Ablauf des 30. Juni 2013 erlosch, auf den Stichtag „28. Oktober 2011“ abgestellt hat.

Denn die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des Rückgriffs auf den Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz über den Glücksspielstaatsvertrag haben sowohl das Bundesverfassungsgericht (B.v. 7.3.2017 -1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 198 - 205) als auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101/117 f.) ausdrücklich bejaht. Die Behauptung, der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe das Grundrecht der Klägerin aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG durch eine unzulässige Reduzierung des Prüfungsumfangs verletzt (Abschnitt 1.D der Antragsbegründung vom 25.1.2014, Abschnitt 1.1.F des Schriftsatzes vom 19.2.2014), zöge selbst für den Fall ihrer Richtigkeit keinen Wegfall der Rechtskraft- und der Bindungswirkung der Entscheidung vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101) nach sich. Gleiches gilt für die übrigen Einwände, die die Klägerin gegen die Richtigkeit der tatsächlichen Annahmen und der Rechtsauffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vorbringt.

- 89 2.1.2.2 Gleichfalls mit Bindungs- (hinsichtlich der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.2013, a.a.O., zudem mit Rechtskraft-)Wirkung geklärt ist durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20) und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) ferner, dass die Klägerin durch das Verbundverbot und die in ihrem Fall geltende einjährige Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV nicht in ihrem Eigentumsgrundrecht und in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit verletzt wird. Insofern genügt es, auf die Ausführungen in den Randnummern 196 bis 212 des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (a.a.O.) bzw. auf die Abschnitte V.2.a und V.3 der Gründe der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) zu verweisen. In Abschnitt V.2.a der Gründe dieser Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof zwar die Vereinbarkeit der in den seinerzeit verfahrensgegenständlichen Popularklageverfahren angegriffenen Normen (zu ihnen gehörte ausweislich des Abschnitts I der Gründe jener Entscheidung sowohl § 25 Abs. 2 als auch § 29 Abs. 4 GlüStV) mit dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) der Spielhallenbetreiber geprüft. Da Art. 101 BV jedoch auch die berufliche Betätigungsfreiheit umfasst (die Verfassung des Freistaates Bayern kennt kein gesondertes Grundrecht auf Berufsfreiheit), wurde das diesbezügliche Vorbringen der Klägerin auch unter landesverfassungsrechtlichem Blickwinkel gewürdigt.
- 90 2.1.2.3 Nicht durchdringen kann die Klägerin ferner mit der Behauptung, die unterschiedlich langen Übergangsfristen für „altkonzessionierte“ Spielhallen im Sinn von § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV (d.h. solche Betriebe, für die eine Erlaubnis nach § 33i GewO bis zum 28.10.2011 erteilt wurde) und „neukonzessionierte“ Spielhallen im Sinn von § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV, deren Erlaubnis nach § 33i GewO erst aus der Zeit nach diesem Stichtag stammt, verstießen gegen die Grundrechte nach Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV. Denn das unterschiedliche Maß an Vertrauensschutz in den Fortbestand der Rechtslage, die dann bestand, wenn Erlaubnisse nach § 33i GewO bis zu dem bzw. erst nach dem genannten Stichtag erteilt wur-

den, rechtfertigt die vorgenommene Ungleichbehandlung (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 213).

- 91 Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Differenzierung, die den Vorschriften des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV einer- und des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV andererseits zugrunde liegt, zwar nicht ausdrücklich anhand des Grundrechts aus Art. 118 Abs. 1 BV geprüft, sondern diese Thematik im Zusammenhang mit der Fragestellung erörtert, ob die inmitten stehende Ungleichbehandlung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) vereinbar ist (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101/115 ff.). Die Ausführungen im letzten Absatz des Abschnitts V.1 .d der Gründe der Entscheidung vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) lassen jedoch keinen Zweifel daran zu, dass der Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang von der Vereinbarkeit der genannten Bestimmungen auch mit Art. 118 Abs. 1 BV ausgegangen ist. Dies folgt insbesondere aus der von ihm ausdrücklich erwähnten Sachgerechtigkeit der Differenzierung zwischen „Alt-„ und „Neukonzessionären“ (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 a.a.O. S. 117 unten/118 oben), die darin liege, dass nach dem 28. Oktober 2011 konkret mit dem Inkrafttreten eines geänderten Glücksspielstaatsvertrags habe gerechnet werden müssen (BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 a.a.O. S. 118). Denn die Frage, ob zwischen Sachverhalten, die der Normgeber in verschiedenerweise regelt, Unterschiede von einem Gewicht bestehen, die die vorgenommene Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen, stellt das ausschlaggebende Kriterium für die Prüfung dar, ob Vorschriften vor dem Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes Bestand haben können.
- 92 Dass sich die inhaltliche Tragweite der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (a.a.O.) nicht auf die Bejahung der Vereinbarkeit der verfahrensgegenständlichen Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und des bayerischen Ausführungsgesetzes mit jenen Bestimmungen der Verfassung des Freistaates Bayern beschränkt, die in jener Entscheidung ausdrücklich erörtert wurden, hat der Verfassungsgerichtshof im Übrigen in seinen Entscheidungen vom 12. Juni 2017 (Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 79) und vom 29. Juni 2018 (Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 60 und 62) bestätigt. Danach erstreckt er im Fall einer zulässigen Popularklage seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind (BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 a.a.O. Rn. 79 m.w.N.); auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache bereits ergangene Entscheidung bestimmte Aspekte nicht ausdrücklich erwähnt, rechtfertigt dies nicht stets eine erneute verfassungsrechtliche Prüfung desselben Gegenstandes (BayVerfGH, E.v. 29.6.2018 a.a.O. Rn. 60 m.w.N.). In den Randnummern 59, 62 und 70 der Entscheidung vom 29. Juni 2018 (a.a.O.) hat er aus diesem Grund die u. a. von der Klägerin erneut anhängig gemachte Popularklage insoweit als unzulässig angesehen, als mit ihr die Verfassungswidrigkeit des § 29 Abs. 4 GlüStV gerügt wurde; die Vereinbarkeit auch dieser Regelung mit der Verfassung des Freistaates Bayern sei bereits in der Entscheidung vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-

12 u. a. - VerfGH 66, 101) festgestellt worden (BayVerfGH, E.v. 29.6.2018 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 62).

- 93 2.1.2.4 Der Umstand, dass es nach Darstellung in den Antragsbegründungen allgemeiner Verwaltungspraxis entspreche, vor der Erteilung einer Erlaubnis nach § 33i GewO zunächst den Erlass einer baurechtlichen Genehmigung abzuwarten, die für die Nutzung der Betriebsräume als Spielhalle benötigt wird, ändert nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 207) an der Vereinbarkeit des § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV mit dem Grundgesetz ebenso wenig etwas wie die Tatsache, dass die Klägerin eine solche Baugenehmigung vor dem 28. Oktober 2011 - nämlich am 13. September 2011 - erhalten hat.
- 94 Aus der Verfassung des Freistaates Bayern ergibt sich nichts anderes. Auch insoweit gilt, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht so weit reicht, Rechtssubjekte des Privatrechts vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren (BayVerfGH, E.v. 9.5.2016 - Vf. 14-VII-14 u. a. - NVwZ 2016, 999 Rn. 153). Auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte darf der Normgeber deshalb mit Wirkung für die Zukunft grundsätzlich einwirken (BayVerfGH, E.v. 9.5.2016 a.a.O. Rn. 153). Da es für die Beantwortung der Frage, ob ein Vorhaben mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften vereinbar ist, maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über den Antrag ankommt, handelt ein Vorhabensträger deshalb auch nach der Einleitung eines Genehmigungsverfahrens grundsätzlich auf eigenes Risiko; er muss jederzeit damit rechnen, dass der Erlass des von ihm erstrebten begünstigten Verwaltungsakts an einer Änderung der Sach- oder Rechtslage scheitert (BayVerfGH, E.v. 9.5.2016 a.a.O. Rn. 154). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof geht damit von den gleichen rechtlichen Erwägungen aus, von denen sich das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 206) bei der Beantwortung der Frage hat leiten lassen, ob der Glücksspielstaatsvertrag in unbedenklicher Weise hinsichtlich der Zubilligung gesteigerten Vertrauensschutzes nach § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV auf den Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO abstellen durfte. Entgegen dem Vorbringen in Abschnitt IB.a der Antragsbegründung vom 25. Januar 2014 und in Abschnitt 1.1.D.a des Schriftsatzes vom 19. Februar 2014 bestand deshalb von Verfassungs wegen keine Verpflichtung, stattdessen die von der Klägerin für zutreffend angesehenen Zeitpunkte der Erteilung einer erforderlichen Baugenehmigung oder der Beantragung der Erlaubnis nach § 33i GewO für maßgeblich zu erklären.
- 95 2.1.2.5 Die gleichen Erwägungen, die die unterschiedlich langen Übergangsfristen für alt- und neukonzessionierte Spielhallen rechtfertigen, greifen auch hinsichtlich des Umstands Platz, dass § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und Art. 12 AGGlüStV die Möglichkeit einer Befreiung u. a. vom Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV) nur hinsichtlich solcher Spielhallen eröffnen, die

bis zum 28. Oktober 2011 nach § 33i GewO erlaubt wurden. Auch insoweit gilt, „dass bei Spielhallen, die nach dem 28. Oktober 2011 genehmigt wurden, kein schutzwürdiges Vertrauen in die Fortgeltung der Rechtslage ... bestand und auf den Erhalt einer Erlaubnis [nach § 33i GewO] vor deren Erteilung nicht vertraut werden konnte“ (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 213). Dass Art. 12 AGGlüStV keine Verstöße gegen die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) erkennen lässt, und dass das Übergangsrecht insgesamt eine zulässigen Eigentumsbegrenzung darstellt, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in den Entscheidungen vom 12. Juni 2017 (Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 86) und vom 29. Juni 2018 (Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 85) ausdrücklich festgehalten. Dem gegenläufigen Vorbringen in den Antragsbegründungen kann deshalb nicht gefolgt werden.

- 96 2.1.2.6 Angesichts der Rechtskraft- und der Bindungswirkung der beiden letztgenannten Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kann die Klägerin auch mit ihrem Vorbringen nicht durchdringen, es stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar, dass von dem Erfordernis, den in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV vorgeschriebenen Mindestabstand einzuhalten, gemäß Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV Ausnahmen zugelassen werden könnten, während das hinsichtlich des Verbundverbots (§ 25 Abs. 2 GlüStV) nicht der Fall sei. Denn dem Gesetzgeber war es im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums verfassungsrechtlich unbenommen, bei der Bekämpfung der Spielsucht ein besonderes Augenmerk auf die baulichen Verbünde zu richten und insoweit die Ausnahmetatbestände anders zu fassen als beim Abstandsgebot (BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 86; E.v. 29.6.2018 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 85). Zur Begründung hat der Verfassungsgerichtshof - anknüpfend an die diesbezüglichen Ausführungen im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 191) - darauf verwiesen, dass bei Spielhallen, die untereinander in einem baulichen Verbund stehen („Mehrfachspielhallen“), das Vertrauen in den unbeschränkten Weiterbetrieb schon vor der Neuregelung stark eingeschränkt war, weil derartige Spielhallenverbünde als legale Umgehung der vom Gesetzgeber schon früher beabsichtigten Einschränkung der je Spielhalle maximal zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten anzusehen sind (BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 a.a.O. Rn. 86; E.v. 29.6.2018 a.a.O. Rn. 85).
- 97 2.1.2.7 Die Rüge der Klägerin, für die kurze, in § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV getroffene Übergangsregelung fehle es u. a. deshalb an einer sachlichen Rechtfertigung, weil das Ziel der Eindämmung der Spielsucht langfristiger Natur sei, ist in mehrfacher Hinsicht unschlüssig.
- 98 Nicht in plausibler Weise dargelegt hat die Klägerin zunächst ihre Behauptung, die mit dem Glücksspielstaatsvertrag und dem bayerischen Ausführungsgesetz hierzu in Bezug auf Spielhallen verfolgten Anliegen ließen sich nur langfristig erreichen. Zur Begründung dieser These beruft sie sich nicht auf Aussagen der vertragsschließenden Parteien oder des bayerischen

Landesgesetzgebers, sondern ausschließlich auf eine beiläufige Bemerkung im Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 4. Dezember 2013 (3 EO 494/13 -juris Rn. 13). Das Oberverwaltungsgericht hat seine Annahme, das Ziel der Eindämmung und Bekämpfung der Spielsucht sei „nicht auf eine zeitlich unmittelbare Umsetzung angelegt“, sondern von „eher langfristige[r]“ Art, allein auf die in § 10 Abs. 2 Nr. 1 des Thüringer Spielhallengesetzes (ThürSpielhallenG) vom 21. Juni 2012 (GVBI S. 153, 159) enthaltene Regelung gestützt. Danach dürfen Spielhallen, für die „vor“ dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt wurde, bis zum Ablauf des 30. Juni 2017 ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis weiterbetrieben werden; innerhalb eines sich daran anschließenden Zeitraums von weiteren fünf Jahren kann zur Vermeidung unbilliger Härten eine Befreiung von bestimmten sich aus dem Thüringer Spielhallengesetz ergebenden Anforderungen erteilt werden. Spielhallen, deren Erlaubnis nach § 33i GewO aus der Zeit „nach“ dem 28. Oktober 2011 stammt, bedürfen gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürSpielhallenG demgegenüber ab dem 1. Juli 2013 einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Die Rechtslage in Thüringen entspricht damit (abgesehen von der offenbar versehentlich unterbliebenen Erfassung solcher Betriebe, deren gewerberechtliche Konzessionierung am 28.10.2011 erfolgt ist), im Wesentlichen der Rechtslage, die sich bereits aus § 29 Abs. 4 GlüStV ergibt.

- 99 Soll aber die Ausdünnung des Angebots an Spielhallen, soweit erst nach dem 28. Oktober 2011 konzessionierte Betriebe inmitten stehen, auch in Thüringen rasch (nämlich ein Jahr nach dem Inkrafttreten des geänderten Glücksspielstaatsvertrags) erfolgen, so erschließt sich die Richtigkeit der Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts, die partielle Neuregelung des Spielhallenwesens sei „nicht auf eine zeitlich unmittelbare Umsetzung angelegt“ (B.v. 4.12.2013 - 3 EO 494/13 - juris Rn. 13), nicht. Vielmehr hat der Glücksspielstaatsvertrag durch die Zubilligung einer lediglich einjährigen Übergangsfrist für Neukonzessionäre zu erkennen gegeben, dass ihm daran gelegen ist, die von ihm angestrebte Verringerung der Zahl der Spielhallen so rasch wirksam werden zu lassen, als das ohne Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geschehen konnte. Zu Recht ist deshalb bereits das Oberverwaltungsgericht für das Land Rheinland-Pfalz im Beschluss vom 27. Mai 2014 (6 B 10343/14 - NVwZ-RR 2014, 682 Rn. 12) der vorstehend dargestellten Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts entgegengetreten.
- 100 Erst recht nicht gefolgt werden kann dem Standpunkt, der im Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 4. Dezember 2013 (3 EO 494/13 - juris Rn. 13) vertreten wird, angesichts der in Bayern bestehenden Rechtslage. Durch seine Entscheidung, dass Untersagungsverfügungen und sonstige aufsichtliche Maßnahmen, die in Bezug auf Spielhallen ergriffen werden, kraft Gesetzes sofort vollziehbar sind (Art. 10 Satz 2 Halbs. 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV), hat der bayerische Landesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die öffentliche Verwaltung in der Lage sein soll, gegen unerlaubt oder sonst in nicht rechtskonformer Weise betriebene Spielhallen so rasch und so effektiv einzuschreiten,

als das von Rechts wegen möglich ist. Die Situation in Bayern unterscheidet sich insofern von derjenigen in Thüringen: Es war gerade das Fehlen einer kraft Gesetzes bestehenden sofortigen Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten, durch die die Schließung einer unerlaubt betriebenen Spielhalle angeordnet wurde, die dem Thüringer Oberverwaltungsgericht im Beschluss vom 4. Dezember 2013 (3 EO 494/13 - juris Rn. 12 f.) Anlass gab, erhöhte Anforderungen an die Begründung des öffentlichen Interesses an der behördlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit einer derartigen Anordnung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 1 VwGO) zu stellen.

- 101 2.1.2.8 Ebenfalls unschlüssig ist die Behauptung der Klägerin, die für neu konzessionierte Spielhallen geltenden Übergangsregelungen (insbesondere § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV) seien deshalb unverhältnismäßig, weil hiervon nur wenige Spielhallen betroffen seien, ab dem 1. Juli 2017 für „Mehrfachkonzessionen“ ferner ein Totalverbot gelte, und es ab dem 1. Juli 2012 zu einem faktischen Baustopp für untereinander in einem baulichen Verbund stehende Spielhallen gekommen sei. Dieses Vorbringen lässt unberücksichtigt, dass für die Spielhallen von Altkonzessionären ab dem 1. Juli 2017 die Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV mit der Folge eingreift, dass solche Einrichtungen, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Normen erfüllt sind, ggf. auch nach jenem Datum weiterbetrieben werden dürfen. Gerade vor diesem Hintergrund handelte der Normgeber ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht, wenn er Regelungen schuf, die es der öffentlichen Verwaltung gestatten, gegen jene Spielhallen, deren Betreiber keinen Vertrauensschutz beanspruchen können (so ausdrücklich BVerfG, B.v. 7.3.2017 - BvR 1314/12 - BVerfGE 145, 20 Rn. 213), alsbald und effektiv einzuschreiten, um so im Interesse einer effektiven Bekämpfung der Glücksspielsucht eine möglichst schnelle Reduzierung des Spielhallenangebots zu erreichen (BVerfG, B.v. 7.3.2017 a.a.O. Rn. 197 und Rn. 213).
- 102 2.1.3 Das Vorliegen der Voraussetzungen des Zulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO hat die Klägerin schließlich auch insoweit nicht aufgezeigt, als sie sich gegen die im Urteil vom 12. Dezember 2013 (Az. Au 5 K 13.1568) zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Verwaltungsgerichts wendet, die Beklagte habe die Untersagung des Weiterbetriebs der Spielhalle c ... zu Recht auf Art. 10 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gestützt.
- 103 Dies folgt bereits daraus, dass das Ergebnis des Klageverfahrens Au 5 K 13.1568 nicht ausschlaggebend davon abhängt, ob die Anordnung, den Betrieb einer Spielhalle einzustellen, für die eine nach § 24 GlüStV erforderliche Erlaubnis fehlt, auf die vorgenannten Bestimmungen oder - wie die Klägerin das für rechtens erachtet - auf § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO zu stützen ist. Denn die Beklagte ist für den Vollzug aller vorgenannten Normen sachlich und örtlich zuständig; auch die jeweils anzustellenden Ermessenserwägungen sind identisch. Ein praktischer Unterschied ergibt sich nur insofern, als Anordnungen, die auf § 9 Abs. 1 Satz 2

oder 3 GlüStV (i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV) gestützt werden, kraft Gesetzes (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbs. 2 AGGlüStV) sofort vollziehbar sind, während es für den Fall der Einschlägigkeit des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO eines behördlichen Ausspruchs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO bedürfte, wie er vorliegend nicht erfolgt ist. Da Gegenstand des Klageverfahrens Au 5 K 13.1568 jedoch die Rechtmäßigkeit des die Spielhalle c ... betreffenden Bescheids vom 9. Oktober 2013 als solchen bildete, ohne dass seiner sofortigen Vollziehbarkeit insoweit Bedeutung zukam, erweist sich dieser Unterschied im vorliegenden Zusammenhang als unerheblich. Die Regelungen, die § 9 Abs. 2 Satz bis 4 GlüStV hinsichtlich der zulässigen Zwangsgeldhöhe trifft, stimmen mit Art. 31 Abs. 2 Satz 2 bis 4 VwZVG wortgleich überein, so dass sich auch insofern kein sachlicher Unterschied ergibt.

- 104 Unabhängig von alledem sind die Beklagte und das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die Anordnung, den Betrieb glücksspielrechtlich nicht erlaubter, jedoch erlaubnisbedürftiger Spielhallen einzustellen, in Bayern auf § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV zu stützen ist, da diese Bestimmungen als Spezialregelungen der ansonsten einschlägigen Befugnisnorm des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO vorgehen. Der beschließende Senat, der bereits in seinem Beschluss vom 24. November 2017 (22 CS 17.2261 - BayVBI 2018, 320 Rn. 10) von der Einschlägigkeit des Art. 10 Satz 2 Halbs. 2 AGGlüStV in derartigen Fällen ausgegangen ist, folgt insoweit der Argumentation, die den Beschlüssen des für das Recht der Spielhallen früher zuständigen 10. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Dezember 2013 (10 CS 13.2296-juris Rn. 18 - 24; 10 CS 13.2297 - juris Rn. 18-24; 10 CS 13.2300 - juris Rn. 17-25) zugrunde liegt. Danach sind die in § 9 Abs. 1 GlüStV enthaltenen Befugnisnormen, die gemäß § 2 Abs. 3 GlüStV für Spielhallen grundsätzlich nicht einschlägig wären, vom Landesgesetzgeber durch Schaffung des Art. 10 Satz 2 Halbs. 1 AGGlüStV ausdrücklich für anwendbar erklärt worden. Dieser Befund, der sich unmittelbar aus dem Wortlaut der letztgenannten Bestimmung ergibt, entspricht auch dem klar fassbaren Willen des Gesetzgebers. Denn in der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zur Änderung der Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland und anderer Rechtsvorschriften (LT-Drs. 16/12192 S. 14) kommt eindeutig zum Ausdruck, dass den für die Überwachung des Betriebs von Spielhallen zuständigen Behörden nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Befugnisse der Glücksspielaufsicht zustehen sollen.
- 105 Die Rechtslage in Bayern unterscheidet sich insofern von derjenigen in anderen Bundesländern wie z.B. in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, in denen der jeweilige Landesgesetzgeber eine derartige Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 9 Abs. 1 GlüStV auf Spielhallen nicht vorgenommen hat. Wenn der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (B.v. 13.7.2015 - 6 S 679/15 - juris Rn. 6 f. unter ausdrücklichem Hinweis auf die abweichende Rechtslage in Bayern) und das Oberverwaltungsgericht für das Land Nord-

rhein-Westfalen (B.v. 18.7.2018 - 4 A 2921/17 - juris Rn. 4 -13) die Rechtsgrundlage für die Anordnung der Schließung einer ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis betriebenen Spielhalle in § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO sehen, so lässt sich hieraus weder ein Argument gegen die Richtigkeit des von der Beklagten und vom Verwaltungsgericht vertretenen rechtlichen Ansatzes entnehmen, noch folgt aus diesem Umstand die Notwendigkeit einer Zulassung der Berufung zur Klärung einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und anderen Oberverwaltungsgerichten.

- 106 Der Einschlägigkeit des § 9 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV kann nicht - wie in der Antragsbegründung vom 19. Februar 2014 geschehen - entgegengehalten werden, unter „unerlaubtem Glücksspiel“ im Sinn von § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV sei kein Spielbetrieb zu verstehen, der im Rahmen eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbetriebs stattfindet. Insbesondere kann sich die Klägerin zur Stützung dieses Rechtsstandpunkts nicht auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juni 2013 (10 CS 13.145 - juris) berufen. In der Randnummer 8 dieser Entscheidung hat der Verwaltungsgerichtshof vielmehr unter Hinweis auf die in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV enthaltene Legaldefinition festgehalten, dass unter „unerlaubtem Glücksspiel“ jedes Veranstalten oder Vermitteln eines öffentlichen (d.h. einem größeren, nicht geschlossenen Personenkreis zugänglichen) Glücksspiels zu verstehen ist, für das eine erforderliche behördliche Erlaubnis nicht vorliegt. Der Betrieb einer Spielhalle, für die zwar eine Erlaubnis nach § 33i GewO, nicht aber die daneben benötigte Erlaubnis nach § 24 GlüStV vorliegt, unterfällt dieser Begriffsbestimmung. Nur ergänzend ist bei alledem anzumerken, dass es dem Gesetzgeber freisteht, die sich aus einer Norm ergebenden Rechtsfolgen (hier: die der öffentlichen Verwaltung in § 9 Abs. 1 GlüStV eingeräumten Befugnisse) durch eine „Erstreckungsbestimmung“ (z.B. in Gestalt des Art. 10 Satz 2 AGGlüStV) auf Sachverhalte für anwendbar zu erklären, die - falls die Auffassung der Klägerin zuträfe - von den Tatbestandsvoraussetzungen dieser Bestimmung nicht erfasst werden.
- 107 Soweit die Antragsbegründungsschrift vom 19. Februar 2014 im Zusammenhang mit der Frage, ob die Nummer 1 des Tenors des Bescheids vom 9. Oktober 2013 auf die zutreffende Befugnisnorm gestützt wurde, auf die Ausführungen im letzten Absatz des Abschnitts V.1.a.aa der Gründe der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 - VerfGH 66, 101/112) verweist, erschließt sich die Erheblichkeit dieses Vorbringens nicht. Die insoweit in Bezug genommenen Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs betreffen die Frage, ob dem Freistaat Bayern die Gesetzgebungskompetenz dafür zusteht, diejenigen im Glücksspielstaatsvertrag und im bayerischen Ausführungsgesetz hierzu enthaltenen Regelungen zu schaffen, die den Gegenstand der seinerzeit entschiedenen Popularklageverfahren bildeten. Entgegen den Andeutungen der Klägerin legt es die Regelungskompetenz der Länder gerade nahe, dass sie auch befugt sind, spezielle, der Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO im Rang vorgehende Bestimmungen für die Untersagung des Betriebs

solcher Spielhallen zu schaffen, die nicht über die nunmehr zusätzlich erforderliche Erlaubnis nach § 24 GlüStV verfügen.

- 108 2.1.4 Keine ernstlichen Zweifel zeigt die Antragsbegründung vom 19. Februar 2014 auch an der Richtigkeit der Ausführungen in Teil 3 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 12. Dezember 2013 auf, die sich mit der Korrektheit der dem verfahrensgegenständlichen Bescheid vom 9. Oktober 2013 zugrunde liegenden Ermessensausübung durch die Beklagte befassen. In den Abschnitten 11.1.4 und 11.1.4.1 der Bescheidsgründe hat die Beklagte deutlich zum Ausdruck gebracht, dass ihr die Tatsache bewusst war, eine Ermessenentscheidung treffen zu müssen. Weitere Ermessenserwägungen finden sich der Sache nach in Abschnitt 11.1.4.2 der Bescheidsgründe, die sich mit der Verhältnismäßigkeit der Untersagungsanordnung befassen. Die Ausführungen im letzten Absatz des Abschnitts 11.1.4.2 stehen der Behauptung der Klägerin, es habe keine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und ihren eigenen Belangen stattgefunden, offensichtlich entgegen. Der Umstand, dass die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages und des bayerischen Ausführungsgesetzes hierzu bei Erlass des Bescheids vom 9. Oktober 2013 noch nicht endgültig geklärt war, nötigte die Beklagte entgegen dem Vorbringen in der Antragsbegründung vom 19. Februar 2014 nicht dazu, im Ermessenwege von einer Betriebsschließung abzusehen. In § 9 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 Halbs. 2 AGGlüStV kommt vielmehr die Wertung des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass die öffentliche Verwaltung durch Rechtsbehelfe, die gegen behördliche Anordnungen ergriffen werden, die in Vollzug des Glücksspielstaatsvertrags in Bezug auf Spielhallen ergehen, nicht gehindert werden soll, der Regelungsabsicht des Gesetzgebers bereits vor dem Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens Geltung zu verschaffen (BayVGH, B.v. 24.11.2017 -22 CS 17.2261 -BayVBI2018, 320 Rn. 10).
- 109 2.2 Aus den Antragsbegründungen vom 25. Januar 2014 und vom 19. Februar 2014 ergibt sich ferner nicht, dass der Klägerin ein Anspruch auf Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zusteht. Denn die dort angesprochene Fragestellung, ob der Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz über den Glücksspielstaatsvertrag in verfassungskonformer Weise als das Ereignis herangezogen werden durfte, von dem an die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den Fortbestand der bisherigen gesetzlichen Regelung und der Erlaubnisse nach § 33i GewO „beseitigt oder zumindest erheblich herabgesetzt“ war (BVerfG, B.v. 7.3.2017 -1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20 Rn. 199), wurde durch das Bundesverfassungsgericht und den Bayerischen Verfassungsgerichtshof mit bindender (im zweitgenannten Fall sogar mit Rechtskraft-)Wirkung in bejahendem Sinn geklärt. Soweit sich die Klägerin u. a. in diesem Zusammenhang auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 24. September 2013 (1 B 36/13 - juris) bezieht, kann den darin vertretenen Rechtsauffassungen mit Blickrichtung auf § 31 Abs. 1 BVerfGG und Art. 29 Abs. 1 VerfGHG keine Maßgeblichkeit mehr zuerkannt werden.

- 110 2.3 Die Voraussetzungen des Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) lagen bereits im Zeitpunkt der Einreichung der Antragsbegründungen nicht vor. Denn die von der Klägerin als grundsätzlich bedeutsam angesehene Frage, ob an die Stelle des Stichtags „28. Oktober 2011“ das Datum der Einbringung des Zustimmungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag in der Volksvertretung des jeweiligen Bundeslandes zu treten hat, wurde in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (Vf. 10-VII-12 u. a. - VerfGH 66, 101/117 f.) in einer alle bayerischen Gerichte bindenden Weise (Art. 29 Abs. 1 VerfGHG) - im Verhältnis zur Klägerin zudem mit Rechtskraftwirkung - geklärt. Der Umstand, dass - wie in den Antragsbegründungen dargelegt - Gerichte außerhalb Bayerns zum Teil eine hiervon abweichende Auffassung vertreten haben, hätte eine Zulassung der Berufung nicht gerechtfertigt. Denn dies hätte vorausgesetzt, dass sich die vom Rechtsbehelfsführer als grundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage zum einen in einem Berufungsverfahren in entscheidungserheblicher Weise gestellt hätte, und dass der Verwaltungsgerichtshof zum anderen zu ihrer Klärung im Berufungsverfahren in der Lage gewesen wäre. Beide Erfordernisse sind nicht nur angesichts der Bindungswirkung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. Juni 2013 (a.a.O.), sondern auch deshalb nicht erfüllt, weil aufgrund der im Verhältnis zur Klägerin eingetretenen Rechtskraft dieser Entscheidung ihr gegenüber bereits unanfechtbar feststand, dass die in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV getroffene Stichtagsregelung nicht gegen die Verfassung des Freistaates Bayern verstößt.
- 111 Dem Umstand, dass es sich bis zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u. a. - BVerfGE 145, 20) nicht mit Sicherheit ausschließen ließ, dass das Bundesverfassungsgericht die Rechtslage u. U. anders beurteilt, konnte der Verwaltungsgerichtshof vor diesem Hintergrund nicht durch eine Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, sondern nur dadurch Rechnung tragen, dass er - wie geschehen - die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgewartet hat.
- 112 2.4 Unmittelbar aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (a.a.O.) folgt, dass auch die Voraussetzungen des Zulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO nicht vorliegen. Entgegen der in den Antragsbegründungen aufgestellten Behauptungen weichen die angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts weder von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Behandlung unterschiedlicher Gruppen von Angehörigen ein und desselben Berufs (vgl. dazu namentlich BVerfG, B.v. 7.3.2017 a.a.O. Rn. 213), noch von den Grundsätzen ab, die das Bundesverfassungsgericht zur zulässigen Rückwirkung von Rechtsnormen entwickelt hat (siehe dazu vor allem BVerfG, B.v. 7.3.2017 a.a.O. Rn. 198 ff.).
- 113 2.5. Auf den in § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Zulassungsgrund hat sich die Klägerin zwar jeweils eingangs der Antragsbegründungsschriften bezogen; Darlegungen, aus

denen sich ergibt, dass dem Verwaltungsgericht ein Verfahrensfehler unterlaufen ist, auf dem die angefochtenen Entscheidungen beruhen können, fehlen jedoch.

- 114 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG. Der beschließende Senat hat in der Vergangenheit sowohl in Fällen, die Anträge auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Untersagung des Betriebs einer Spielhalle wegen Fehlens einer Erlaubnis nach § 24 GlüStV zum Gegenstand hatten (BayVGH, B.v. 8.4.2014 - 22 CS 14.224-juris; B.v. 9.5.2014 - 22 CS 14.568 - juris; B.v. 13.1.2015-22 CS 14.2323 - juris), als auch dann, wenn ein vorläufiges Rechtsschutzgesuch auf die Ermöglichung des einstweiligen Weiterbetriebs einer Spielhalle trotz Fehlens einer solchen Erlaubnis abzielte (BayVGH, B.v. 22.12.2017 - 22 CS 17.2261 - juris Rn. 43), vorbehaltenlich gegenläufiger Anhaltspunkte eine Streitwerthöhe von 10.000 € je Spielhalle für angemessen erachtet (vgl. zur im Regelfall gebotenen Multiplikation dieses Betrags mit der Zahl der verfahrensgegenständlichen Spielhallen BayVGH, B.v. 9.5.2014-22 CS 14.568 - juris; B.v. 22.12.2017-22 CS 17.2261 -juris Rn. 43). Dies lässt es angezeigt erscheinen, in Hauptsachestreitigkeiten unabhängig davon, ob sie die Frage der Befugnis des Rechtsschutzsuchenden zum Weiterbetrieb von Spielhallen ohne Erlaubnis nach § 24 GlüStV oder aber eine Anfechtungsklage gegen eine Betriebsuntersagung zum Gegenstand haben, von einem Betrag von 20.000 € je betroffener Spielhalle auszugehen. Soweit das wirtschaftliche Interesse der Klägerin daran, die sofortige Vollziehbarkeit der ihr gegenüber am 9. Oktober 2013 ausgesprochenen Betriebsuntersagung für die Spielhalle c ... gemäß § 80 Abs. 7 VwGO zu beseitigen, im Beschluss vom 21. Februar 2014 (22 AS 14.382 - juris Rn. 12) in Anlehnung an die Nummern 54.2.1 und 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf 7.500 € veranschlagt wurde, hat der Senat bereits im Beschluss vom 21. Dezember 2017 (22 CS 17.2261 - juris Rn. 43) zu erkennen gegeben, dass er an dieser Auffassung nicht festhält. Da Gegenstand des Verfahrens 22 ZB 14.7/22 ZB 17.960 die Frage bildet, ob die Klägerin zum Weiterbetrieb zweier Spielhallen berechtigt ist, war die am 28. August 2014 anlässlich der seinerzeit eingetretenen statistischen Erledigung dieses Verfahrens gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, zweite Alternative GKG vorgenommene Festsetzung des Streitwerts auf 20.000 € auf der Grundlage von § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GKG von Amts wegen zu ändern.
- 115 Der Festsetzung eines gesonderten Streitwerts für die Zeit nach der Verbindung der Anträge auf Zulassung der Berufung bedurfte es nicht, da in diesem Verfahrensstadium keine weiteren Gerichtsgebühren angefallen sind.