

Titel:

Befristung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 24 Abs. 2 S. 3, § 29 Abs. 4 S. 4

BayVwVfG Art. 36, Art. 40

BayAGGlüStV Art. 9 Abs. 3, Art. 12

Leitsätze:

1. Eine isolierte Aufhebung der Befristungsentscheidung zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis kommt von vornherein nicht in Betracht, weil die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV von Gesetzes wegen „zu befristen“ ist. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Erteilung einer Ausnahme von der Einhaltung des Abstandsgebots nach Art. 9 Abs. 3 S. 2 AGGlüStV ist eine Erlaubnisvoraussetzung und teilt deshalb das Schicksal der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
3. Anders als das gesetzliche Gebot, die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis zu befristen, steht die Festlegung der Dauer der Befristung der Erlaubnis im Ermessen der Behörde. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nach § 24 Abs. 2 S. 2 GlüStV dient der besseren Überwachung von Spielhallen, indem sie durch die vor Ablauf der Befristung mögliche Neubeantragung bzw. Neuerteilung einer Erlaubnis der Behörde umfassende Kontrollmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Entwicklung des Betriebs und seines Umfelds während der bisherigen Entwicklung sowie zwischenzeitlich etwa gewonnener neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der geltenden Regelungen und unter Berücksichtigung der örtlichen Entwicklung seit Erteilung der Ersterlaubnis eröffnet. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
5. Der Dauer der Befreiung nach Art. 12 S. 3 AGGlüStV ist eine eindeutige zeitliche Grenze gesetzt; sie kann nicht über „die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags“, also die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30.6.2021 (§ 35 Abs. 2 GlüStV) hinaus erteilt werden. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die Werbung einer Spielhalle mit der Bezeichnung „Casino“ (nicht schon das Führen dieser Bezeichnung etwa im Firmennamen) lässt den Eindruck entstehen, in der Spielhalle würde ein Automatenspiel mit Einsätzen und Gewinnen angeboten, die deutlich über das hinausgehen, was etwa auch in Gaststätten an herkömmlichen Gewinnspielgeräten möglich ist; dies schafft, wenn die Werbung mit der Bezeichnung „Casino“ nicht schon irreführend ist, jedenfalls einen über die Information des legalen, also des gewerberechtlich beschränkten Glücksspiels, hinausgehenden Anreiz, der geeignet ist, die Erwartung eines Automatenspiels mit besonders hohen Einsätzen zu wecken. (Rn. 78) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Erlaubnis, Befreiung vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot, Befristung, Weitere Nebenbestimmungen, Verwaltungsgebühren, Glücksspielrechtliche Erlaubnis, Befreiung, Spielhalle, Nebenbestimmung, Verbundverbot, Abstandsgebot, Werbung, Casino, Ermessen

Fundstelle:

BeckRS 2020, 25175

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Befristung und gegen sonstige Nebenbestimmungen zu den ihr von der Beklagten erteilten glücksspielrechtlichen Gestattungen sowie gegen die hierzu ergangene Kostenentscheidung der Beklagten.

2

Die Klägerin betreibt drei Spielhallen mit jeweils 10 Geldspielgeräten (Spielhallen I und III) bzw. mit 12 Geldspielgeräten (Spielhalle II) im baulichen Verbund, für die ihr jeweils am 22. Januar 2008 gewerberechtliche Erlaubnisse zum Betrieb nach § 33i GewO erteilt worden waren. Mit Schreiben vom 1. Juni 2017 beantragte die Klägerin für die Spielhallen I, II und III je eine unbefristete glücksspielrechtliche Erlaubnis, eine unbefristete Ausnahme vom Mindestabstand sowie - soweit erforderlich - eine unbefristete Befreiung vom Verbundverbot.

3

Auf die Anträge hin erteilte die Beklagte der Klägerin mit gleichlautenden Bescheiden jeweils vom 10. August 2017 glücksspielrechtliche Erlaubnisse ab dem 1. Juli 2017 zum Weiterbetrieb der drei im baulichen Verbund stehenden Spielhallen und zugleich jeweils Befreiungen von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund sowie von der Erfüllung des Mindestabstands. Die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse und Befreiungen wurden jeweils bis zum 30. Juni 2021 befristet. Die glücksspielrechtlichen Gestattungen wurden jeweils unter den vonseiten der Klägerin beanstandeten (weiteren) Nebenbestimmungen Nr. 6, Nr. 7.1, Nr. 7.3, Nr. 7.6, Nr. 7.7 und Nr. 7.8 erteilt, wie folgt:

„6. Die Befreiungen vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter Nr. 3 des Bescheides erlöschen, wenn die Antragstellerin die Bestimmungen des Anpassungskonzepts in der Fassung vom 01.06.2017 innerhalb der Geltungsdauer der Befreiungen unter Nr. 3 des Bescheids nicht einhält.“

7. Die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt:

7.1 Die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 Abs. 2 JuSchG ist dauerhaft sicherzustellen. Die Spielteilnahme von Personen unter 21 Jahren ist entsprechend dem vorgelegten Anpassungskonzept unzulässig. Für die Einhaltung des Betretungsverbots und des Teilnahmeverbots von Personen unter 21 Jahren ist Sorge zu tragen. An jeder Zutrittsmöglichkeit zu der Spielhalle ist ein deutlich lesbares Schild mit dem Hinweis anzubringen, dass Personen unter 21 Jahren der Zutritt nicht gestattet ist. Wenn Zweifel hinsichtlich des Alters bestehen, ist die Vorlage eines amtlichen Ausweises zu verlangen. Kann dies nicht geklärt werden, ist der Zutritt zu verweigern. Falls Personen unter 21 Jahren die Spielstätte betreten, sind diese unverzüglich des Hauses zu verweisen.

7.3 Durch eine unabhängige Prüforganisation sind die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, die Einhaltung des Sozialkonzeptes und die Durchführung des Anpassungskonzeptes zu zertifizieren. Im Zwei-Jahresrhythmus ab Erteilung dieser Erlaubnis sind Zertifizierungsmaßnahmen der unabhängigen Prüforganisation in Form unangekündigter Audits und wiederkehrender Kontrollen durchzuführen. Der Bericht über die Zertifizierung ist der Erlaubnisbehörde innerhalb eines Jahres nach dem Stichtag der Zertifizierung vorzulegen.

7.6 Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten sind anzusprechen und auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen. Dies sowie die zum Schutz des Spielers getroffenen Maßnahmen sind zu dokumentieren.

7.7 Das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung von technischen Geräten zur Bargeldabhebung, insbesondere EC- oder Kreditkartenautomaten, in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers (z.B. Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz) ist unzulässig.

7.8 In der laufenden Werbung sind spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ unzulässig (§§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV). Ebenso ist die Verwendung von Spielmarken (Jetons und Chips) und zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten (bspw. Roulettetisch) bei Werbemaßnahmen unzulässig. Auch eine Werbung mit Boni über SMS ist nicht erlaubt.“

4

Nach Nr. 8 der Bescheide vom 10. August 2017 hat die Klägerin (jeweils) die Kosten des Verfahrens zu tragen. Für die (jeweilige) Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis unter Nr. 1 des Bescheidstenors, für die (jeweilige) Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot unter Nr. 3 des Bescheidstenors und für die (jeweilige) Erteilung der Befreiung vom Abstandsgebot unter Nr. 4 des Bescheidstenors wurde je eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 1.700 Euro erhoben.

5

Am 8. September 2017 erhob die Klägerin Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 10. August 2017 bezüglich der Spielhalle III mit den zuletzt gestellten Anträgen,

„1.) Die Ziffer 2 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich der Spielhalle III wird insoweit aufgehoben als die Erlaubnis zum 30.06.2021 für ungültig erklärt wird.

2.) Die Ziffer 3 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich der Spielhalle III wird insoweit aufgehoben als die Befreiungen bis zum 30.06.2021 befristet werden.

3.) Die Ziffer 4 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich der Spielhalle III wird insoweit aufgehoben als die Befreiungen bis zum 30.06.2021 befristet werden.

4.) Bezüglich der Antragsziffern 1.) - 3.) wird die Sache zur erneuten Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts an die Beklagte zurückverwiesen.

5.) Die Ziffer 6 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich der Spielhalle III wird aufgehoben.

hilfsweise: Die Ziffer 6 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich der Spielhalle III wird aufgehoben und zur erneuten Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts an die Beklagte zurückverwiesen.

6.) Die Ziffern 7.1, 7.3, 7.6, 7.7 und 7.8 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - Az.: ... - bezüglich Spielhalle III werden aufgehoben.

7.) Die Ziffer 8 des Bescheids der Beklagten vom 10.08.2017 - ... - bezüglich der Spielhalle III wird aufgehoben und zur erneuten Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts an die Beklagte zurückverwiesen.“

6

Hilfsweise wurde in der mündlichen Verhandlung weiter beantragt,

„die Beklagte zu verpflichten, die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse und Befreiungen jeweils ohne die im Anfechtungsweg beanstandeten Nebenbestimmungen zu erlassen“.

7

Zur Begründung der Klage wird geltend gemacht, die Entscheidung der Beklagten sei schon deshalb ermessensfehlerhaft, weil im Hinblick auf das Abstandsgebot von einer gesetzlich gebotenen Auswahlentscheidung zwischen den konkurrierenden Spielhallen abgesehen worden sei. Auch dass die Beklagte nicht über die Erteilung einer Ausnahme vom Abstandsgebot entschieden habe, stelle einen Ermessensausfall dar. Ebenso sei die Befristung der Erlaubnis durch die Beklagte ermessensfehlerhaft, insbesondere sei die Dauer der Befristung zu kurz bemessen. Die weiteren angefochtenen Nebenbestimmungen seien rechtswidrig (wird vertiefend und umfassend ausgeführt). Die Kostenentscheidung sei nicht korrekt. Dies ergebe sich schon daraus, dass die Klägerin in einem Auswahlverfahren obsiegt hätte und deshalb keine Befreiungen vom Verbot der Mehrfachkonzession sowie vom Abstandsgebot notwendig gewesen wären und diesbezüglich keine Kosten angefallen wären. Zudem sei die gleichmäßige Bewertung von Erlaubnis und Befreiung unrichtig; die Erlaubnis sei für die Klägerin deutlich wertvoller als die Befreiungen. Auf die Klagebegründung vom 8. September 2017 wird im Übrigen Bezug genommen.

8

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

9

Auf die eingehend und umfassend begründete Klageerwiderung vom 9. November 2017 wird verwiesen.

10

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, insbesondere der Klagebegründung und der Niederschrift über die öffentliche Sitzung vom 19. Mai 2020 sowie auf den Inhalt der beigezogenen Behördenakten der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

11

Die zulässige Klage ist nicht begründet.

I.

12

Das Gericht lässt offen, welche Klageart statthaft ist und ob ggf. sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage statthaft sind.

13

1. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts grundsätzlich die Anfechtungsklage gegeben ist, ist die Statthaftigkeit der Anfechtungsanträge jedenfalls nicht offenkundig ausgeschlossen (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2000 - 11 C 2.00 - juris Rn. 25; U.v. 6.11.2019 - 8 C 14.18 - juris Rn. 13, jeweils m.w.N.).

14

2. Soweit streitig sein kann, ob eine isolierte Aufhebung einzelner Nebenbestimmungen - einschließlich der Befristungsentscheidungen - des Bescheids vom 10. August 2017 möglich ist, weil die Erlaubnis- und/oder Befreiungsentscheidungen ohne die jeweilige Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise nicht bestehen bleiben können, spricht nichts gegen die Statthaftigkeit der hilfsweise gestellten Verpflichtungsanträge, insbesondere soweit die Ermessensausübung beanstandet wird. Denn die Beklagte könnte ggf. auch bei einer isoliert nicht aufhebbarer Nebenbestimmung verpflichtet werden, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Erlaubnis/Befreiung hinsichtlich des konkreten Inhalts einer (dem Grunde nach gebotenen) Nebenbestimmung zu entscheiden. So kommt eine isolierte Aufhebung der Befristungsentscheidung zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis von vornherein nicht in Betracht, weil die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV von Gesetzes wegen „zu befristen“ ist (vgl. auch VG Bremen, U.v. 15.11.2018 - 5 K 2030/17 - juris Rn. 16 ff.). Ein rechtserheblicher Nachteil gegenüber der isolierten Anfechtung der jeweiligen Nebenbestimmungen besteht nicht, soweit es die Befugnis betrifft, von der (eingeschränkten) Erlaubnis Gebrauch zu machen (vgl. Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Dezember 2019, § 42 Abs. 1 Rn. 128, 131).

15

3. Von Vorstehendem ausgehend kann aus Sicht der Kammer dahinstehen, welche Klageart (ggf. allein) statthaft ist, weil die Klageanträge unter Stellung von Hilfsanträgen sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage umfassen. Hiergegen ist nichts zu erinnern, weil auch die anwaltlich vertretene Klägerin nicht verlässlich absehen kann, ob das Gericht die eine oder andere Nebenbestimmung für nicht isoliert aufhebbar erachtet.

II.

16

Die Klage hat aber in der Sache keinen Erfolg. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Aufhebung der beanstandeten Nebenbestimmungen und Kostenentscheidung (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO) noch einen Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse und/oder der Befreiungsentscheidungen ohne die beanstandeten Nebenbestimmungen oder eine zu ihren Gunsten abgeänderte Kostenentscheidung (§ 113 Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO).

17

1. Soweit die Klägerin beanstandet, eine Auswahlentscheidung sei nicht getroffen worden, an der Ausübung eines Auswahlermessens durch die Beklagte fehle es deshalb, ist nicht zu erkennen, worin die Klägerin, deren Spielhallen von der Beklagten in glücksspielrechtlicher Hinsicht über den Weg der Befreiung

zugelassen wurden, eine dadurch begründete Rechtsverletzung oder einen dahingehenden Rechtsanspruch sieht.

18

Das Vorbringen eines Ermessensausfalls, der zur Rechtswidrigkeit der „Entscheidung“ führe, entzöge - seine Richtigkeit unterstellt - den der Klägerin erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnissen und Befreiungen die rechtliche Grundlage. Das klägerische Vorbringen lässt insoweit auch keinen rechtlichen Vorteil zugunsten der Klägerin erkennen. Insbesondere ist weder dargetan noch zu sehen, dass gerade die - und erst recht wohl nicht sämtliche - Spielhallen der Klägerin im Fall einer Auswahlentscheidung den Vorzug erhalten würden (zur denkbaren Findung einer Auswahlentscheidung vgl. VGH BW, B.v. 16.4.2018 - 6 S 2250/17 - juris Rn. 8; OVG NW, U.v. 10.10.2019 - 4 A 665/19 - juris Rn. 31 ff.; BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. - juris Rn. 89; BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 54 ff.; BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 182 ff., jeweils m.w.N.). Davon abgesehen dürften die zum Standort der klägerischen Spielhallen in Konkurrenz stehenden Spielhallen anderer Betreiber im Umkreis von 250 m (zu Bestandsspielhallen) allesamt über bestandskräftige glücksspielrechtliche Erlaubnisse und Befreiungen verfügen. Jedenfalls hat die Klägerin keinen dieser Bescheide angefochten. An einer Aufhebung sämtlicher Erlaubnisse unter Einschluss der Erlaubnisse der klägerischen Spielhallen, um ein Auswahlverfahren durchzuführen, ist der Klägerin nach deren Sachanträgen offenbar nicht gelegen.

19

Auch die Ausführungen der Klägerin, es sei keine Entscheidung über eine Ausnahme vom Abstandsgebot nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV getroffen worden, lässt keine Rechtsverletzung oder einen Anspruch der Klägerin erkennen, über den angesichts der Sachanträge zu befinden wäre. Denn der Klägerin wurden jeweils entsprechende Befreiungen von der Einhaltung des Abstandsgebots erteilt. Die Behauptung, dass im Fall einer Ausnahmeentscheidung die Frage zur Befristung neu zu bewerten wäre, wird von der Klägerin nicht begründet. Gründe für diese Annahme lassen sich auch nicht finden. Die glücksspielrechtliche Erlaubnis ist nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV zu befristen; die Erteilung einer Ausnahme von der Einhaltung des Abstandsgebots nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV ist eine Erlaubnisvoraussetzung (vgl. auch LT-Drs. 16/12192 S. 14) und teilt deshalb das Schicksal der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Eine Ausnahme vom Abstandsgebot kann daher nicht isoliert von der Erlaubnis bzw. über deren Dauer hinaus wirksam bleiben. Hiervon abgesehen hat die Klägerin keine nachvollziehbaren, der gesetzgeberischen Intention, „eine übermäßige Häufung von Spielhallen in bestimmten Vierteln zu vermeiden“ sowie Spielsucht zu verhindern und zu bekämpfen, gerecht werdenden Umstände aufgezeigt, derentwegen die Erteilung einer Ausnahme vom Abstandsgebot hier ernstlich in Betracht käme, insbesondere welcher besonders gelagerte Einzelfall vorliegt, der gerade hinsichtlich der am konkreten Standort konzentrierten Spielhallen ein Abweichen vom Mindestabstand rechtfertigen könnte. Die von der Klägerin angestellten städtebaulichen Überlegungen, denen die Beklagte übrigens entgegentritt, lassen außer Acht, dass das Abstandsgebot zu anderen Spielhallen die Art und Weise der Ausübung eines Gewerbes zur Vermeidung der von diesem typischerweise ausgehenden Gefahren regelt und insoweit keine städtebaulichen Motive verfolgt (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 115). Dem entsprechend kommt eine Ausnahme von der Einhaltung der Mindestabstände nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV nur in besonders gelagerten Einzelfällen und nicht schon dann in Betracht, wenn die städtebaulichen Verhältnisse eine Mehrzahl von Spielhallen zulassen mögen. Das Vorbringen, im Fall der Erteilung einer Ausnahme wäre keine Härtefallentscheidung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV zu treffen gewesen, trifft in Bezug auf das Abstandsgebot zu. Worin aber ein Nachteil der zugunsten der Klägerin gefundenen Härtefallentscheidung liegen soll, ist nicht erkennbar, zumal über das Vorliegen eines Härtefalls ohnehin aufgrund der Befreiung vom Verbundverbot zu entscheiden war, die Dauer der Befristungsentscheidungen das gesetzlich Mögliche ausschöpft (Art. 12 Satz 3 AGGlüStV) und auch die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse zu diesem Zeitpunkt befristet wurden.

20

2. Die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den (weiteren) Betrieb der Spielhalle der Klägerin ist nicht zu beanstanden (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO).

21

Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Befristungsentscheidung einschließlich der Festlegung der Dauer der Befristung ist der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der behördlichen Entscheidung. Dies ergibt sich ungeachtet der statthaften Klageart als Anfechtungs- und/oder Verpflichtungsklage aus § 24

Abs. 2 Satz 2 GlüStV, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle zu befristen „ist“. Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass nach Ablauf der im Einzelfall festgelegten Dauer der Befristung zwingend ein neues förmliches Erlaubnisverfahren durchzuführen ist (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20; BVerwG, U.v. 29.5.2019 - 6 C 8.18 - juris Rn. 16 ff. [18] unter Bezugnahme auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 35 GewO, jeweils m.w.N.). Die Maßgeblichkeit des Zeitpunkts der Behördenentscheidung gilt hier nicht nur für die Anfechtungsanträge der Klägerin, sondern gleichermaßen für deren hilfsweise gestellten Verpflichtungsanträge, weil das zugrundeliegende materielle Recht - wie ausgeführt - vor Ablauf einer im Bescheid festgelegten Befristung die Überprüfung aller Erlaubnisvoraussetzungen in einem eigenständigen und vollständigen neuen Verfahren bezweckt und deshalb z.B. auch aktualisierte Antragsunterlagen einzureichen wären. Außerdem beschränken sich (auch) die Verpflichtungsanträge der Sache nach auf den Wegfall bzw. die Abänderung der Befristungen, weil die Klägerin im Übrigen die begünstigenden Regelungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis vom 10. August 2017 erhalten wissen will und hiervon auch Gebrauch macht.

22

a) Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV ist die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle (§ 24 Abs. 1 GlüStV) „zu befristen“. Die Erlaubnisbehörde hat insoweit kein Ermessen. Die Befristungsentscheidung dem Grunde nach ist rechtmäßig, insbesondere verfassungsgemäß (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 14 ff. m.w.N.).

23

b) Die von der Beklagten festgelegte Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Ablauf des 30. Juni 2021, also auf vier Jahre (gerechnet vom Tag des erlaubten Weiterbetriebs der Spielhalle ab dem 1.7.2017), ist ebenfalls rechtmäßig. Anders als das gesetzliche Gebot, die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis zu befristen, steht die Festlegung der Dauer der Befristung der Erlaubnis im Ermessen der Behörde. Dies folgt mangels gesetzlich festgelegter Fristdauer aus Art. 36 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG, wonach ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen u.a. mit einer Bestimmung erlassen werden darf, nach der eine Vergünstigung zu einem bestimmten Zeitpunkt endet.

24

Nach welchen materiell-rechtlichen Maßstäben das Ermessen auszuüben ist, ergibt sich aus Art. 40 BayVwVfG, wonach das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten sind, was bei belastenden Maßnahmen wie hier insbesondere die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit umfasst.

25

Bezogen auf die festzulegende Dauer der Befristung sind die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags einschließlich des Zwecks der Befristung maßgebend. Die Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nach § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV dient der besseren Überwachung von Spielhallen, indem sie durch die vor Ablauf der Befristung mögliche Neubeantragung bzw. Neuerteilung einer Erlaubnis der Behörde umfassende Kontrollmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Entwicklung des Betriebs und seines Umfelds während der bisherigen Entwicklung sowie zwischenzeitlich etwa gewonnener neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention aus der Evaluation der geltenden Regelungen und unter Berücksichtigung der örtlichen Entwicklung seit Erteilung der Ersterlaubnis eröffnet (vgl. BayVGh, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20 m.w.N.).

26

Der Befristungszeitraum von vier Jahren ist auch nicht zu kurz bemessen, um die Spielhalle der Klägerin hinsichtlich ihrer betrieblichen Entwicklung, der Änderung ihres örtlichen Umfelds aber auch im Hinblick auf neuere Erkenntnisse, die sich bei fortlaufenden Untersuchungen u.a. zur Gewährleistung des Spielerschutzes ergeben können, einer erneuten Bewertung zu unterziehen. Das wirtschaftliche Interesse der Klägerin am Bestand der Erlaubnis wird durch deren Befristung auf vier Jahre nicht unverhältnismäßig beschränkt. Denn der Abschreibungszeitraum für Geldspielgeräte beträgt ebenfalls vier Jahre, so dass deren Amortisierung auch im Fall der Neuanschaffung grundsätzlich möglich ist. Auch besteht die Möglichkeit eines Weiterverkaufs oder einer Weitervermietung der Spielgeräte und anderer Einrichtungsgegenstände; für Mietverträge kann sich ein Recht auf Kündigung ergeben (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 193 f., 215 m.w.N.).

27

Nachdem sich die materiellen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzungen zum weiteren Betrieb von Spielhallen nach Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags am 30. Juni 2021 ändern können, ist eine hieran angepasste Befristung auch zweckmäßig. Schließlich ist eine Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auf vier Jahre auch unter Berücksichtigung der Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags von insgesamt neun Jahren (vgl. § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV) nicht zu beanstanden, weil sich die Dauer der Befristung auf vier Jahre in das im Glücksspielstaatsvertrag angelegte Fristensystem in kohärenter Weise einfügt (vgl. VG München, U.v. 17.3.2013 - M 16 K 13.1477- juris Rn. 19).

28

Dies hat die Beklagte erkannt und die in ihrem Ermessen stehende Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis mit der „Geltungsdauer sonstiger glücksspielrechtlicher Erlaubnisse z.B. zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung“ schriftlich begründet (§ 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG, vgl. § 9 Abs. 4 Satz 2 GlüStV). Die Gesichtspunkte, von denen sich die Beklagte bei der Ausübung ihres Befristungsermessens hat leiten lassen, unterliegen - wie ausgeführt - ebenso wenig Bedenken wie die festgelegte Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis auf vier Jahre (vgl. VG München, U.v. 28.1.2020 - M 16 K 17.2592 - juris Rn. 19 f.; U.v. 18.2.2020 - M 16 K 20.441 - juris Rn. 19 ff.; U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris Rn. 15; U.v. 17.3.2013 - M 16 K 13.1477 - juris Rn. 19 ff.; VG Würzburg, U.v. 23.1.2020 - W 5 K 20.98 - juris Rn. 29 f.; VG Regensburg, U.v. 5.8.2019 - RN 5 K 19.76 - juris Rn. 31, jeweils m.w.N.). Darüber hinaus kann die Festlegung der Dauer der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Ablauf des 30. Juni 2021 kumulativ mit der Restlaufzeit des GlüStV begründet werden; hierauf hat die Beklagte in der Klageerwiderung vom 9. November 2017 zutreffend abgestellt (§ 114 Satz 2 VwGO; vgl. z.B. VG Würzburg, U.v. 23.1.2020 - W 5 K 20.98 - juris Rn. 29). Wegen der Maßgeblichkeit des Zeitpunkts des Bescheidserlasses ist es unerheblich, dass Bayern mit Gesetz vom 9. Juni 2020 die Fortgeltung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags als Landesrecht bestimmt hat, sofern der Glücksspielstaatsvertrag nach § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft tritt (vgl. Art. 14 Abs. 1 AGGlüStV i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland v. 9.6.2020, GVBl 2020, 287).

29

Abgesehen davon bedarf die Klägerin zum Betrieb der gegenständlichen Spielhalle nach §§ 25 Abs. 1 und Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 9, Art. 12 AGGlüStV zwingend einer Befreiung vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot. Diese Befreiungen dürfen nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV aber nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags, also den 30. Juni 2021 (§ 35 Abs. 2 GlüStV) hinaus erteilt werden. Deshalb ist es sachgerecht, auch die notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis jedenfalls längstens bis zum möglichen Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags zum 30. Juni 2021 zu befristen (vgl. VG Augsburg, U.v. 13.6.2018 - Au 8 K 17.1676 u.a. - juris Rn. 83; VG Regensburg, U.v. 24.1.2019 - RN 5 K 17.1243 u.a. - juris Rn. 27; VG München, U.v. 28.1.2020 - M 16 K 17.2592 - juris Rn. 21 ff.).

30

c) Angesichts der Maßgeblichkeit des Zeitpunkts des Bescheidserlasses kommt es für die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung auch nicht entscheidungserheblich darauf an, dass sich derzeit eine Neuregulierung des Glücksspielwesens abzeichnet. Im Zeitpunkt des Bescheidserlasses war nicht zu prognostizieren, welche Regelungen nach Ablauf des 30. Juni 2021 (vgl. § 35 Abs. 2 GlüStV) gelten könnten; dies kann auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht zweifelsfrei vorausgesagt werden. Der Entwurf eines „Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielstaatsvertrags in Deutschland“ (GlüStV 2021) mit Stand vom Frühjahr 2020 lässt das bisherige Befristungsgebot der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen im Übrigen unberührt.

31

d) Ungeachtet der Frage, ob überhaupt ein zwischenstaatlicher Sachverhalt vorliegt (das Glücksspielrecht ist nicht Teil eines harmonisierten Bereichs, die Klägerin ist eine Gesellschaft nach deutschem Recht und betreibt ihre Spielhalle auf deutschem Territorium), stehen weder der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt noch die gebotene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für Spielhallen im Widerspruch zum Unionsrecht. Insbesondere sind der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt und das Befristungsgebot zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung der Spielsucht geeignet, erforderlich und angemessen und genügen (deshalb) auch dem Kohärenzgebot (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017, a.a.O. Rn. 119 ff., 124, 128 ff., 148 ff.; BVerfG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - juris Rn. 52, 84 ff.; OVG NRW, B.v. 16.8.2019 - 4 B 659/18 - juris Rn. 17 ff.; Sächs. OVG, B.v. 20.12.2019 - 6 B 44/19 - juris Rn. 7 ff.; OVG Saarl, B.v.

32

e) Ebenso wenig sind die Befristungsentscheidungen zu den Befreiungen vom Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV und vom Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV zu beanstanden, die die Beklagte nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV erteilt hat.

33

Der Dauer der Befreiung nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV ist eine eindeutige zeitliche Grenze gesetzt; sie kann nicht über „die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags“, also die Mindestlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2021 (§ 35 Abs. 2 GlüStV) hinaus erteilt werden. Von vorstehenden Ausführungen zur Rechtmäßigkeit der Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ausgehend besteht deshalb erst recht kein Anspruch auf die Aufhebung der Befristungsentscheidungen zu den erteilten Befreiungen oder auf Verlängerung der Dauer der Befristung über den 30. Juni 2021 hinaus.

34

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass das Verbundverbot und das Abstandsgebot nach § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV mit Art. 12 Abs. 1 GG, mit dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG sowie mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 119 ff.; vgl. im Übrigen auch BayVerfGH, E.v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. - juris). Weiterhin unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Übergangsregelung mit fünfjähriger Übergangsfrist, wie sie in Bayern gilt (§ 29 Abs. 4 GlüStV; Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AGGlüStV), keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 188 ff.). Insbesondere wird das wirtschaftliche Interesse der Klägerin am Bestand der Erlaubnis sowie der Befreiungen durch deren Befristung auf vier Jahre nicht unverhältnismäßig beschränkt, weil eine Amortisierung von Geldspielgeräten innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren grundsätzlich möglich ist, die Spielgeräte und andere Einrichtungsgegenstände auch weiterverkauft oder weitervermietet werden können und sich für Miet- oder Pachtverträge ein Recht auf Kündigung ergeben kann (vgl. BVerfG, U.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 193 f., 215 m.w.N.).

35

Entgegen des Vortrags der Klägerin würde sich nichts Anderes ergeben, falls der Klägerin anstelle der Befreiung eine Ausnahme vom Abstandsgebot erteilt worden wäre. Wie bereits ausgeführt wurde, ist die Erteilung einer Ausnahme von der Einhaltung des Abstandsgebots nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV eine Erlaubnisvoraussetzung (vgl. auch LT-Drs. 16/12192 S. 14) und teilt deshalb das Schicksal der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Eine Ausnahme vom Abstandsgebot kann daher nicht isoliert von der Erlaubnis bzw. über deren Dauer hinaus wirksam bleiben.

36

3. Die Klägerin hat auch keinen Anspruch auf Aufhebung der beanstandeten Nebenbestimmungen (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO) oder auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse und/oder der Befreiungsentscheidungen ohne die beanstandeten Nebenbestimmungen (§ 113 Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO).

37

a) Die Nebenbestimmung in Nr. 6 des Bescheids vom 10. August 2017 ist nicht zu beanstanden. Danach erlöschen die Befreiungen vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund, wenn die Klägerin die Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts in der Fassung vom 1. Juni 2017 innerhalb der Geltungsdauer der Befreiungen nicht einhält.

38

aa) Rechtsgrundlage dieser Nebenbestimmung ist jedenfalls Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG, weil die Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV („können“) im Ermessen der Erlaubnisbehörde steht und deshalb kein Verwaltungsakt ist, auf den i.S.d. Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG „ein Anspruch besteht“. Nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden u.a. mit einer Bestimmung, nach der der Wegfall einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (auflösende Bedingung). So liegt es hier, weil die

Befreiung vom Verbundverbot als Vergünstigung erlöschen, also wegfallen soll, wenn, was aus Sicht der Beklagten ungewiss ist, sich die Klägerin nicht an die Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts hält.

39

bb) Ausweislich der Bescheidsbegründung ist die auflösende Bedingung erforderlich, um die gesetzlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV sicherzustellen. Diese sichere zudem die Umsetzung und die Einhaltung des Anpassungskonzepts, um die von der (Verbund-) Spielhalle ausgehenden Gefahren zu vermindern. Hiergegen ist nichts zu erinnern.

40

(1) Seit Ablauf der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV zum 30. Juni 2017 gilt der Ausschluss der Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, uneingeschränkt auch für Bestandsspielhallen. Nur für den Einzelfall sieht § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV die Zulassung einer Befreiung von einzelnen Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 GlüStV vor. Die Entscheidung über die Erteilung oder Versagung einer Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV liegt, wie sich aus der Verwendung des Wortes „können“ ergibt, im Ermessen der Erlaubnisbehörde. Da die Begründung des behördlichen Ermessens hier auch an die Verminderung der von der Spielhalle ausgehenden Gefahren anknüpft, geht der Regelungsgehalt der Nebenbestimmung Nr. 6 über die bloße Sicherstellung der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und Art. 12 AGGlüStV hinaus. Insoweit steht es ebenso im Ermessen der Behörde, die Befreiung nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer Nebenbestimmung zu erlassen wie die Befreiung zuzulassen oder eben nicht zuzulassen (Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG; vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 134 ff.).

41

(2) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die auflösende Bedingung in Nr. 6 des Bescheids vom 10. August 2017 hinreichend bestimmt.

42

Die Frage nach der Bestimmtheit des Ereignisses, „Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts“, ist zunächst keine andere, als die Frage nach der Bestimmtheit des Anpassungskonzepts selbst, das Voraussetzung für und Grundlage der Befreiungsentscheidung ist. Mit dem Konzept zur weiteren Anpassung einer Spielhalle im baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen legt sich der Spielhallenbetreiber Handlungspflichten zur Verminderung der Gefährlichkeit einer solchen Spielhalle auf, deren Einhaltung er mit dessen Vorlage versichert. Ließe sich nicht hinreichend bestimmt beantworten, welche konkreten Maßnahmen die Einhaltung der im Anpassungskonzept festgelegten Handlungspflichten erfordert, wäre bereits das Anpassungskonzept unbestimmt. Das ist aber vorliegend nicht der Fall.

43

Hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG ist eine behördliche Regelung dann, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird und wenn die Regelung darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu ihrer zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit der betreffenden Regelung umzusetzenden materiellen Rechts (stRspr. vgl. BVerwG, U.v. 26.10.2017 - 8 C 18.16 - juris Rn. 13 m.w.N.). Dem wird die auflösende Bedingung gerecht. Aus dem Wortlaut dieser Nebenbestimmung ergibt sich eindeutig, dass von der Klägerin die Einhaltung der Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts gefordert wird. Die in Bezug genommenen Bestimmungen des Anpassungskonzepts hat die Klägerin selbst formuliert, zum Gegenstand ihres Erlaubnisanspruchs gemacht und insoweit den Handlungsrahmen festgelegt, nach dem sie sich beim Betrieb ihrer Verbundspielhallen zu richten hat. Einer zwangsweisen Durchsetzung bedarf es für den Eintritt der Rechtsfolge nicht. Die auflösende Bedingung vollzieht sich im Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts gewissermaßen von selbst. Kommt die Klägerin ihren klar bestimmten Handlungspflichten nicht nach, erlischt die ihr erteilte Befreiung vom Verbundverbot.

44

Die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob jeder noch so geringe Verstoß gegen die Vorgaben des Anpassungskonzepts zum Erlöschen der Befreiung führt, lässt sich unmittelbar den im Anpassungskonzept festgelegten Handlungsverpflichtungen entnehmen. Die Bestimmungen des klägerischen

Anpassungskonzepts formulieren die selbstaufgelegten Handlungspflichten der Klägerin zum regelhaften Betrieb ihrer Verbundspielhallen, wie hier die Verkürzung der Sperrzeit, die Eröffnung der Möglichkeit zur Selbstsperrung, die Schulung ihrer Mitarbeiter, die Einführung eines Zutrittsverbots für unter 21-Jährige sowie bestimmte Zertifizierungsmaßnahmen. Führt die Klägerin etwa kein Zutrittsverbot für Spieler unter 21 Jahren ein, tritt die zum Erlöschen der Befreiung führende Bedingung ohne Weiteres ein. Die Einführung dieses Zutrittsverbots ist allerdings zu unterscheiden von dessen Anwendung durch die Klägerin im Einzelfall. Eine Verletzung des Zutrittsverbots, die allgemein auf die Nichteinhaltung der entsprechenden Bestimmung des Anpassungskonzepts schließen lassen kann, liegt deshalb nicht immer schon dann vor, wenn es zu Fehlern bei dessen Anwendung kommt, sofern die jeweils selbst auferlegte Vorgabe des Konzepts wie die Einführung des Zutrittsverbots tatsächlich umgesetzt wird. Die nicht planmäßige, einmalige Verkürzung der Sperrzeit oder eine versehentlich eingelassene Person unter 21 Jahren wird deshalb die Einhaltung der Bestimmungen des auf eine längere Dauer angelegten Anpassungskonzepts nicht ernstlich infrage stellen können, sofern das der Klägerin zuzurechnende Verhalten ihrer Mitarbeiter im Einzelfall entschuldbar, insbesondere nicht gezielt und auch nicht die Folge eines Mangels in der Betriebsorganisation ist. Allerdings können auch einzelne, insbesondere gravierende Verstöße ein gewichtiges Indiz dafür sein, dass die Bestimmungen des Anpassungskonzepts nicht eingehalten werden.

45

Aus der Bescheidsbegründung ergibt sich der gesetzlichen Intention folgend weiter, dass die Beklagte die „Umsetzung des Konzepts“ mit der „Verminderung der von der Spielhalle ausgehenden Gefahren“ gleichsetzt. Eine zum Erlöschen der Befreiung führende Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts wird danach nur anzunehmen sein, wenn hierdurch eine zumindest abstrakte Gefährdung des mit dem Anpassungskonzept verfolgten Spielerschutzes eintritt. Schließlich finden in die Auslegung der Nebenbestimmung ebenso Verhältnismäßigkeitserwägungen Eingang wie in die behördliche Feststellung, dass das Ereignis i.S.d. Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG, hier also die Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts, eingetreten ist. Insoweit ist die Klägerin auch nicht rechtsschutzlos gestellt. Denn sie kann gerichtlichen Rechtsschutz im Weg der Feststellungsklage sowie über den einstweiligen Rechtsschutz erlangen.

46

(3) Die der Befreiung vom Verbundverbot beigefügte auflösende Bedingung ist ermessensgerecht, insbesondere verhältnismäßig.

47

Nach Art. 40 BayVwVfG hat die Behörde bei der Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Dies umfasst auch die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und gebietet damit u.a. ebenso Erfolg versprechende aber weniger belastende Handlungsalternativen (mildere Mittel) zu wählen und schließt den Einsatz ungeeigneter, unangemessener oder unzumutbarer Mittel aus (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 40 Rn. 83 m.w.N.). Daran gemessen begegnet die Beifügung der auflösenden Bedingung zur erteilten Befreiung vom Verbundverbot keinen Bedenken. Der Erlass der auflösenden Bedingung ist geeignet, die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen für die Befreiung vom Verbundverbot sicherzustellen sowie auch den im Ermessen der Erlaubnisbehörde stehenden Ausgleich zwischen den mit § 25 Abs. 2 GlüStV verfolgten Allgemeinwohlzielen und dem Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse des Spielhallenbetreibers herbeizuführen, mithin den Zweck der Befreiungsregelungen zu fördern. Zur Erreichung dieses Zwecks stehen keine gleichermaßen geeigneten, aber weniger einschneidenden Mittel zur Verfügung. Denn die auflösende Bedingung stellt sicher, dass dem gesetzlichen Verbot, eine Erlaubnis für Verbundspielhallen zu erteilen (§ 25 Abs. 2 GlüStV; Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), hinreichend Rechnung getragen wird. Würden die Befreiungen für die im baulichen Verbund stehenden Spielhallen der Klägerin trotz Nichtbeachtung des konstitutiven Anpassungskonzepts fortgelten, liefe dies dem Grundsatz des Ausschlusses der Erlaubnis für Verbundspielhallen nach § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV entgegen. Die schlicht öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Beachtung des Anpassungskonzepts wäre nicht gleichermaßen geeignet, die auch für die Erlaubniserteilung rechtsbegründende Umsetzung und Einhaltung des Anpassungskonzepts nachhaltig zu sichern. Denn selbst bei grober Verletzung der Pflicht zur Einhaltung und Umsetzung des Anpassungskonzepts müsste die Behörde ein Widerrufsverfahren durchführen, das auch bei Anordnung der sofortigen Vollziehung erst geraume Zeit nach den Verstößen zur Schließung der Spielhalle führen könnte. Bis dahin wäre der nicht bloß verbotswidrige, sondern nach den

Ordnungsvorstellungen des Gesetzgebers den Spielerschutz besonders gefährdende Betrieb einer nicht an den Glücksspielstaatsvertrag zumindest angepassten und damit grundsätzlich mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags unvereinbaren Verbundspielhalle zu besorgen. Angesichts der tragenden Bedeutung des Anpassungskonzepts nicht nur für die Befreiungsentscheidung selbst, sondern auch für die Rechtmäßigkeit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV), steht die Verknüpfung des Unterlassens der Einhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts durch die Klägerin nicht außer Verhältnis zur eintretenden Rechtsfolge des Erlöschens der Befreiung. Schließlich hat die Klägerin ihr Anpassungskonzept selbst formuliert und es zur Grundlage ihres beabsichtigten Spielhallenbetriebs erklärt. Die qualitativen Anpassungsmaßnahmen, Verlängerung der Sperrzeit auf täglich sechs Stunden, Möglichkeit der Selbstsperrung von Spielern, Schulung der mit der Betreuung der Spieler beauftragten Mitarbeiter entsprechend den Vorgaben des Sozialkonzepts, Einführung eines Zutrittsverbots für Personen unter 21 Jahren sowie regelmäßige Zertifizierung der genannten Anpassungen und der Einhaltung des Sozialkonzepts durch unabhängige Prüforganisationen, sind übersichtlich und deren Einhaltung ist durch die in der Organisationsgewalt der Klägerin liegenden Befugnisse auch ohne weiteres erfüllbar.

48

(4) Die Auffassung der Klägerin, wonach die Einhaltung des Anpassungskonzepts ebenso gut durch eine Auflage herbeigeführt hätte werden können, lässt unberücksichtigt, dass mit Nr. 5 Buchst. d des Bescheids vom 10. August 2017 bereits eine derartige Auflage verfügt wurde. Gleichwohl begegnet die weitergehende auflösende Bedingung in Nr. 6 der Bescheide vom 10. August 2017 keinen Bedenken.

49

Die Möglichkeit, ein ordnungsbehördliches Einschreiten bei der Verletzung von Betreiberpflichten durch Auflagen zu regeln, hindert die Behörde nicht daran, die Gestattungsentscheidung auch mit einer auflösenden Bedingung zu erlassen. Zwar darf eine Nebenbestimmung nicht allein dazu dienen, den Rechtsschutz zu verkürzen und der Behörde lediglich die Arbeit zu erleichtern (vgl. Weiß in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Auflage 2019, § 36 Rn. 88; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 146); vielmehr muss sich die Behörde auch beim Erlass von Nebenbestimmungen im Ermessensweg stets am Zweck der Ermächtigung orientieren. Eine Verkürzung des Rechtsschutzes oder eine bloße Arbeitserleichterung verfolgt die auflösende Bedingung aber nicht. Die Beifügung der auflösenden Bedingung in Nr. 6 des Bescheids vom 10. August 2017 soll der Klägerin vielmehr vor Augen führen, dass die Einhaltung des Anpassungskonzepts die zentrale Voraussetzung für den weiteren Bestand der Befreiung vom Verbundverbot ist, und dass es nicht nur im öffentlichen, sondern gleichermaßen in ihrem betrieblichen, insbesondere wirtschaftlichen Interesse liegt, die Bestimmungen des Anpassungskonzepts auch tatsächlich umzusetzen und dauerhaft einzuhalten, um die zum Betrieb von Verbundspielhallen erforderlichen Befreiungen beständig zu erhalten. Allein die sonst zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen Maßnahmen lassen keine effektive und zeitnahe Lösung eines solchen Konflikts erwarten, um den Gefahren eines nicht erlaubnisfähigen Betriebs von Verbundspielhallen zu begegnen. Darüber hinaus fordert die Beifügung einer auflösenden Bedingung den Spielhallenbetreiber eindringlich dazu auf, im eigenen wirtschaftlichen Interesse auf die dauerhafte Umsetzung seines Anpassungskonzepts zu achten und bindet diesen deshalb zu Recht in die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags mit ein. Denn bei der Zulassung einer Verbundspielhalle hat es in erster Linie der Spielhallenbetreiber in der Hand, die hierdurch entstehenden Gefahren für den Spielerschutz zu minimieren. Dessen bei Verbundspielhallen erhöhte Verantwortung für den Spielerschutz spiegelt die Beifügung der auflösenden Bedingung wider und diese nimmt den Spielhallenbetreiber, soweit es dessen Anpassungskonzept betrifft, in die Pflicht. Dem entsprechend hat es allein der Spielhallenbetreiber in der Hand, den Fortbestand der ihm erteilten Befreiung zu sichern. Dies zugrunde gelegt greift die Beifügung der auflösenden Bedingung auch nicht übermäßig in die Rechte der Klägerin ein (vgl. auch VG Augsburg, U.v. 26.2.2019 - Au 8 K 17.1005 u.a. - juris Rn. 74 m.w.N.).

50

b) Die Nebenbestimmungen Nr. 7.1, Nr. 7.3, Nr. 7.6, Nr. 7.7 und Nr. 7.8 des Bescheids der Beklagten vom 10. August 2017 sind nicht zu beanstanden (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, § 114 Satz 1 VwGO).

51

Soweit diese Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis erlassen wurden, finden sie ihre (fachrechtliche) Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, wonach die Erlaubnis, auch nachträglich, mit

Nebenbestimmungen versehen werden kann. Art. 36 Abs. 1 Alt. 1 BayVwVfG kommt gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG daneben keine eigenständige Bedeutung zu, weil diese Bestimmung lediglich wiederholt, was sich aus dem Vorrang landesrechtlicher (auch) inhaltsgleicher fachgesetzlicher Rechtsvorschriften ergibt (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 115; Tiedemann in BeckOK, Stand 1.4.2020, § 36 Rn. 11, jeweils m.w.N.). Im Übrigen ergibt sich die Ermächtigung zum Erlass der Nebenbestimmungen, soweit diese ihrem Schwerpunkt nach die Befreiung vom Verbundverbot betreffen, ergänzend aus Art. 36 BayVwVfG.

52

aa) In Nr. 7.1 wird die Klägerin verpflichtet, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen dauerhaft sicherzustellen sowie - dem Anpassungskonzept folgend - Personen unter 21 Jahren keinen Zutritt zur Spielhalle zu gewähren und festgelegt, dass diese von der Spielteilnahme ausgeschlossen sind.

53

(1) Die Auflagenermächtigung zur Verpflichtung der Klägerin, die Anforderungen der gesetzlichen Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 JuSchG sicherzustellen, folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil Nr. 7.1 Satz 1 des Bescheids vom 10. August 2017 nicht speziell die Anforderungen an die Befreiungen vom Verbundverbot, sondern allgemein die der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse betrifft.

54

Diese Auflage konkretisiert zulässigerweise die jugendschützenden Bestimmungen der § 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Nr. 3, § 4 Abs. 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 Buchst. a AGGlüStV, § 6 Abs. 1 JuSchG u.a. in Bezug auf die in Nr. 7.1 Satz 3 ff. der Bescheide vom 10. August 2017 beauftragten Vorsorgemaßnahmen wie dem Anbringen deutlich lesbarer Schilder mit entsprechenden Hinweisen, der Verpflichtung zum Verlangen eines amtlichen Ausweises, der Verweigerung des Zutritts bei Nichtaufklärbarkeit und des unverzüglichen Hausverweises, die auch hinsichtlich Kindern und Jugendlicher (unter 18 Jahren) verbindlich geregelt werden.

55

(2) Soweit das Zutrittsalter von gesetzlich 18 Jahre auf 21 Jahre heraufgesetzt und zugleich festgestellt wird, dass Personen unter 21 Jahren von der Spielteilnahme ausgeschlossen sind, folgt die Auflage der Selbstverpflichtung der Klägerin durch deren Anpassungskonzept zur Erlangung einer Befreiung vom Verbundverbot. Danach erfolgt eine qualitative Anpassung des Spielhallenbetriebs der Verbundspielhallen u.a. durch die Einführung eines Zutrittsverbots für Spieler unter 21 Jahren. Insoweit dient die Auflage im Schwerpunkt der Sicherung der Anforderungen des Anpassungskonzepts und damit der erteilten Befreiungen vom Verbundverbot; ihre Ermächtigung ergibt sich dem folgend aus Art. 36 BayVwVfG. Diese Auflage sichert gleichermaßen die Wahrung der Befreiungsvoraussetzungen nach Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG, kann aber auch auf Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG gestützt werden.

56

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsanspruchs ergibt sich entgegen des Klagevorbringens aus der - selbstaufgelegten - Beschränkung auf Personen ab 21 Jahren nicht. Insbesondere gibt es einen rechtfertigenden Grund, erwachsene Menschen zwischen 18 und 21 Jahren vom gewerblichen Automatenspiel in Spielhallen auszuschließen. Dieser Ausschluss ist eine Maßgabe, die einen hinreichend bindenden Rahmen für eine effektive Suchtprävention und den Jugendschutz bildet (vgl. BVerfG, B.v. 26.3.2007 - 1 BvR 2228/02 - juris Rn. 54 f. zum Bayerischen Spielbankmonopol unter Bezugnahme auf die Regelung in § 3 Nr. 1 der Spielbankordnung, wonach die Teilnahme am Spiel Personen verboten ist, „die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben“). Hintergrund der selbst auferlegten und beauftragten Verpflichtung ist mithin die Erkenntnis, dass der Personenkreis zwischen 18 und 21 Jahren seine Persönlichkeitsentwicklung häufig noch nicht abgeschlossen hat und diesem oft noch die Lebenserfahrung bzw. -reife fehlt, um einen verantwortungsvollen Umgang u.a. mit den Gefährdungen des gewerblichen Glücksspiels voraussetzen zu können. In der Situation von Verbundspielhallen, die eine übermäßige Ausnutzung des Spielbetriebs erwarten lassen (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 13) bzw. die durch die Vervielfachung des leicht verfügbaren Angebots zu einem verstärkten Spielanreiz führen (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 150), ist es gerechtfertigt und verfassungsgemäß, auch den Spielerkreis der 18- bis 21-Jährigen gemäß der Bestimmung des Anpassungskonzepts der Klägerin von der

Spielteilnahme auszuschließen. Dies zugrunde gelegt verstößt die vonseiten der Klägerin selbst auferlegte Beschränkung im Verhältnis zu Dritten auch nicht gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

57

Träfe im Übrigen der Einwand der Klägerin zu, die von ihr umgesetzte Zutrittsbeschränkung sei hoch fraglich, und sie sei nur deshalb im Anpassungskonzept festgelegt worden, weil eine Erlaubnis sonst nicht erteilt worden wäre, so wäre wohl auch das die Befreiungen vom Verbundverbot tragende Anpassungskonzept der Klägerin bedenklich.

58

bb) Nr. 7.3 des Bescheids vom 8. August 2017 regelt die Zertifizierung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, der Einhaltung des Sozialkonzepts und der Durchführung des Anpassungskonzepts durch eine unabhängige Prüforganisation im Zwei-Jahresrhythmus sowie die Pflicht zur Vorlage des Berichts der Zertifizierung.

59

Die Befugnis zum Erlass dieser Auflage folgt insgesamt aus Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG, weil sie zum einen die Zertifizierung der Befreiungsvoraussetzung „Anpassungskonzept“ bestimmt und ausweislich der Bescheidsgründe auch im Übrigen an die Befreiung vom Verbundverbot anknüpft. Gegen die Beauftragung der Zertifizierungspflicht ist auch mit Blick auf die im Anpassungskonzept der Klägerin abgegebene Erklärung, „schließlich werden diese Anpassungen sowie die Einhaltung des Sozialkonzepts regelmäßig durch unabhängige Prüforganisationen zertifiziert werden“, nichts zu erinnern. Die Selbstverpflichtungserklärung der Klägerin folgt insoweit den Vollzugshinweisen zu Befreiungen für bestehende Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 (IA4-2166.1-59). Danach sind bei der Prüfung, ob im Einzelfall eine Befreiung im Ermessensweg erteilt wird, die von einer Spielhalle ausgehenden Gefahren sowie „die zu ihrer Begrenzung ergriffenen Maßnahmen zu berücksichtigen“. Eine Verminderung der Gefahren von Verbundspielhallen kann danach durch quantitative (sukzessiver Abbau der Spielautomaten bis 30.6.2021 auf 12) oder durch andere geeignete spielerischützende Maßnahmen (d.h. auch qualitativ) erreicht werden. Soll die Reduzierung - wie hier - qualitativ erfolgen, sollen regelmäßig alle Maßnahmen ergriffen und entsprechend zertifiziert werden. Die ermessenleitende Vorgabe der Zertifizierung nach Maßgabe der Vollzugshinweise entspricht der Auflage Nr. 7.3 des Bescheids vom 10. August 2017. Ohne dass es entscheidungserheblich darauf ankommt, wird darauf hingewiesen, dass die bereits im Juni 2013 aufgegebenene weitere Spielhalle entgegen der Klägerauffassung nicht als vorgezogene quantitative Anpassung gewertet werden kann, weil zu diesem Zeitpunkt die Befreiungsregelungen der § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV auf Bestandsspielhallen noch nicht anwendbar waren (vgl. Erlaubnis Antrag v. 1.6.2017 S. 34 der Behördenakten, Begehungsprotokoll v. 23.10.2013 Band I, S. 334 ff. der Behördenakten sowie Schriftverkehr S. 645 ff. der Behördenakten).

60

Dass die Auflage Nr. 7.3 gleichwohl unter dem einleitenden Titel in Nr. 7 des Bescheids vom 10. August 2017 steht, die „Erlaubnis“ wird unter folgenden Auflagen erteilt, begegnet keinen Bedenken an deren Rechtmäßigkeit. Wie sich bereits aus der Bescheidsbegründung ergibt, betrifft die Auflage Nr. 7.3 des Bescheids vom 10. August 2017 nur mittelbar die glücksspielrechtliche Erlaubnis, indem sie Anforderungen an die - das Erlaubnisverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV ausräumende - Befreiung vom Verbundverbot stellt, damit die Klägerin auch „weiter von dieser profitieren“ kann.

61

Entgegen des Vortrags der Klägerin regelt die Auflage Nr. 7.3 keine doppelte Verpflichtung zu Nr. 6, wonach die Befreiung vom Verbundverbot erlischt, wenn die Bestimmungen des Anpassungskonzepts nicht eingehalten werden. Vielmehr konkretisiert und ergänzt die Verpflichtung in Auflage Nr. 7.3 zur externen Zertifizierung durch eine unabhängige Prüforganisation die Erklärung der Klägerin im Anpassungskonzept und stellt damit sicher, dass diese ihrer die Gefahren einer Verbundspielhalle mindernden Verpflichtung auch dauerhaft nachkommt. Der Vortrag der Klägerin, sie wisse nicht mehr, ob Nr. 6 oder Nr. 7.3 Vorrang haben soll, weshalb die Auflage Nr. 7.3 im Gesamtkontext unbestimmt sei, ist nicht nachvollziehbar. Kommt die Klägerin ihren sich selbst auferlegten Zertifizierungspflichten gemäß den Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts nicht nach, erlischt die Befreiung vom Verbundverbot. Die Frage, ob sich dann zugleich eine Nichterfüllung der Auflage Nr. 7.3 ergeben kann, stellt sich insoweit nicht mehr.

62

Der Einwand, die Regelung übersteige die Verpflichtung der Klägerin zum Nachweis der Zertifizierung, ist nicht nachvollziehbar. Nr. 7.3 des Bescheids vom 10. August 2017 begründet die Pflicht zur Zertifizierung sowie zur Vorlage des Berichts über die Zertifizierung und die Beifügung dieser Auflage steht - wie ausgeführt - im Ermessen der Erlaubnisbehörde. Das Verlangen nach der Vorlage des Berichts über die Zertifizierung ist auch ermessensgerecht. Denn die Erlaubnisbehörde überträgt der unabhängigen Prüforganisation, die die Klägerin mit der Durchführung der Zertifizierung beauftragt, nicht etwa hoheitliche Prüfbefugnisse und delegiert diese auch nicht auf die Klägerin, sondern greift die im Anpassungskonzept dargetanen Zertifizierungsmaßnahmen auf, und bewertet die Ergebnisse der Zertifizierung, die in einem entsprechenden Bericht zusammengefasst werden. Da es weder akkreditierte Unternehmen in diesem Bereich gibt noch einheitliche und verbindliche Zertifizierungsurkunden, ist nicht ersichtlich, welche Art von „Nachweis einer erfolgreichen Zertifizierung“ im Sinn des Vortrags der Klägerin die Einhaltung der Anforderungen verlässlich dartun sollte. Dass die Klägerin besorgt, die glücksspielrechtliche Erlaubnisbehörde könne durch Vorlage des Zertifizierungsberichts Kenntnis von anderen Bereichen erlangen, die außerhalb deren Zuständigkeit liegen, ist nicht der Beklagten zuzurechnen. Die Klägerin hat es in der Hand, eine unabhängige Prüforganisation mit der Erstellung eines Berichts über die Zertifizierung zu beauftragen, der sich auf den Bereich des Glücksspielrechts beschränkt.

63

Das Vorbringen, die Vorlagepflicht könne die Beklagte dazu verleiten, die ihrerseits erforderliche regelmäßige Kontrolle zu vernachlässigen, lässt keine Rechtsverletzung zu Lasten der Klägerin erkennen. Die Klägerin kann zudem - so sie das für zweckmäßig hält - unangekündigte Nachschauen durch die Erlaubnisbehörde anregen. Der klägerische Einwand verkennt zudem, dass die Zertifizierung auch der Stärkung der Selbstkontrolle durch den Spielhallenbetreiber dient und diesen der gesetzlichen Intention folgend in die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags im Rahmen von Sicherstellungspflichten mit einbindet (vgl. etwa § 6, § 7 GlüStV, Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, Art. 9 Abs. 1 Nr. 2, Art. 12 Satz 1 AGGlüStV).

64

cc) Nr. 7.6 des Bescheids vom 10. August 2017 regelt die Handlungsverpflichtung der Klägerin, „Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten“ anzusprechen, auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen und die insoweit zum Schutz des Spielers getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren.

65

Die Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage ist § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie die Vorgaben des Sozialkonzepts konkretisiert und damit der Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV dienen soll.

66

Die Auflage ist hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Einer weitergehenden Erläuterung der Begriffe „pathologisches“ oder „problematisches“ Spielverhalten durch die Beklagte bedurfte es nicht. Denn die Klägerin weiß anhand der in ihrem Sozialkonzept aufgeführten diagnostischen Kriterien für pathologisches Spielen, wann von einem pathologischen Glücksspiel auszugehen ist, welcher Verlauf bei problematisch oder pathologisch spielenden Personen zu beobachten ist und es kann auch von ihrem regelmäßig dahin geschulten Spielhallenpersonal erwartet werden, dass sie pathologisches oder problematisches Spielverhalten kennen und erkennen. Schließlich verweist das Sozialkonzept in Zweifelsfragen auf die bundesweite Präventionsberatung für Mitarbeiter von Spielstätten. „Offensichtlich“ ist ein pathologisches oder problematisches Spielverhalten, wenn das Verhalten des Spielers aus Sicht eines entsprechend dem Spielhallenpersonal geschulten Dritten deutlich erkennbare Anzeichen für ein zwanghaftes Spiel (pathologisch) oder ein übersteigertes, missbräuchliches Spiel (problematisch) aufweist. Einen verlässlichen Anhalt hierfür geben auch insoweit die diagnostischen Kriterien und Checklisten mit der Maßgabe, dass die darin aufgeführten Merkmale deutlich erkennbar, also offensichtlich zutage treten.

67

Nach dem Wortlaut der Auflage Nr. 7.6 sind „Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten“ anzusprechen und auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen. Eine Beschränkung dieser Handlungsverpflichtung auf den erstmaligen oder einen einmaligen Hinweis ergibt sich

daraus nicht. Auch nach Sinn und Zweck der Auflage, den Betroffenen zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und die Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (§ 6 Satz 1 GlüStV), insbesondere dem Betroffenen seine gravierende Problematik bewusst zu machen und diesem - ebenso aktiv - ein Hilfsangebot zu unterbreiten, ergibt sich keine dahingehende Einschränkung. Je nach Sachlage kann die Ansprache aber - wenn kurz zurückliegende Ansprachen und Hinweise dokumentiert sind - knapper ausfallen. Denn eine Pflicht zur Behandlung der o.g. Spielerproblematik obliegt der Klägerin ebenso wenig wie eine Pflicht zur Fremdsperre (zur Möglichkeit der Selbstsperre vgl. aber Anpassungskonzept der Klägerin). Dass ein ggf. häufiges Ansprechen eines oder mehrerer betroffener Spieler für eine „beträchtliche Missstimmung“ in der Halle der Klägerin Sorge, kann als zutreffend unterstellt werden. Die Befolgung einer Nebenbestimmung muss vom Erlaubnisnehmer aber auch dann erwartet werden, wenn dies ihm oder seinen Gästen unangenehm ist.

68

dd) Mit der Auflage Nr. 7.7 des Bescheids vom 10. August 2017 wird der Klägerin die erlaubnisbezogene Unterlassungsverpflichtung auferlegt, Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich aufzustellen, bereitzuhalten oder zu dulden.

69

(1) Die Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie zum Ziel hat, „einen Widerspruch zu § 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 GlüStV“ (Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht) und damit das Erlaubnishindernis des Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV auszuräumen. Die Auflage Nr. 7.7 dient ausweislich der Bescheidsgründe über die Sicherstellung dieser Erlaubnisvoraussetzung hinaus auch der Gefahrenabwehr im Hinblick auf das Risiko einer Verschuldung von Spielern.

70

(2) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Auflage Nr. 7.7 hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Wie weit der „Einflussbereich“ der Klägerin reicht, ergibt sich hinreichend bestimmt aus dem Wortlaut der Auflage Nr. 7.7 des Bescheids vom 10. August 2017 und dessen Auslegung anhand des Zwecks der Verfügung und der Bescheidsgründe. Mit der Wendung „in der Spielhalle“ sind die Räume bezeichnet, die die Klägerin in ihren Erlaubnisansträgen unter Bezugnahme auf die ihr erteilten gewerblichen Erlaubnisse nach § 33i GewO benannt hat; diese sind ihr einschließlich des Gebäudes verpachtet (vgl. S. 31 des Erlaubnisanspruchs v. 1.6.2017), d.h. sie hat die Verfügungsgewalt über die Nutzung der Räume. Darüber hinaus sind auch die Bereiche erfasst, die im „umliegenden Einflussbereich“ des Spielhallenbetreibers liegen. Die Beklagte nennt beispielhaft „Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz“ und veranschaulicht damit den maßgeblichen Bereich als funktional mit der Spielhallennutzung unmittelbar in Zusammenhang stehende Räume oder sonstige Flächen bzw. Bereiche, die zudem „umliegend“ sein müssen, also im unmittelbaren Nahbereich zum Spielhallenbetrieb liegen. „Einfluss“ hat der Spielhallenbetreiber auf das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung, wenn er dies verhindern kann. Verhindern kann der Spielhallenbetreiber die Aufstellung usw. von Geräten zur Bargeldabhebung, wenn er rechtlich hierzu imstande ist, weil er etwa Eigentümer dieser Bereiche oder obligatorisch Berechtigter ist, also aufgrund seiner Rechtsstellung verlangen kann, dass das Aufstellen solcher Geräte zu unterlassen ist.

71

(3) Die Festlegung der Auflage Nr. 7.7 im Bescheid vom 10. August 2017 ist ermessensgerecht i.S.d. Art. 40 BayVwVfG und kann auch „in der materiellen Begründung“ überzeugen.

72

Ausweislich der (formellen; Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG) Begründung der Ermessensausübung hat die Auflage die Vermeidung von Glücksspielsucht zum Ziel; die Möglichkeit, sich am Ort der Spielteilnahme mittels EC- und Kreditkarten Bargeld beschaffen zu können, erhöhe das Risiko eines suchtgefährdenden Spielverhaltens und einer Verschuldung. Diese plausible Begründung deckt sich mit der Erkenntnis, wonach Glücksspieler ihr Konto für den bargeldlosen Zahlungsverkehr für Geldspielgeräte nutzen und sich dadurch auch verschulden können (vgl. z.B. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisbericht, Köln Januar 2012, S. 58 zur Bereitschaft von Glücksspielern, ihr Konto für den bargeldlosen Zahlungsverkehr zu nutzen). Diese Gefahr kann reduziert werden, indem die Möglichkeiten zur Bargeldbeschaffung innerhalb der Spielhalle und in deren umliegenden Bereich beschränkt werden. Da der gewerbliche Spielhallenbetrieb die Gefahr eines

übermäßigen Glücksspiels und die damit einhergehende Gefahr einer Verschuldung von (nicht nur pathologischen) Glücksspielern auslöst, ist es zur Erreichung des Ziels der wirksamen Suchtbekämpfung erforderlich und verhältnismäßig, dem Betreiber einer Spielhalle im Rahmen der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis verbindlich zu untersagen, in seiner Spielhalle Möglichkeiten zur Bargeldbeschaffung zu schaffen, bereitzuhalten oder zu dulden.

73

Das klägerische Vorbringen, es gebe keinen Grund dafür, einem nicht süchtigen und damit eigenverantwortlichen Spieler das Abheben von Geld zu verwehren, während das Verbot auf den süchtigen Spieler keinen positiven oder sogar einen negativen Effekt habe, weil dieser damit beginne, deutlich größere Bargeldmengen mit sich zu führen als ohne das Verbot, überzeugt nicht. Es kann dahinstehen, ob die nicht weiter belegten Erfahrungen aus Baden-Württemberg zu § 43 Abs. 3 LGlüG in Bezug auf das Verhalten „süchtiger Spieler“ zutrifft. Denn die Beklagte begründet ihre Ermessensausübung in erster Linie mit dem Risiko eines suchtfährdenden Spielverhaltens (und der Gefahr einer dadurch ausgelösten Verschuldung), zieht also auch das problematische Spielverhalten in ihre Betrachtung mit ein. Auch diese Überlegung, Spieler mit einem übersteigerten, missbräuchlichen Spielverhalten vor übermäßigen Ausgaben zu schützen, indem diesen abverlangt wird, die Spielhalle bzw. den Einflussbereich des Spielhallenbetreibers zur Beschaffung neuer Barmittel zu verlassen, um ein Abkühlen des Spielers zu ermöglichen und diesem dadurch ein übersteigertes Weiterspielen zumindest zu erschweren, verfolgt einen suchtpreventiven Ansatz und ist danach gerechtfertigt und ermessensgerecht.

74

ee) Nr. 7.8 des Bescheids vom 10. August 2017 regelt das Unterlassen spielanreizender Bezeichnungen wie „Casino“ in der laufenden Werbung, die Unzulässigkeit der Verwendung von Spielmarken und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten bei Werbemaßnahmen sowie eine Werbung mittels Boni über Kurznachrichtendienste.

75

Die rechtliche Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil diese u.a. der Sicherstellung der (allgemeinen) Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV als Erlaubnisvoraussetzung dient (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c AGGlüStV) und die Anforderungen an die Ausgestaltung der Spielhallen nach § 26 Abs. 1 GlüStV konkretisiert, was als Unterfall der Errichtung einer Spielhalle im Hinblick auf deren äußere Gestaltung und zugleich als Maßnahme zur Bekämpfung der Spielsucht für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis wesentlich ist.

76

Die Auflage in Nr. 7.8 des Bescheids vom 10. August 2017 ist hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Was unter „laufender Werbung“ zu verstehen ist, ergibt sich aus der Bescheidsbegründung, die zur Auslegung des Regelungsinhalts herangezogen werden kann. Danach darf dem Spieler weder durch die von der äußeren Gestaltung der Spielhalle ausgehende Werbung noch sonst durch Werbung suggeriert werden, dass er in der Spielhalle die Möglichkeit hoher Einsätze und somit großer Gewinne hätte. Denn die durch eine solche Werbung implizierte Aussicht auf das „schnelle große Geld“ berge die erhebliche Gefahr, zum Entschluss des Spielens zu verleiten und vermittele zudem falsche Informationen. Laufende Werbung i.S.d. Auflage Nr. 7.8 des Bescheids vom 10. August 2017 ist danach jegliche Werbung und nicht nur „die flüchtige bzw. ständig wechselnde Werbung mit Flyern und anderen Werbemitteln“ (in diese Richtung VG Regensburg, U.v. 5.3.2015 - RN 5 K 13.1281 - juris Rn. 38). In der vorgenannten Entscheidung hatte das Verwaltungsgericht Regensburg ausgeführt, dass unter laufender Werbung „die evtl. wechselnde Werbung mit Flyern und anderen Werbemitteln zu verstehen ist, nicht aber die Bezeichnung der Spielhalle im Schaufenster mit Casino, die nicht ständig wechselt“. Da es nicht entscheidungserheblich auf die Rechtmäßigkeit der dahingehenden Auflage ankam, weil diese bestandskräftig war und sich überdies aus § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV ergebe, dass die Verwendung eines Firmenlogos mit der Bezeichnung „Casino“ über einen bloßen Hinweis auf die Möglichkeit der Spielteilnahme hinausgehen könne, was eine Frage des Einzelfalls und noch nicht spruchreif sei, hat das Verwaltungsgericht Regensburg aber nicht entscheidungstragend auf das vorgenannte eventuelle Verständnis des Begriffes „laufende Werbung“ abgestellt. Wie zuvor ausgeführt wurde, ergibt sich aus dem Wortlaut der Auflage Nr. 7.8 und der Bescheidsbegründung zweifelsfrei, dass unter „laufender Werbung“ auch statische, nicht ständig wechselnde Bezeichnungen und Gestaltungen zu verstehen sind.

77

Die Auflage Nr. 7.8 des Bescheids vom 10. August 2017 hat ihre Ermächtigungsgrundlage in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Der Erlass dieser Auflage steht daher im pflichtgemäßen Ermessen der Beklagten; ihr Regelungsgehalt kann demnach über die bloße Sicherstellung der gesetzlichen Vorgaben zur Werbung in § 5 und § 26 GlüStV hinausgehen. Davon abgesehen ergibt sich aus § 5 Abs. 1 GlüStV, dass Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1 GlüStV auszurichten sind. Diese gesetzlichen Anforderungen durch Auflage dahin zu konkretisieren, dass eine „spielanreizende“ Werbung ebenso zu unterlassen ist wie eine Werbung mit Boni über Kurznachrichtendienste, bleibt im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV zur Beifügung von Nebenbestimmungen. Denn die Auflage Nr. 7.8 des Bescheids vom 10. August 2017 findet einen sachgerechten Ausgleich der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, einerseits auf das legale Spielangebot aufmerksam zu machen, um den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, und andererseits, die Glücksspielsucht einzudämmen und begegnet insoweit keinen Bedenken an ihrer Rechtmäßigkeit.

78

Gegen die Bewertung der Beklagten u.a. der Bezeichnung „Casino“ für Werbezwecke als spielanreizend bzw. gar irreführend ist aus Sicht der Kammer nichts einzuwenden. Insoweit kann dahinstehen, ob der Begriff „Casino“ im Bereich des Glücksspiels allgemein mit einer staatlich konzessionierten Spielbank gleichgesetzt werden kann, in der das klassische „Große Spiel“ angeboten wird (verneinend LG Frankfurt, U.v. 10.12.2007 - 3/11 O 149/07 - juris Rn. 27 ff.). Denn jedenfalls suggeriert die Werbung unter der Bezeichnung „Casino“, dass in der Spielhalle auch das gewerberechtlich unbeschränkte Automatenpiel mit der Möglichkeit sehr hoher Geldeinsätze und der Gefahr hoher Verluste angeboten wird (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2007 - 9 B 14.07 u.a. - juris Rn. 12). „Casino“-spiele umfassen nicht nur das „Große Spiel“ wie Roulette, Baccara, Black Jack, Trente et quarante und Poker sowie weitere international oder in Spielbanken eingeführte Glücksspiele, sondern auch Automatenspiele, deren Betrieb und Zulassung nach § 33h GewO (nur) in Spielbanken keinen Einschränkungen der Gewerbeordnung unterliegt (sog. Kleines Spiel; vgl. § 1 Abs. 1 SpielBO, § 2 Abs. 2 Nr. 7 Werberichtlinie v. 17.1.2013, AIIMBI 2013, S. 3). Zwar werden auch in Spielhallen oder in Gaststätten zulässigerweise Automatenspiele in Form von „Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten“ bereitgehalten (§ 2 Abs. 3 GlüStV, § 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2 SpielV). Diese Gewinnspielgeräte unterliegen aber strengen gewerberechtlichen Vorgaben wie etwa zum Höchsteinsatz, zum Höchstgewinn und zur Mindestspieldauer (vgl. § 33c Abs. 1, § 33e GewO, §§ 11 ff. SpielV), womit die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit ausgeschlossen werden soll (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2007 a.a.O. Rn. 12). Beim „in Spielbanken eingeführten Automatenpiel“ handelt es sich demgegenüber in aller Regel um Glücksspielautomaten, die nicht der Gewerbeordnung und damit auch nicht der Spielverordnung unterfallen (etwa sog. Slot-Geräte; vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand Oktober 2019, § 33c GewO Rn. 11 a.E., § 11 SpielV Rn. 2). Die Werbung einer Spielhalle mit der Bezeichnung „Casino“ (nicht schon das Führen dieser Bezeichnung etwa im Firmennamen) lässt deshalb den Eindruck entstehen, in der Spielhalle würde ein Automatenpiel mit Einsätzen und Gewinnen angeboten, die deutlich über das hinausgehen, was etwa auch in Gaststätten an herkömmlichen Gewinnspielgeräten möglich ist. Dies schafft, wenn die Werbung mit der Bezeichnung „Casino“ nicht schon irreführend ist, jedenfalls einen über die Information des legalen, also des gewerberechtlich beschränkten Glücksspiels, hinausgehenden Anreiz, der geeignet ist, die Erwartung eines Automatenspiels mit besonders hohen Einsätzen zu wecken. Hiervon ausgehend ist die Bewertung durch die Beklagte, „Die durch die Bezeichnungen und Abbildungen typischer Spielbankspiele implizierte Aussicht auf das ‚schnelle große Geld‘ birgt die erhebliche Gefahr, zum Entschluss des Spielens zu verleiten, und vermittelt zudem falsche Informationen“, auch in Bezug auf die Bezeichnung „Casino“ als Maßnahme der Werbung zutreffend und ist die anhand dieser Bewertung ausgerichtete Ermessensentscheidung der Beklagten nicht zu beanstanden.

79

Von Vorstehendem ausgehend ist es erst recht nicht zu beanstanden, dass die Beklagte die Verwendung etwa von Roulettetischen bei Werbemaßnahmen untersagt hat. Der vonseiten der Klägerin angeführte „Roulette-Automat“ der Fa. G* ... ist kein „Roulettetisch“ im Sinn „ausschließlich in Spielbanken zugelassener Spielgeräte“, sondern ein in Spielhallen zugelassener Geldspielautomat, der den strengen Regelungen der Spielverordnung unterfällt. Insoweit gilt es umso mehr, eine irreführende Werbung zu unterlassen, die suggeriert, in der Spielhalle könne „echtes“ Roulette gespielt werden.

4. Die gegen die Kostenentscheidung der Beklagten gerichtete Klage ist als Anfechtungsklage zulässig (vgl. Art. 12 Abs. 3 KG), aber nicht begründet.

81

Die Kostenentscheidung der Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO).

82

Bei der Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist vorliegend maßgeblich auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen. Dies ergibt sich aus dem zugrundeliegenden materiellen Verwaltungskostenrecht (vgl. Schübel-Pfister in Eyer mann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 113 Rn. 55 f.). Nach Art. 11 Satz 1 Halbs. 1 KG entstand der Kostenanspruch der Beklagten mit der Beendigung der kostenpflichtigen Amtshandlung; die Amtshandlungen waren nach Art. 11 Satz 2 KG mit der Bekanntgabe des Bescheids vom 10. August 2017 beendet. Etwaige nachfolgende Änderungen berühren den Kostenanspruch deshalb nicht. Hiervon ausgehend ist auf das Kostengesetz vom 20. Februar 1998 in der Änderungsfassung vom 22. Juli 2014 (GVBl. 2014 S. 286 - im Folgenden KG) und das Kostenverzeichnis zum Kostengesetz in der Fassung vom 16. August 2016 (GVBl. S. 170 - im Folgenden KVz) abzustellen.

83

Die verpflichtende Gebührenerhebung für die beantragte Spielhallenerlaubnis dem Grunde und der Höhe nach steht außer Streit. Die Klägerin bemängelt aber, sie hätte für den Fall des Obsiegens in einem Auswahlverfahren eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV erhalten können. In diesem Fall wäre eine Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession sowie vom Abstandsgebot nicht notwendig geworden, weshalb insoweit auch keine Kosten angefallen wären (nachfolgend Buchst. a). Außerdem sei die gleichmäßige Bewertung von Erlaubnis und Befreiung hinsichtlich der Kosten unrichtig; insbesondere sei die Erlaubnis für die Klägerin wirtschaftlich wertvoller als die Befreiungen (nachfolgend Buchst. b).

84

a) Die klägerische Annahme, im Fall eines Auswahlverfahrens hätte es keiner Befreiung bedurft, ist unrichtig. Will die Klägerin - wie hier - zwei oder mehr Spielhallen im baulichen Verbund weiterbetreiben, so sind diese jeweils nur im Befreiungsweg zulassungsfähig, was sich aus § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 und Art. 12 AGGlüStV ergibt.

85

Wäre der Klägerin anstelle der Befreiung von der Einhaltung des Mindestabstands eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV erteilt worden, würde sich für die Erteilung der Ausnahme eine Verwaltungsgebühr (in gleicher Höhe) ergeben. Denn die Erteilung einer Ausnahme ist ebenso eine Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Gewalt und damit eine Amtshandlung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 KG wie die Erteilung einer Erlaubnis oder einer Befreiung.

86

Davon abgesehen fand eine Auswahlentscheidung tatsächlich nicht statt und war eine solche aufgrund der Zulassung aller konkurrierenden Spielhallen auch nicht veranlasst, hat die Klägerin die ihren Konkurrenten erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse nicht angefochten, beantragt die Klägerin auch im gegenständlichen Verfahren nicht die Neuerteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis unter Aufhebung der ihr und der ihren Konkurrenten erteilten Erlaubnisse und bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin mit der gegenständlichen Spielhalle oder gar mit allen drei Spielhallen in einem Auswahlverfahren obsiegt hätte. Bezogen auf den wirtschaftlichen Vorteil, den die Klägerin durch die Zulassung ihrer drei Spielhallen im baulichen Verbund erlangt hat, die sämtliche den gesetzlichen Mindestabstand zu weiteren Bestandsspielhallen nicht wahren, kann die Klägerin billigerweise unter keinem denkbaren Gesichtspunkt geltend machen, dass in der gegebenen Situation eine unrichtige Sachbehandlung i.S.d. Art. 16 Abs. 5 KG vorliegen würde.

87

b) Die Kritik der Klägerin an der gleichmäßigen gebührenrechtlichen Bewertung von Erlaubnis und Befreiungen ist unberechtigt.

88

aa) Anders als die Klägerin einwendet, ist der Betrieb einer Spielhalle im baulichen Verbund und/oder unter Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestabstands - wie hier - (auch) nicht „grundsätzlich“ mit der

glücksspielrechtlichen Erlaubnis zulässig. Steht eine Spielhalle im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen und/oder innerhalb des Mindestabstands zu weiteren Spielhallen, kann die Erlaubnis nicht ohne entsprechende Befreiungs- oder Ausnahmeentscheidungen erteilt werden (§ 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 12 AGGlüStV).

89

Hiervon ausgehend ist es vom wirtschaftlichen Standpunkt der Klägerin aus betrachtet gerechtfertigt, jeweils für die glücksspielrechtliche Erlaubnis, für die Befreiung vom Verbundverbot und für die Befreiung vom Abstandsgebot gleichhohe Verwaltungsgebühren festzulegen. Denn die Spielhalle der Klägerin darf, soll deren Erlaubnisanträgen für drei Spielhallen entsprochen werden, weder ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis noch ohne die Befreiung vom Verbundverbot noch ohne Befreiung vom Abstandsgebot betrieben werden. Der wirtschaftliche Vorteil der Klägerin für die Erteilung der beantragten Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot ist danach jeweils ebenso hoch wie für die Erteilung der beantragten Erlaubnis.

90

bb) Die Kostenentscheidung der Beklagten erweist sich auch sonst als rechtmäßig.

91

(1) Nichtsteuerliche Abgaben - wie Gebühren - bedürfen der sachlichen Rechtfertigung. Diese kann sich aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben (vgl. BVerfG, U.v. 19.3.2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1-34 = juris Rn. 56 ff.). Für die Ermittlung der Gebührenhöhe innerhalb eines vorgegebenen Rahmens sind nach dem Bayerischen Kostengesetz der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand und die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG). Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe im Einzelfall bemisst sich hier deshalb nach den legitimen Gebührenzwecken der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs. Die Kostendeckung umfasst den Aufwand der Behörde, der Vorteilsausgleich den Nutzen der Leistung für den Empfänger. Allerdings ergibt sich aus der Gleichrangigkeit dieser nebeneinander stehenden Bemessungsmaßstäbe in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG keine strikte Obergrenze für die Gebühren im Sinn des Kostendeckungsprinzips (vgl. BayVGh, B.v. 5.8.2004 - 22 ZB 04.1853 - juris Rn. 16; bereits BayVGh, U.v. 9.7.1971 - 56 II 69, BayVBl 1971, 397, jeweils m.w.N.). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe ist gleichwohl eine Würdigung beider Bemessungsgrundlagen anzustellen (vgl. Rott/Stengl, a.a.O., Art. 6 Nr. 3).

92

(2) Hiervon ausgehend ist die Festsetzung jeweils einer Gebühr in Höhe von 1.700 Euro für die Amtshandlungen Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, Erteilung einer Befreiung vom Verbundverbot und Erteilung einer Befreiung vom Abstandsgebot für eine Spielhalle mit 10 Geldspielgeräten ermessensgerecht, insbesondere sachlich gerechtfertigt. Ohne Rechtsfehler hat die Beklagte die zu erhebenden Gebühren an dem Gebührenrahmen für eine „Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung“ nach Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz bemessen (vgl. VG München, U.v. 13.10.2015 - M 16 K 14.4009 - juris Rn. 17 f.). Denn für Amtshandlungen, die - wie hier die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis und die Befreiungen vom Verbundverbot und vom Abstandsgebot - nicht im Kostenverzeichnis enthalten sind, wird eine Gebühr erhoben, die nach im Kostenverzeichnis bewerteten vergleichbaren Amtshandlungen zu bemessen ist (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 KG). Danach reichte der Gebührenrahmen für eine Erlaubnis nach § 33i GewO im maßgeblichen Zeitpunkt von 150 bis 2.000 Euro (nunmehr für die Erlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO: 150 bis 3.000 Euro). Aus der Begründung der Kostenentscheidung lassen sich die Gesichtspunkte erkennen, von denen die Beklagte bei der Ausübung ihres Rahmenermessens ausgegangen ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG). Nach Nr. 9 der Bescheidsbegründung geht die Beklagte davon aus, dass die Ausschöpfung des Gebührenrahmens für eine Spielhalle mit 12 Geldspielgeräten gerechtfertigt ist. Hiergegen ist in Ansehung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV nichts zu erinnern (vgl. VG München, U.v. 13.10.2015 a.a.O.). Dem entsprechend falle je Geldspielgerät eine Erlaubnisgebühr i.H.v. 170 Euro an. Auch dies ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Denn mangels anderweitiger Anhaltspunkte und angesichts des überschaubaren Gebührenrahmens von 150 bis 2.000 Euro ist es gerechtfertigt, dass die Beklagte den Verwaltungsaufwand anhand der Anzahl der im Einzelfall zugelassenen Geldspielgeräte je Spielhalle bewertet hat. Bezogen auf die klägerische Spielhalle mit 10 Geldspielgeräten ergibt sich danach eine Gebühr von 1.700 Euro für die glücksspielrechtliche Erlaubnis, die die Beklagte ohne Rechtsfehler gleichermaßen für die Erteilung einer Befreiung vom Verbundverbot und für

die Erteilung einer Befreiung vom Mindestabstand in Ansatz gebracht hat, also eine Gesamtgebühr von 5.100 Euro.

93

(3) Die Erhebung von weiteren gleichhohen Gebühren für die jeweiligen Amtshandlungen „Befreiung vom Abstandsgebot“ (§ 25 Abs. 1, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV) und „Befreiung vom Verbundverbot“ (§ 25 Abs. 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV) ist von der Klägerin veranlasst und der Sache nach auch gerechtfertigt.

94

Unter Berufung auf § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV hat die Klägerin neben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis jedenfalls hilfsweise auch die vorgenannten Befreiungen beantragt. Dies war auch geboten, weil die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV nicht in Betracht kommt, sofern nicht die hier erforderlichen Befreiungen von den Anforderungen nach § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV erteilt werden. Die Klägerin beabsichtigt, drei Spielhallen innerhalb eines Gebäudes und ohne Einhaltung des gebotenen Mindestabstands zu weiteren Spielhallen zu betreiben. Dies setzt aber neben der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zwingend die Erteilung der Befreiung vom Abstandsgebot und die Erteilung der Befreiung vom Verbundverbot voraus (§ 25 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 11 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 9 AGGlüStV) und löst dem entsprechende Gebühren aus.

95

Die Erteilung einer Befreiung, die neben einer anderen Gestattung erforderlich und im selben Verwaltungsverfahren erteilt wird, ist ebenso eine Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Gewalt und damit eine Amtshandlung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 KG wie die Erteilung der Gestattung selbst. Insbesondere enthält oder ersetzt die Spielhallenerlaubnis nicht die daneben erforderlichen Befreiungen (vgl. § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV; Rott/Stengl, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand November 2018, Art. 7 KG Nr. 3.b). Liegen demnach auch hier mehrere gebührenpflichtige Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens vor, so wird selbst bei formeller Verbindung eine Gebühr für jede Amtshandlung erhoben, also auch dann, wenn die Amtshandlung mit anderen zusammen vorgenommen wird (Art. 7 Abs. 1 KG; „Prinzip der Einzelaktgebühr“, vgl. Rott/Stengl, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand November 2018, Art. 7 KG Nr. 1). Abweichendes ergibt sich hier auch nicht aus der Gebührenbemessung für die Spielhallenerlaubnis nach Tarif-Nr. 5.III.5/10 KVz, denn sie enthält keinen irgendwie gearteten Ausschluss für die Erhebung von weiteren Gebühren für die erteilten Befreiungen. Nach Art. 7 Abs. 2 KG können mehrere Amtshandlungen innerhalb eines Verfahrens zwar durch eine (einheitliche) Gebühr abgegolten werden, wenn keine dieser Amtshandlungen im Kostenverzeichnis oder in einer anderen Vorschrift bewertet ist (sog. „Verfahrensgebühr“, vgl. Rott/Stengl a.a.O.). Diese Unterscheidung bezieht sich aber nur auf den Gegenstand der Gebührenerhebung, nicht jedoch auf die im Ergebnis vonseiten der Klägerin beanstandete Höhe der Gesamtgebühr.

96

(4) Die Gesamtgebühr in Höhe von 5.100 Euro für eine Spielhalle mit 10 Geldspielgeräten im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen und ohne Einhaltung des gesetzlichen Mindestabstands zu weiteren Spielhallen steht auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Klägerin, den sie aus den ihr erteilten Zulassungen zieht. Dies ergibt sich schon aus den Darlegungen der Klägerin zur Vermeidung einer unbilligen Härte i.S.v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV im behördlichen Verfahren. Insoweit vermitteln die Erlaubnis und die hierzu erteilten Befreiungen einen erheblichen Wert, denn die drei Spielhallen der Klägerin hätten ohne diese nicht weiter betrieben werden dürfen.

97

Da Spielhallen im baulichen Verbund und/oder bei Nichtwahrung des Mindestabstands das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch Maßnahmen der Beschränkung des insgesamt verfügbaren Angebots in höherem Maß gefährden als Spielhallen, die den Vorgaben des § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV entsprechen, ist es auch nachvollziehbar, dass die Zulassung einer Spielhalle, die im baulichen Verbund und/oder ohne Einhaltung des Mindestabstands betrieben werden soll, den höchsten Verwaltungsaufwand verursacht. Dies zeigt sich in Bezug auf die Befreiungen schon aus Anlass der gebotenen Prüfung der Härtefallvoraussetzungen sowie in Bezug auf die Befreiung vom Verbundverbot zusätzlich anhand der Prüfung der Geeignetheit des Anpassungskonzepts. Die Gleichartigkeit der beantragten

Zulassungsentscheidungen für drei Spielhallen ist kostenrechtlich ohne Bedeutung; einen Gebührennachlass aufgrund gleichförmiger Eingaben kennt das Kostenrecht nicht.

98

Die gerichtliche Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.