

**Titel:**

**Erfolgreiche Klage gegen Nebenbestimmungen einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis**

**Normenkette:**

GlüStV § 5, § 6, § 7, § 24 Abs. 2 S. 3, § 26 Abs. 1

BayVwVfG Art. 36, Art. 37

GewO § 33i

**Leitsätze:**

- 1. Bei der Verpflichtung einer Spielhallenbetreiberin, vorzulegende Konzepte bzw. einer Unterlassungserklärung vollumfänglich einzuhalten, handelt es sich um eine Auflage. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Eine Nebenbestimmung, wonach die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erlischt, wenn die Bestimmungen eines Anpassungskonzepts innerhalb der Geltungsdauer der Befreiung nicht eingehalten werden, ist rechtmäßig. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Ob und welche Nebenbestimmung die Erlaubnisbehörde der glücksspielrechtlichen Erlaubnis beifügt, steht in ihrem Ermessen (sog. gebundene Erlaubnis mit Randermaßen). (Rn. 49) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Glücksspiel, Spielhalle, Verbundspielhalle, glücksspielrechtliche Erlaubnis (Inhaltsbestimmung, Bedingung und Auflagen), glücksspielrechtliche Erlaubnis, Suchtrisiken, Sicherstellung, Bestimmtheit, Nebenbestimmung, Auflage, Bedingung, Inhaltsbestimmung

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 30714

**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 der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Klägerin wendet sich gegen (Neben-)Bestimmungen zu der ihr vom Beklagten erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle im baulichen Verbund.

**2**

Die Klägerin betreibt in ... zwei Spielhallen mit jeweils zwölf Geldspielgeräten im baulichen Verbund. Für die streitgegenständliche Spielhalle (\* ... \*) war ihr am 30. Juli 2009 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden.

**3**

Mit Schreiben vom 13. März 2017 beantragte die Klägerin für die streitgegenständliche Spielhalle eine glücksspielrechtliche Erlaubnis, hilfsweise eine Ausnahme vom Gebot des Mindestabstands sowie weiter hilfsweise eine Befreiung vom Gebot des Mindestabstands und vom Verbundverbot.

**4**

Das Landratsamt ... erteilte der Klägerin daraufhin mit Bescheid vom 31. Juli 2017 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle und zugleich eine Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund in Bezug auf die weitere Spielhalle (\* ... \*\*). Die glücksspielrechtliche

Erlaubnis und die Befreiung wurden jeweils bis zum 30. Juni 2021 befristet. Ferner wurden (Neben-) Bestimmungen in den streitgegenständlichen Bescheid aufgenommen, von welchen vonseiten der Klägerin folgende beanstandet werden:

## 5

„4. ... .. wird verpflichtet, die von ihr vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärung, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärt werden, vollumfänglich einzuhalten; diese sind:

a) die Unterlassungserklärung zum Internetverbot vom 13.03.2017 b) das Werbekonzept in der Fassung vom 13.03.2017, soweit es nicht im Folgenden abgelehnt wird

c) das Sozialkonzept in der Fassung vom 29.03.2015 d) Anpassungskonzept in der Fassung vom 13.03.2017

5. Die Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter Nummer 3 dieses Bescheides ergeht unter der auflösenden Bedingung und erlischt, wenn ... .. die Bestimmungen des Anpassungskonzeptes in der Fassung vom 13.03.2017 für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung nicht einhält.

6. Die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt:

6.1 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 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, mit Ausnahme verheirateter Jugendlicher, 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.

6.2 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.

6.3 (...)

6.4 Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spieltrieb geschaffen werden (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

6.5 Die Verwendung von Pylonen, Fahnen und / oder ähnlich besonders auffälligen Gestaltungen als Werbemittel ist nicht zulässig (vgl. auch vorgelegtes Werbekonzept und §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

6.6 Für die Benennung der Spielhalle und in der laufenden Werbung sind spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ und / oder „Spielbank“ unzulässig (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

6.7 (...)

6.8 (...)

6.9 Die Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzeptes nach § 6 GlüStV i.V.m. den Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zum GlüStV (insbesondere regelmäßige Schulung des Personals, Dokumentation der Maßnahmen sowie Auslage der Informationen zur Spielsucht) sind dauerhaft sicherzustellen.

6.10 (...)

6.11 Die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken gemäß § 7 GlüStV ist dauerhaft durch gut sichtbaren Aushang in den Räumen der Spielhalle sicherzustellen. Ebenso sind die Informationen zum Spielerschutz gemäß dem Sozialkonzept für jedermann zugänglich und gut sichtbar zur Verfügung zu

stellen. Der Name und die Erreichbarkeit des Ansprechpartners für das Sozialkonzept und den Spielerschutz in der Spielstätte sowie die örtliche Suchtberatungsstelle und die zuständige Erlaubnisbehörde sind durch gut sichtbaren Aushang bekannt zu geben.

6.12 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.

6.13 (...)

6.14 (...)

6.15 Den Spielern dürfen neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c GewO zugelassene Spielgeräte keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht gestellt und keine Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen gewährt werden, insbesondere keine kostenlosen Getränke und Speisen.

6.16 (...)

6.17 (...)

## **6**

Mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 14. August 2017, bei Gericht eingegangen am selben Tag, ließ die Klägerin Klage erheben und zuletzt beantragen,

die Nummern 4, 5, 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.6, 6.9, 6.11, 6.12 und 6.15 des Bescheids des Landratsamts ... vom 31. Juli 2017 aufzuheben, hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, die glücksspielrechtliche Erlaubnis ohne die im Anfechtungsweg beanstandeten Nebenbestimmungen zu erlassen.

## **7**

Zur Begründung der Klage wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die beanstandeten (Neben-) Bestimmungen seien formell und materiell-rechtlich rechtswidrig. Sie würden weitestgehend über die jeweils maßgebliche gesetzliche Ermächtigung zur Sicherung der tatbestandlichen Erlaubnisvoraussetzungen hinausgehen, seien im Übrigen ermessensfehlerhaft, insbesondere nicht erforderlich, ungeeignet und auch sonst unverhältnismäßig; teilweise seien die (Neben-) Bestimmungen auch unbestimmt und unzureichend begründet. Auf die umfassende Klagebegründung vom 8. Dezember 2017 wird Bezug genommen.

## **8**

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

## **9**

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakten sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. Oktober 2020 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

### **10**

Die zulässige Klage ist nicht begründet.

I.

### **11**

Dabei kann offenbleiben, welche Klageart statthaft ist und ob gegebenenfalls sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage statthaft sind.

### **12**

1. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts grundsätzlich die Anfechtungsklage gegeben ist, ist die Statthaftigkeit des Anfechtungsantrags 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.).

### 13

2. Soweit streitig sein kann, ob eine isolierte Aufhebung einzelner Nebenbestimmungen der streitgegenständlichen Bescheide möglich ist, weil die Erlaubnisentscheidung ohne die jeweilige Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise nicht bestehen bleiben kann, spricht nichts gegen die Statthaftigkeit des hilfsweise gestellten Verpflichtungsantrags, insbesondere soweit die Ermessensausübung beanstandet wird. Denn der Beklagte könnte gegebenenfalls auch bei einer isoliert nicht aufhebbarer Nebenbestimmung verpflichtet werden, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Erlaubnis hinsichtlich des konkreten Inhalts einer (dem Grunde nach gebotenen) Nebenbestimmung zu entscheiden. Ein rechtserheblicher Nachteil gegenüber der isolierten Anfechtung der jeweiligen Nebenbestimmung besteht nicht, soweit es die Befugnis betrifft, von der (eingeschränkten) Erlaubnis Gebrauch zu machen (vgl. Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Januar 2020, § 42 Abs. 1 Rn. 128, 131).

### 14

3. Von Vorstehendem ausgehend kann aus Sicht der Kammer dahinstehen, welche Klageart (gegebenenfalls allein) statthaft ist, weil der Klageantrag unter Stellung eines Hilfsantrags sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage umfasst. 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.

### 15

Die Klage hat aber in der Sache keinen Erfolg. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Aufhebung der beanstandeten (Neben-)Bestimmungen gemäß §§ 113 Abs. 1 Satz 1, 114 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) noch einen Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und/oder der Befreiungsentscheidung ohne die beanstandeten (Neben-)Bestimmungen gemäß §§ 113 Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

### 16

1. Die Bestimmung in Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids ist nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

### 17

1.1 In Nummer 4 des Bescheids werden die von der Klägerin im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte (Sozialkonzept, Werbekonzept und Anpassungskonzept) sowie die Unterlassungserklärung zum Internetverbot zum Bestandteil der Erlaubnis erklärt.

### 18

Diese Teilregelung der Nummer 4 hat einen feststellenden Charakter und ist, wie die Klägerin zutreffend ausführt, als Element der Erlaubnis- und Befreiungsentscheidung keine echte Nebenbestimmung. Vielmehr handelt es sich um eine Bestimmung, die den Inhalt der Erlaubnis und Befreiung konkretisiert. Allerdings folgt und entspricht die Konkretisierung des Inhalts der Gestattung - anders, als die Klägerin dies wohl sieht - deren Antrag und beschwert diese folglich nicht.

### 19

Grundlage für die Erklärung der zum Erlaubnis- und Befreiungsantrag vorgelegten Konzepte und Erklärungen zum Bestandteil der Gestattung ist das Antragserfordernis, das sich u.a. aus dem in §§ 4 Abs. 1, 24, 29 Abs. 4 Satz 4 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland - Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) und Art. 9, 11, 12 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) geregelten glücksspielrechtlichen Erlaubnis- bzw. Befreiungsvorbehalt ergibt. Der jeweilige Antragsteller legt dar und bestimmt, welchen Inhalt er zum Gegenstand seines Erlaubnis- bzw. Befreiungsantrags macht. Auch aus den dem Erlaubnis- bzw. Befreiungsantrag beigefügten Unterlagen ergibt sich danach, unter welchen gesetzlich vorgeschriebenen und ggf. selbst auferlegten Beschränkungen ein Antragsteller seine Spielhallen errichten und betreiben wird, um insbesondere den Zielen des § 1 GlüStV gerecht zu werden und die übrigen Gestattungsvoraussetzungen sicherzustellen. Auch in den Antragsunterlagen selbst auferlegte Beschränkungen, die ggf. über das von Gesetz wegen unbedingt Erforderliche hinausgehen können, konkretisieren den Inhalt und den Umfang der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und Befreiung. Dies ist angesichts der Unschärfe über den konkreten Inhalt vorzulegender

Konzepte nicht unbillig, zumal sich der jeweilige Antragsteller ggf. einen Vorteil für etwaig notwendig werdende Auswahlentscheidungen verschafft.

## 20

Bereits hiervon ausgehend ist nicht zu sehen, dass die Klägerin durch die Feststellung, dass die zum Erlaubnis- und Befreiungsantrag eingereichten Konzepte und Erklärungen Gegenstand der ihr erteilten Gestattung sind, in ihren Rechten verletzt ist. Die Klägerin hat auch keinen Anspruch darauf, dass ihr die Erlaubnis bzw. Befreiung ohne diese Feststellung erteilt wird. Denn sie trägt im Klageverfahren selbst vor, es könne nicht ernsthaft gewollt sein, dass die „Erlaubnis den Betrieb der Spielhalle nur umfasst, solange die sich aus den Konzepten ergebenden Pflichten stets im Einzelnen vollumfänglich eingehalten werden“. Es besteht deshalb nach objektivierenden Maßstäben ein nachvollziehbarer Grund für die Feststellung, dass die zum Erlaubnisantrag vorgelegten Konzepte und Erklärungen Gegenstand der Erlaubnis sind.

## 21

Die Besorgnis der Klägerin, der Betrieb ihrer Spielhalle würde schon bei jedem punktuellen Verstoß gegen die Konzepte für die Dauer des Verstoßes formell illegal sein und deshalb eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV bedeuten, teilt das Gericht nicht. Aus der Gegenüberstellung zur Nebenbestimmung in Nummer 5 des streitgegenständlichen Bescheids (auflösende Bedingung) ergibt sich, dass jedenfalls die punktuelle Nichteinhaltung der in den Konzepten und Erklärungen enthaltenen Beschränkungen nicht zum Erlöschen der Erlaubnis führen soll. Dies folgt nach Auffassung des Gerichts auch aus der Wendung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV „wer ... ohne Erlaubnis betreibt“, was auf einen verwaltungsakzessorischen Ordnungswidrigkeitstatbestand hinweist. Da die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle in formeller Hinsicht legalisiert und u.a. Art. 9 AGGlüStV lediglich regelt, unter welchen Voraussetzungen die Erlaubnis erteilt werden darf, spricht wenig dafür, dass ein punktueller Verstoß gegen die - verbindlichen - Konzepte zu einem Spielhallenbetrieb ohne Erlaubnis i.S.d. Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV führt. Davon abgesehen betreibt derjenige, der gegen die Vorgaben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis verstößt, keine Spielhalle ohne Erlaubnis, sondern entgegen bzw. unter Verstoß gegen die Erlaubnis. Auch die einmalige Nichtbeachtung der Erlaubnisvoraussetzungen kann aber dem Beklagten einen Anlass geben, hoheitlich einzuschreiten (Art. 10 AGGlüStV).

## 22

1.2 Die klägerische Auffassung, auch die Regelung der Verpflichtung der Klägerin in Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids, die Konzepte und Erklärungen vollumfänglich einzuhalten, sei eine Inhaltsbestimmung, trifft nicht zu.

## 23

Die im Vergleich zur bloßen Konkretisierung des Inhalts der Erlaubnis und Befreiung weitergehende Verpflichtung der Klägerin, die von ihr vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärung auch vollumfänglich einzuhalten, ist vielmehr eine Auflage, die gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV (Erlaubnis) bzw. nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz - BayVwVfG (Befreiung) auch gerechtfertigt ist.

## 24

Nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV und Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG steht es jeweils im Ermessen der Behörde, Nebenbestimmungen festzulegen, die auch der (dauerhaften) Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der jeweiligen Gestattung dienen können (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 135 m.w.N.). So ist nach Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen, der Anforderungen an das Sozialkonzept und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken sicherzustellen. Die dauerhafte Erfüllung dieser Erlaubnisvoraussetzungen kann zusätzlich über Nebenbestimmungen - wie hier - gesteuert werden (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ist). Nichts Anderes gilt im Hinblick auf die Sicherstellung der (dauerhaften) Erfüllung des nach § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV vorzulegenden Anpassungskonzepts, das tatbestandliche Voraussetzung für die hier erteilten Befreiungen vom Verbundverbot ist und dessen Einhaltung sich wegen § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV auch auf die Rechtmäßigkeit der Erlaubnis auswirkt. Der Verpflichtung der Klägerin zur Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen durch Auflage steht nicht entgegen, dass sich die Klägerin hinsichtlich des Betriebs ihrer Spielhalle ggf. strengeren Beschränkungen unterworfen hat, als gesetzlich vorgeschrieben ist. Denn die zum Antrag auf Erteilung der Erlaubnis und

Befreiung eingereichten Konzepte und Erklärungen der Klägerin zeigen auf, wie diese die Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzungen gewährleisten will und konkretisieren mithin die z.T. allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorgaben an deren Inhalt (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11, 14).

## 25

Überdies geht die nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV und Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG jeweils im Ermessen der Behörde stehende Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen über die bloße Sicherstellung der tatbestandlichen Erlaubnis- bzw. Befreiungsvoraussetzungen hinaus und kann - wie hier - der Absicherung der mit dem Erlaubnisantrag eingereichten Selbstbeschränkung durch individuelle Konzepte und Verpflichtungserklärungen dienen. Denn insoweit verschafft sich die Klägerin einerseits bei etwaig notwendig werdenden Auswahlentscheidungen einen Vorteil, an dem sie auch dauerhaft festgehalten werden soll. Davon abgesehen, sichert die Klägerin durch die Vorlage und Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen, dass der Betrieb ihrer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV entspricht und hier auch, dass der für die Befreiung vorgesehene „angemessene Zeitraum“ jedenfalls bis zum Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags ausgeschöpft werden kann. Schließlich ist es ermessensgerecht, die Klägerin zu verpflichten, sich an die von ihr selbst vorgelegten Konzepte und Erklärungen zu halten, weil sie durch deren Vorlage im Verwaltungsverfahren zum Ausdruck gebracht hat, dass sie hierzu bereit und imstande ist.

## 26

1.3 Entgegen des Vortrags der Klägerin sind die Regelungen in Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids hinreichend bestimmt.

## 27

Wie ausgeführt, ist aus Nummer 4 des Bescheids ohne weiteres ersichtlich, dass der Erlaubnis- und Befreiungsgegenstand nicht lediglich an den „Fortbestand der von der Klägerin im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte und Unterlassungserklärungen gebunden wird“ (Inhaltsbestimmung), sondern an deren „stete und vollumfängliche Einhaltung“ (Auflage). Aus der Zusammenfassung von „Auflagen“ in Nummer 6 des streitgegenständlichen Bescheids kann nicht geschlossen werden, die Verpflichtung der Klägerin zur dauerhaften Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen sei keine Auflage entsprechend oder i.S.d. Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG. Grundsätzlich ist zur Auslegung auch von Nebenbestimmungen in erster Linie auf deren materiellen Inhalt abzustellen, soweit sich die Behörde nicht einer hiervon abweichenden Terminologie des Art. 36 BayVwVfG bedient hat (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 68 f. m.w.N.). Letzteres ist hier nicht der Fall. Insbesondere folgt aus der Formulierung in Nummer 6 des streitgegenständlichen Bescheids, „die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt“, nicht, dass die vorhergehenden Nebenbestimmungen keine Auflagen enthalten würden. Aus dem Wortlaut sowie aus dem Inhalt der Nebenbestimmung in Nummer 4, worin die Klägerin „verpflichtet“ wird, die von ihr vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärungen „einzuhalten“, ergibt sich zweifellos eine Bestimmung, durch die der Klägerin ein bestimmtes Tun vorgeschrieben wird (Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG), eine andere Auslegung kommt nicht ernstlich in Betracht.

## 28

2. Auch die Nebenbestimmung in Nummer 5 des streitgegenständlichen Bescheids ist nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

## 29

Danach erlischt die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund, wenn die Klägerin die Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts innerhalb der Geltungsdauer der Befreiung nicht einhält.

## 30

2.1 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 erlischt, also wegfallen sollen, wenn, was aus Sicht des Beklagten ungewiss ist, sich die Klägerin nicht an die Bestimmungen ihres Anpassungskonzepts hält.

### 31

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

### 32

2.2.1 Soweit die Klägerin einwendet, die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Befreiungserteilung hätten vorgelegen, insbesondere habe die Klägerin ein geeignetes Anpassungskonzept vorgelegt, kann dahinstehen, ob dies etwa in Bezug auf das Vorliegen eines atypischen Härtefalls oder eines geeigneten Anpassungskonzepts, dessen Verbindlichkeit klägerseits zudem teilweise infrage gestellt wird, zutrifft. Jedenfalls folgte aus dem Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV und des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV, das der Behörde erst ein Ermessen über die Erteilung der Befreiung eröffnet, nicht, dass es der Behörde versagt wäre, die Einhaltung des Anpassungskonzepts im Weg der auflösenden Bedingung zu sichern. Selbst wenn die Behörde nach Art. 36 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG an die Einschränkungen des Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG gebunden wäre, diese also nur zu solchen Nebenbestimmungen ermächtigen würde, die sicherstellen sollen, dass die Anspruchsvoraussetzungen (einmalig) erfüllt werden (so Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 132, 120 ff. m.w.N., wobei anzumerken ist, dass die in Rn. 123 genannte Entscheidung des BVerwG v. 9.12.2015 - 6 C 37.14 - ausdrücklich eine gebundene Entscheidung betrifft), wäre die auflösende Bedingung in Nummer 5 des streitgegenständlichen Bescheids nicht zu beanstanden (vgl. zutreffend und ausführlich VG Augsburg, U.v. 26.2.2019 - Au 8 K 17.1005 u.a. - juris Rn. 64 ff.).

### 33

Denn das Befreiungserfordernis in Art. 12 Satz 1 AGGlüStV, wonach ein Konzept zur weiteren Anpassung vorzulegen ist, bezieht sich nicht nur auf eine bloß einmalige Handlung im Rahmen der Antragstellung, sondern auch auf die Einhaltung des Anpassungskonzepts für die Geltungsdauer der Befreiung. Das Anpassungskonzept verfolgt, wie Art. 12 AGGlüStV insgesamt, einen Interessenausgleich zwischen mit dem GlüStV verfolgten Allgemeinwohlzielen und dem Bestandsschutz im Einzelfall (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 14). Dieser Interessenausgleich erfolgt aufseiten des Antragstellers durch Vorlage eines individuellen Anpassungskonzepts, in dem er quantitative und qualitative Schritte zur Reduzierung der Gefährlichkeit von - hier - Verbundspielhallen darzulegen hat und an dessen Erfüllung der Antragsteller im weiteren zeitlichen Verlauf auch gebunden ist (vgl. auch vorstehend Nr. 1). Zweck des Anpassungskonzepts ist insbesondere die dauerhafte Sicherung des ordnungspolitischen Ziels, das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen und die Entstehung spielbankähnlicher Großspielhallen zu verhindern (vgl. LT-Drs. 16/11995 S. 31 f.). Dieses Ziel kann in erster Linie durch die Absenkung der Gerätezahl aber auch durch andere geeignete spieterschützende Maßnahmen erfolgen (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 14). Da ein Anpassungskonzept spieterschützende Maßnahmen erfordert, die während der Geltungsdauer der Befreiung durchzuführen sind, verlangt Art. 12 Satz 1 AGGlüStV nach Sinn und Zweck nicht lediglich die Vorlage eines Konzepts zur weiteren Anpassung, die einmalig bei der Antragstellung zu erfüllen wäre, sondern dessen Durchführung auf Dauer (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 123 m.w.N.).

### 34

Davon abgesehen, lässt sich das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 Satz 1 GlüStV kaum abschließend bejahen, weil bei der Befreiungsentscheidung auch die Ziele des § 1 GlüStV zu beachten sind. Insoweit ist etwa die klägerische Prämisse, im konkreten Fall würden keine gewichtigen - an den Zielen des § 1 GlüStV ausgerichteten - Gründe gegen die Erteilung der Befreiung sprechen, beliebig. Sie wird auch inhaltlich nicht weiter begründet. So kann durchaus fraglich sein, ob das von der Klägerin vorgelegte Anpassungskonzept für sich betrachtet die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags hinreichend berücksichtigt (§ 29 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 GlüStV) und inhaltlich der Regelung des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV gerecht wird. Der Gesetzgeber ging hinsichtlich der Befreiungsvoraussetzung zur Vorlage eines Konzepts zur weiteren Anpassung i.S.d. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV jedenfalls von einer weiteren Absenkung der Gerätezahl aus, sah aber einen Spielraum für eine flexible Gestaltung dieser Reduzierung, wenn andere geeignete spieterschützende Maßnahmen ergriffen würden (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 14; in diese Richtung auch LT-Drs. 16/11995 „stufenweiser Rückbau“). Ob die vom jeweiligen Antragsteller dargelegten Maßnahmen geeignet, also ein echtes

Äquivalent zur weiteren Absenkung der Gerätezahl sind, kann im jeweiligen Einzelfall fraglich sein. Auch deshalb besteht im wohlverstandenen Interesse des Spielhallenbetreibers ein Erfordernis, die Befreiung mit Nebenbestimmungen zu versehen, um die Befreiungsvoraussetzungen unter Berücksichtigung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags auf Dauer zu sichern.

### 35

2.2.2 Letztlich würde sich nichts Anderes ergeben, wenn Art. 12 Satz 1 AGGlüStV auf Tatbestandsseite lediglich die einmalige Vorlage eines Anpassungskonzepts regelte (der Klägerin wird nicht etwa abverlangt, fortlaufend Anpassungskonzepte vorzulegen). Bei einer derartigen buchstäblichen Auslegung des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV würde die Nebenbestimmung Nummer 5 der streitgegenständlichen Bescheide denknötwendig die Rechtsfolgenseite des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 Satz 1 AGGlüStV betreffen; danach steht die Erteilung einer Befreiung im Ermessen der Behörde. Da die Begründung des behördlichen Ermessens hier auch an die Verminderung der von der Spielhalle ausgehenden Gefahren anknüpft, geht der Regelungsgehalt der Nebenbestimmung Nummer 5 - bei buchstäblicher Auslegung des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV - über die 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 a.a.O. § 36 Rn. 134 ff.).

### 36

2.2.3 Soweit die Klägerin weiter einwendet, das Anpassungskonzept bestimme den Gegenstand der Befreiungsentscheidung mit, seine Umsetzung könne demgemäß durch Aufsichtsmaßnahmen erzwungen werden, trifft dies sicherlich zu. Das aufsichtlich stets mögliche ordnungsbehördliche Einschreiten bei der Verletzung von Betreiberpflichten hindert die Behörde aber nicht daran, die Gestattungsentscheidung mit Nebenbestimmungen 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 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 Vorgaben des Anpassungskonzepts auch tatsächlich umzusetzen und dauerhaft einzuhalten, um die zum Betrieb von Verbundspielhallen erforderlichen Befreiungen beständig zu erhalten.

### 37

Davon abgesehen stellt die auflösende Bedingung 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. Würde die Befreiung für die im baulichen Verbund stehende Spielhalle 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 diametral 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 glücksspiel-rechtlichen Erlaubnisse (§ 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 rein qualitativen Anpassungsmaßnahmen (Verlängerung der Sperrzeit auf sechs Stunden, Eröffnung der Möglichkeit zur Selbstsperrung, Betreuung der Spieler durch speziell geschulte Spielerschutzbeauftragte bzw. Mitarbeiter, Einführung eines Zutrittsverbots für Personen unter 21 Jahren, Nichtaufstellen von Geldautomaten in den Spielhallen sowie bestimmte Zertifizierungsmaßnahmen) sind übersichtlich und ihre Einhaltung ist durch die in der Organisationsgewalt der Klägerin liegenden Befugnisse auch ohne weiteres erfüllbar.

**38**

2.3 Die Beifügung der auflösenden Bedingung ist auch sonst ermessensgerecht.

**39**

2.3.1 Die Rechtsauffassung der Klägerin, das Befreiungsermessen sei auf Null reduziert, wenn die gesetzlichen Befreiungsvoraussetzungen vorliegen und keine gewichtigen, an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags ausgerichteten Gründe gegen die Erteilung sprechen, beruht wie ausgeführt auf der unbelegten Behauptung, die Spielhalle der Klägerin stünde - auch ohne die beanstandeten Nebenbestimmungen - im Einklang mit den Zielen des GlüStV, ist aber auch der Sache nach unzutreffend. 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. Dass die tatbestandlichen Befreiungsvoraussetzungen vorliegen müssen, um überhaupt eine Befreiung erteilen zu können, bedarf keiner Vertiefung. Da das Vorliegen der Befreiungsvoraussetzungen erst das Befreiungsermessen der Erlaubnisbehörde eröffnet, ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Ermessen dann regelmäßig auf Null reduziert sein soll. Insoweit kann dahinstehen, ob die Berücksichtigung der Ziele des § 1 GlüStV nach § 29 Abs. 4 Satz 4 Halbs. 2 GlüStV ebenfalls eine Tatbestandsvoraussetzung im Rahmen einer nachvollziehenden Abwägung ist oder lediglich bei der Ermessensausübung zu beachten ist. Selbst wenn letzteres der Fall wäre, markieren weder der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i GewO noch die Ziele des § 1 GlüStV abschließend die Maßstäbe, nach denen das Befreiungsermessen auszuüben ist. Insbesondere sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung nicht derart eng, als dass für die Ausübung des Ermessens nur mehr wenig oder gar kein Spielraum verbliebe. Aus Art. 12 Abs. 1 GG ergibt sich nichts Anderes. Die u.a. mit dem Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV verfolgte Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht stellt ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen dar, das Eingriffe in die Berufsfreiheit rechtfertigt (vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - juris Rn. 122, 132). Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG führt hinsichtlich der beruflichen Nutzung nicht zu einem weitergehenden Schutz der Spielhallenbetreiber als die Berufsfreiheit (BVerfG ebd. Rn. 169). Auch verleiht der Grundsatz des Vertrauensschutzes weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse gemäß § 33i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen (BVerfG ebd. Rn. 189 ff.), zumal die fünfjährige Übergangsfrist dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes hinreichend Rechnung trägt (ebd. Rn. 196, 209).

**40**

2.3.2 Ein verfahrensrechtlicher Fehler bei der Begründung der Ermessensentscheidung (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG) ist dem Beklagten nicht unterlaufen. Insbesondere trifft es nicht zu, dass die Beifügung der auflösenden Bedingung nur mit dem Erfordernis begründet worden sei, die tatbestandlichen Voraussetzungen der Befreiungserteilung zu gewährleisten. Wie zuvor ausgeführt wurde, stellt die Begründung auch darauf ab, die Verminderung der von der Spielhalle ausgehenden Gefahren sicher zu stellen. Weiterhin bezieht sich die Begründung auf die im Ermessen der Erlaubnisbehörde stehende Erteilung einer Befreiung, wonach der Betroffene gerade keinen gebundenen Anspruch habe. Hieraus ergibt sich hinreichend, dass der Beklagte die Beifügung der auflösenden Bedingung auch an seine im pflichtgemäßen Ermessen stehende Befugnis gestützt hat, die Befreiung zu erteilen oder zu versagen. Von einem materiell-rechtlichen Ermessensausfall kann danach nicht die Rede sein.

**41**

2.3.3 Dass die Behörde zum Erlass von Nebenbestimmungen auch dann ermächtigt ist, wenn sich eine Handlungspflicht des Adressaten zugleich aus dem Gesetz ergibt, wurde bereits ausgeführt. Die

Verpflichtung zur Umsetzung bzw. Einhaltung des Anpassungskonzepts (vgl. Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids) ist schon keine gesetzeswiederholende, sondern eine das Gesetz ausfüllende Verfügung. Davon abgesehen, dient die auflösende Bedingung der Sicherung dieser Verpflichtung, begründet diese aber nicht. Eine „pauschale doppelte Absicherung“ der Verpflichtung, das Anpassungskonzept umzusetzen, verfolgt die Beifügung der auflösenden Bedingung nicht. Auf vorstehende Ausführungen wird insoweit verwiesen.

#### 42

2.4 Die Wahl der Art der Nebenbestimmung als auflösende Bedingung nach Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG verstößt auch nicht gegen das Übermaßverbot.

#### 43

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 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 einschneidende Mittel zur Verfügung. Wie bereits ausgeführt wurde, gilt es einen Konflikt zum Verbot der Erlaubnis für Verbundspielhallen (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) zu vermeiden, der eintritt, wenn das die Befreiungsentscheidung tragende und einen Ausgleich zwischen Bestandsschutzinteresse und den Allgemeinwohlzielen erst herbeiführende Anpassungskonzept vom Spielhallenbetreiber unbeachtet bleibt. 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 in die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags ein. Denn bei 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.).

#### 44

Die Sorge der Klägerin, schon ein einmaliger Verstoß gegen das Anpassungskonzept führe - die auflösende Bedingung beim Wort genommen - zum Erlöschen der Befreiung vom Verbundverbot, ohne dass es auf eine erneute Ermessensentscheidung und in diesem Rahmen zu treffende Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte ankäme, teilt das Gericht nur bedingt. Denn auch Nebenbestimmungen sind der Auslegung zugänglich und werden eben nicht nur „beim Wort genommen“. Bereits aus der Begründung des Beklagten hierzu folgt, dass er 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. Überdies haben in die Auslegung auch Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte Eingang zu finden, ebenso in die behördliche Feststellung, ob das Ereignis i.S.d. Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG, hier also die Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzepts, eingetreten ist. Gerichtlicher Rechtsschutz kann im Weg der Feststellungsklage sowie über den einstweiligen Rechtsschutz erlangt werden.

#### 45

Die Auffassung der Klägerin, die Einhaltung des Anpassungskonzepts könne ebenso gut durch eine Auflage herbeigeführt werden, lässt unberücksichtigt, dass mit Nummer 4 Buchst. d des streitgegenständlichen Bescheids bereits eine derartige Auflage verfügt wurde. Gleichwohl begegnet die weitergehende auflösende Bedingung aus den zuvor genannten Gründen keinen Bedenken. Die umfassende behördliche Absicherung des Einhaltens und der Umsetzung des Anpassungskonzepts zeigt, dass der Beklagte zutreffend erkannt hat, welche wesentliche Bedeutung dem Anpassungskonzept beim Betrieb von Verbundspielhallen zukommt.

#### 46

2.5 Ob bereits § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV die Erlaubnisbehörde ermächtigt, einer Befreiung Nebenbestimmungen beizufügen, wofür nach Auffassung des Gerichts trotz des Wortlauts der Norm („die Erlaubnis“) einiges spricht, bedarf nach Vorstehendem keiner Vertiefung.

#### 47

3. Auch die übrigen Nebenbestimmungen in den Nummern 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.6, 6.9, 6.11, 6.12 und 6.15 des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

#### 48

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.

#### 49

Entgegen der Auffassung der Klägerin ermächtigt § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV die Erlaubnisbehörde, der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach (pflichtgemäßem) Ermessen Nebenbestimmungen beizufügen. Die fachgesetzliche Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV schränkt deshalb den dem Grunde nach bestehenden Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ein. Ob und welche Nebenbestimmung die Erlaubnisbehörde der glücksspielrechtlichen Erlaubnis beifügt, steht in ihrem Ermessen - sog. gebundene Erlaubnis mit Randermaßen (vgl. Stelkens a.a.O. § 36 Rn. 117). Die Annahme der Klägerin, § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV habe nur bei nachträglichen Nebenbestimmungen konstitutive Wirkung, geht fehl. Die für die Rechtsauffassung der Klägerin in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Mai 2006 (Az. 4 C 9.04) betrifft eine andere Fallgestaltung. Dieser Entscheidung lag die Bestimmung des § 145 Abs. 4 Satz 1 BauGB zugrunde, wonach die sanierungsrechtliche Genehmigung „unter Auflagen, in den Fällen des § 144 Abs. 1 [BauGB] auch befristet oder bedingt erteilt werden“ kann. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts regelt diese Vorschrift nur, welche Arten von Nebenbestimmungen zulässig sind, während sich die Voraussetzungen, unter denen die sanierungsrechtliche Genehmigung mit einer Nebenbestimmung der zugelassenen Art versehen werden darf, allein aus § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG Bln. (= Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG) ergebe. Diese Erwägungen lassen sich nicht auf die Regelung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV übertragen, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis mit sämtlichen Arten von „Nebenbestimmungen“ versehen werden darf. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ergibt sich nicht anderes (LT-Drs. 16/11995 S. 31, „den Erlass von Nebenbestimmungen“). Soweit die Auflagen die im Ermessen stehende Befreiung vom Verbundverbot betreffen, ergibt sich deren im Ermessen stehende Beifügung aus Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG (s. vorstehend Nr. II.2).

#### 50

3.1 In Nummer 6.1 des streitgegenständlichen Bescheids wird die Klägerin verpflichtet, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen dauerhaft sicherzustellen sowie - dem Anpassungskonzept folgend - Personen unter 21 Jahren keinen Zutritt zur Spielhalle zu gewähren, und ferner festgestellt, dass diese von der Spielteilnahme ausgeschlossen sind.

## 51

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 Nummer 6.1 Satz 1 des streitgegenständlichen Bescheids nicht speziell die Anforderungen an die Befreiung vom Verbundverbot, sondern allgemein die der glücksspielrechtlichen Erlaubnis betrifft.

## 52

Diese Auflage wiederholt entgegen des Vorbringens der Klägerin nicht lediglich den gesetzlichen Wortlaut der jugendschützenden Bestimmungen u.a. in § 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §§ 1 Nr. 3, 4 Abs. 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Buchst. a AGGlüStV, § 6 Abs. 1 JuSchG, sondern konkretisiert diesen u.a. in Bezug auf die in Nummer 6.1 Satz 2 ff. des Bescheids 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, mit Ausnahme verheirateter Jugendlicher, vgl. § 1 Abs. 5 JuSchG) verbindlich geregelt werden.

## 53

Soweit das Zutrittsalter von gesetzlich 18 Jahren 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. 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 Befreiung 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.

## 54

Das vonseiten der Klägerin insoweit beanstandete formale Begründungsdefizit besteht nicht (vgl. im Übrigen Nr. 6 der Bescheidsbegründung). Hinsichtlich der Erhöhung des Zutrittsalters auf 21 Jahre und des Ausschlusses der Spielteilnahme von Personen unter 21 Jahren bedurfte es keiner ergänzenden Begründung, weil der Beklagte insoweit der Erklärung der Klägerin in deren Anpassungskonzept gefolgt ist (vgl. Art. 39 Abs. 2 Nr. 1 BayVwVfG).

## 55

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsanspruchs ergibt sich aus der - selbstaufgelegten - Beschränkung auf Personen über 21 Jahre nicht. Insbesondere gibt es entgegen der Auffassung der Klägerin einen rechtfertigenden Grund, erwachsene Menschen zwischen 18 und 21 Jahren von dem Spiel auszuschließen. Der 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 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. Dies zugrunde gelegt verstößt die vonseiten der Klägerin selbst auferlegte Beschränkung im Verhältnis zu Dritten auch nicht gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

## 56

Eine anlasslose „Verdoppelung“ der Verpflichtung der Klägerin, die ihr auferlegten Verpflichtungen einzuhalten, liegt den Auflagen zum Jugendschutz nicht zugrunde. Wie ausgeführt, werden die Anforderungen an die Maßgaben zum Jugendschutz und zur selbst auferlegten Verpflichtung des Schutzes junger Erwachsener nicht nur wiederholt, sondern im Hinblick auf bestimmte Schutzmaßnahmen der Klägerin konkretisiert. Überdies ermächtigt Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlüStV die Behörde u.a. dazu, die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen sicherzustellen, insbesondere durch Nebenbestimmungen zu

steuern (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ist).

#### **57**

3.2 In Nummern 6.2 des streitgegenständlichen Bescheids wird 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 an die Erlaubnisbehörde geregelt.

#### **58**

Die Befugnis zum Erlass dieser Auflagen folgt insgesamt aus Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG, weil sie zum einen die Zertifizierung der Befreiungsvoraussetzung „Anpassungskonzept“ bestimmen und ausweislich der Bescheidsgründe auch im Übrigen an die Befreiung vom Verbundverbot anknüpfen. Gegen die Beauflagung der Zertifizierungspflicht ist auch mit Blick auf die in Antrag und Anpassungskonzept der Klägerin abgegebene Erklärung, dass die Spielhalle zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, des Sozialkonzepts sowie der Durchführung des Anpassungskonzepts in einem Zyklus von zwei Jahren regelmäßig durch den TÜV InterCert Saar überprüft wird, nichts zu erinnern. Die Selbstverpflichtungserklärung der Klägerin folgt insoweit den Vollzugshinweisen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 16. Dezember 2016 (IA4-2166.1-59) zu Befreiungen für bestehende Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV. 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 zwölf) oder durch andere geeignete spielerischützende Maßnahmen (d.h. auch durch qualitative Maßnahmen) erreicht werden. Soll die Reduzierung - wie hier - ausschließlich qualitativ erfolgen, sollen regelmäßig alle Maßnahmen ergriffen und entsprechend zertifiziert werden. Die ermessensleitende Vorgabe der Zertifizierung nach Maßgabe der Vollzugshinweise entspricht den Auflagen in Nummer 6.2 des streitgegenständlichen Bescheids.

#### **59**

Dass diese Auflagen gleichwohl unter dem einleitenden Titel in Nummer 6 des Bescheids stehen, die „Erlaubnis“ wird unter folgenden Auflagen erteilt, begegnet keinen Bedenken an deren Rechtmäßigkeit. Wie sich bereits aus der Bescheidsbegründung ergibt, betreffen die Auflagen in Nummer 6.2 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 stellen, damit die Klägerin auch „weiter von dieser profitieren“ kann.

#### **60**

Entgegen der Auffassung der Klägerin steht die Beifügung der Auflagen im Ermessen des Beklagten und ist das Befreiungsermessen auch nicht auf Null reduziert. Auf die vorstehenden Ausführungen in Nr. 2.3, die für den Erlass einer Auflage zur Befreiung entsprechend gelten, wird verwiesen.

#### **61**

Die Auflagen in Nummer 6.2 wiederholen nicht lediglich den gesetzlichen Wortlaut, insbesondere dienen sie nicht dem Vollzug der Berichtspflicht nach Nr. 1 Buchst. b der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht. Vielmehr konkretisiert und ergänzt die Verpflichtung 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. Soweit die Klägerin einwendet, die Auflage diene allein dem Zweck, die behördliche Kontrolle zu erleichtern, mag es zutreffen, dass die regelmäßige Zertifizierung durch Dritte behördliche Kontrollen teilweise entbehrlich macht. Die sich selbst auferlegte Verpflichtung, Anforderungen durch Dritte zertifizieren zu lassen, intendiert dies jedoch. Davon abgesehen, dient die Zertifizierung nicht der Delegation hoheitlicher Aufgaben auf Dritte, sondern der Stärkung der Selbstkontrolle durch den Spielhallenbetreiber und bindet diesen der gesetzlichen Intention folgend in die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags auch im Rahmen von Sicherstellungspflichten mit ein (vgl. etwa §§ 6, 7 GlüStV, Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, Art. 9 Abs. 1 Nr. 2, 12 Satz 1 AGGlüStV).

#### **62**

Die Regelungen in Nummer 6.2, wonach die Zertifizierung durch eine „unabhängige Prüforganisation“ erfolgt, ist hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. „Prüforganisation“ ist ein i.d.R. gewerblich oder freiberuflich tätiges Unternehmen, zu dessen Tätigkeitsgebiet die Durchführung von Zertifizierungsmaßnahmen im Bereich des Glücksspielrechts gehört und das diese Leistung anbietet. Mangels Akkreditierungs-, Zulassungs- oder Anerkennungsmöglichkeit von Unternehmen in diesem Bereich steht es der Klägerin frei, eine Prüforganisation auszuwählen, die fachlich imstande ist, die Erfüllung der gestellten Anforderungen zu überprüfen und zu dokumentieren. Hierzu bestehen einige - auch renommierte - Unternehmen, die diese Dienstleistung anbieten. Da der Beklagte keine weiteren Anforderungen an die Qualifikation einer solchen „Prüforganisation“ bestimmt hat, geht die Formulierung zu seinen Lasten (vgl. VG Bayreuth, U.v. 17.5.2019 - B 7 17.529 - juris Rn. 61). Gleichwohl ist die Klägerin in ihrer Auswahl beschränkt, denn sie darf kein Unternehmen mit der Zertifizierung beauftragen, das offenkundig nicht imstande ist, die geforderten Zertifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Angesichts der vorauszusetzenden Eignung für eine auch gewerbliche Betätigung eines Spielhallenbetreibers im Glücksspielsektor ist diese Risikoverteilung weder unverhältnismäßig, noch geht sie einseitig zulasten der Klägerin. Die Wendung „unabhängig“ verlangt nach einer rechtlich eigenständigen Organisation, an der die Klägerin nicht beteiligt ist und die von der Klägerin - etwa aufgrund vertraglicher Regelungen oder sonstiger Bindungen - nicht angewiesen oder beeinflusst werden kann. Von Vorstehendem abgesehen, hat die Klägerin die Zertifizierung durch eine externe Prüfgesellschaft selbst erklärt, so dass davon auszugehen ist, dass ihr auch geläufig ist, was unter einer „unabhängigen Prüforganisation“ zu verstehen ist. Andernfalls wäre auch das Anpassungskonzept als tragende Befreiungsvoraussetzung unbestimmt, mit der Folge der Rechtswidrigkeit nicht nur der Auflagen in Nummer 6.2, sondern wohl auch der Befreiungsentscheidung selbst. Dies ist aber, wie ausgeführt, nicht der Fall.

### **63**

3.3 Auch Nummern 6.4, 6.5 und 6.6 des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden. Während in Nummer 6.4 einleitend die gesetzlichen Vorgaben insbesondere für die äußere Gestaltung einer Spielhalle in Bezug auf Werbung wiedergegeben werden, konkretisieren die nachfolgenden Nummern 6.5 und 6.6 diese Vorgaben. Die Auflage in Nummer 6.5 des streitgegenständlichen Bescheids regelt das Verbot besonders auffälliger Gestaltungen (wie Pylonen, Fahnen) als Werbemittel und die Auflage in Nummer 6.6 das Unterlassen spielanreizender Bezeichnungen wie „Casino“ und / oder „Spielbank“ in der Werbung.

### **64**

3.3.1 Die rechtliche Ermächtigung zum Erlass der Auflagen in den genannten Nummern folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil diese u.a. der Sicherstellung der (allgemeinen) Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV als Erlaubnisvoraussetzung dienen (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c AGGlüStV) und die Anforderungen an die in Bezug genommene Ausgestaltung der Spielhalle nach § 26 Abs. 1 GlüStV konkretisieren, 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.

### **65**

3.3.2 Die Auflagen sind auch hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

### **66**

Die Formulierung „besonders auffällige Gestaltung“ in Nummer 6.5 des streitgegenständlichen Bescheids findet sich bereits in § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV und ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu verstehen, wonach eine solche, einen unzulässigen zusätzlichen Anreiz für den Spieltrieb auslösende Gestaltung immer dann vorliegt, wenn die Gestaltung geeignet ist, nicht nur über die Existenz der Spielhalle zu informieren, sondern einen bislang Unentschlossenen, aber nicht Uninteressierten, zum Glücksspiel zu verleiten (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 17.12 - juris Rn. 47; BayVGh, B.v. 26.5.2014 - 22 CS 14.640 - juris LS 1 und Rn. 16 f.). Als Regelbeispiele für eine solche „besonders auffällige Gestaltung“ werden in Nummer 6.5 des Bescheids Pylonen und Fahnen benannt, die - so auch die Bescheidsbegründung - weithin sichtbar auf die Spielhalle hinweisen und die Aufmerksamkeit derart auf das beworbene Objekt lenken, dass ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird. Aus der Formulierung der Auflage und unter Heranziehung der Bescheidsbegründung ergibt sich damit auch, dass nicht das Aufstellen von Pylonen und Fahnen jeglicher Art verboten sein soll, sondern das Aufstellen dann verboten ist, wenn dies in einer

besonders auffälligen Gestaltung erfolgt (vgl. hierzu auch VG Regensburg, U.v. 27.2.2020 - RO 5 K 17.1241 - juris Rn. 97).

## 67

Auch das in Nummer 6.6 geregelte Unterlassen spielanreizender Bezeichnungen wie „Casino und / oder Spielbank“ in der Werbung ist vor dem Hintergrund o.g. Rechtsprechung zu verstehen. Durch die Inbezugnahme der §§ 5 und 26 Abs. 1 GlüStV wird deutlich, dass sich die Auflage sowohl auf Werbung i.S.d. § 5 GlüStV als auch auf die äußere Gestaltung der Spielhalle i.S.d. § 26 GlüStV bezieht.

## 68

3.3.3 Die Auflagen haben - wie bereits ausgeführt - ihre Ermächtigungsgrundlage in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Ihr Erlass steht daher im pflichtgemäßen Ermessen des 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 zu unterlassen ist, bleibt im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV zur Beifügung von Nebenbestimmungen.

## 69

Soweit die Klägerin einwendet, eine Nebenbestimmung sei nur dann gerechtfertigt, wenn es im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte dafür gebe, dass die Klägerin in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gegen diese Vorgabe verstoßen werde, ergibt sich eine derartige Beschränkung vorliegend schon deshalb nicht, weil die Erlaubnisbehörde nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV ermächtigt ist, die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen mit Nebenbestimmungen zu versehen. Davon abgesehen konkretisieren die Auflagen in Nummern 6.4 bis 6.6 des streitgegenständlichen Bescheids erst „diese Vorgabe“ und wiederholen nicht lediglich den Wortlaut der gesetzlichen Anforderungen der §§ 5 und 26 Abs. 1 GlüStV. Deshalb liegt auch keine „Auflage auf Vorrat“ vor, sondern vielmehr eine solche, die klar- und sicherstellen soll, dass die Klägerin als Spielhallenbetreiberin zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags eine spielanreizende Werbung zu unterlassen hat. Diese Regelung sucht und findet den 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.

## 70

Auf einen unverbindlichen Hinweis ist der Beklagte aufgrund der ihm eingeräumten Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen nicht beschränkt. Ein solcher Hinweis wäre auch nicht gleichermaßen geeignet, die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu sichern, eben weil er unverbindlich ist.

## 71

3.3.4 Gegen die Bewertung des Beklagten der Bezeichnung „Casino und / oder Spielbank“ für Werbezwecke als spielanreizend 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“ (und erst recht unter der Bezeichnung „Spielbank“), dass in der Spielhalle auch das gewerberechtlich unbeschränkte Automatenenspiel 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, AllIMBI 2013, 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), was die Gefahr unangemessen hoher

Verluste in kurzer Zeit ausschließen soll (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2007 a.a.O. Rn. 12). Beim in Spielbanken eingeführten Automatenspiel 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) und / oder „Spielbank“ lässt deshalb 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 und / oder Spielbank“ 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.

## 72

3.4 Die Auflage in Nummer 6.9 verpflichtet die Klägerin, die „Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV i.V.m. den Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zum GlüStV dauerhaft sicherzustellen.

## 73

Diese Auflage findet ihre Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie die Erlaubnisvoraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV i.V.m. § 6 GlüStV sicherstellen soll. Das unverändert aus § 6 des Glücksspielstaatsvertrags in der Fassung vom 15. Dezember 2007 übernommene Erfordernis eines Sozialkonzepts dient als präventiver Ansatz zur Abwehr von Suchtgefahren (vgl. LT-Drs. 15/8486 S. 15 f.). Ergänzt wird die Verpflichtung zur Entwicklung von Sozialkonzepten u.a. durch die in Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV geregelte Darlegungslast des Spielhallenbetreibers, der bereits im Antrag schlüssig vorzutragen hat, wie er die Sicherstellung dieser Erlaubnisvoraussetzung bewerkstelligen will (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV ist).

## 74

Danach hat der Spielhallenbetreiber in einem verschriftlichten Sozialkonzept (vgl. „darzulegen“, § 6 Satz 3 GlüStV) zunächst seine Vorstellung davon zu entwickeln, wie er seiner Verpflichtung, „die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen“ künftig nachkommen und diese erfüllen wird, insbesondere mit welchen konkreten Maßnahmen der Spielhallenbetreiber den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen und wie er diese beheben will (§ 6 GlüStV). Insoweit hat sich die Klägerin des Betrieblichen Sozialkonzepts des Bayerischen Automatenverbands e.V. mit Stand vom 25. März 2013 bedient und damit ihrer Darlegungslast genügt. Dieses im Erlaubnisantrag zu eigen gemachte Sozialkonzept hat der Beklagte zum Bestandteil der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erklärt (vgl. insoweit die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. Oktober 2020, in der von den Beteiligten einvernehmlich erklärt wurde, dass abweichend von Nummer 4 Buchst. c des streitgegenständlichen Bescheids, nicht ein - nicht vorhandenes - Sozialkonzept in der Fassung vom 29. März 2015 maßgeblich sein soll, sondern das Sozialkonzept des Bayerischen Automaten Verband e.V. in der Fassung vom 25. März 2013) und die Klägerin zugleich verpflichtet, es einzuhalten (vgl. Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids). Dies entbindet die Klägerin aber nicht von ihrer weitergehenden Verantwortlichkeit für die Einhaltung der vorangestellten „Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV“ (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d GlüStV). Die Verpflichtung zur „Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV i.V.m. den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ in Nummer 6.9 des streitgegenständlichen Bescheids erschöpft sich danach nicht in der bloßen Einhaltung des im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung vorgelegten bzw. angewendeten Sozialkonzepts, sondern geht darüber hinaus, indem sie den Spielhallenbetreiber an die dynamisch angelegte Verpflichtung zum Spielerschutz bindet. Hiergegen ist nichts zu erinnern, insbesondere wird die Verpflichtung der Klägerin nicht lediglich wiederholt, sondern inhaltlich bestimmt und um eine laufende Anpassung an die jeweils aktuellen Verhältnisse erweitert.

## 75

Eine Doppelregelung zur Einhaltung des Sozialkonzepts oder eine Auflage „auf Vorrat“ ergibt sich demnach nicht. Denn mit der Auflage Nummer 6.9 des Bescheids verfügt der Beklagte die dynamisch angelegte Verpflichtung des Spielhallenbetreibers, die nach § 6 GlüStV an ein Sozialkonzept zu stellenden

Anforderungen, wie die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspiel vorzubeugen, fortlaufend durch konkrete und nicht bloß entwickelte bzw. vorgesehene Maßnahmen zu steuern und ggf. nachzusteuern, um die im Interesse eines wirksamen Spielerschutzes liegenden übergeordneten Anforderungen an ein Sozialkonzept dauerhaft sicherzustellen. Was der Beklagte neben der Einhaltung des (verschriftlichten) Sozialkonzepts der Klägerin, die er bereits unter Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids verfügt hat, unter der Sicherstellung der Anforderungen des Sozialkonzepts versteht, ergibt sich aus dem erläuternden Zusatz, wonach die Klägerin „insbesondere regelmäßige Schulung des Personals, Dokumentation der Maßnahmen sowie Auslage der Informationen zur Spielsucht“ sicherzustellen hat. Diese beispielhafte Aufzählung geht zwar nicht wesentlich über den Inhalt der im Betrieblichen Sozialkonzept vom 25. März 2013 projektierten Maßnahmen hinaus, verpflichtet die Klägerin aber, diese für die Dauer des zugelassenen Betriebs fortzuentwickeln, insbesondere hinsichtlich „regelmäßiger“ Schulung des Personals, verbindlicher Dokumentation der nach dem Sozialkonzept durchzuführenden Maßnahmen und Auslage der Informationen zur Spielsucht. Die laufend aktuelle Führung des Sozialkonzepts ist in Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV i.V.m. § 6 GlüStV und den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (etwa zur Evaluation des Erfolgs der Maßnahmen, Nr. 1 Buchst. b) sowie im vorgelegten Betrieblichen Sozialkonzept mit Stand vom 25. März 2013 bereits angelegt (vgl. etwa S. 19, unter „Praktische Umsetzung“).

#### **76**

3.5 Nummer 6.11 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet die Klägerin zum „gut sichtbaren“ Aushang bzw. zur „für jedermann zugänglichen und gut sichtbaren“ Auslegung von Informations- und Aufklärungsmaterial zum Spielerschutz in der Spielstätte.

#### **77**

Die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 GlüStV ist gemäß Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b AGGlüStV eine Erlaubnisvoraussetzung. Die Ermächtigung zum Erlass einer dahingehenden Auflage folgt deshalb aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV.

#### **78**

Entgegen der Auffassung der Klägerin wiederholt diese Auflage nicht lediglich die gesetzlichen Pflichten der Klägerin oder die Vorgaben des Sozialkonzepts, sondern konkretisiert diese, füllt sie aus und ergänzt sie. Dass Spieler und Behörden einen leichten Zugang zu den Informationen haben müssen ist in § 7 Abs. 1 Satz 3 GlüStV geregelt, ebenso ergibt sich aus der beauftragten Pflicht zu Einhaltung des Sozialkonzepts (vgl. Nummer 4 des streitgegenständlichen Bescheids), dass die Klägerin u.a. Informationsflyer (S. 16 des Sozialkonzepts, Vorlagen S1, S2, S10) auszulegen hat. Die Auflage Nummer 6.11 ergänzt, dass die „Aufklärung über Suchtrisiken“ i.S.d. § 7 GlüStV durch gut sichtbaren Aushang bekanntzugeben ist und die „Informationen zum Spielerschutz“ gut sichtbar zugänglich zu machen sind. Darüber hinaus sind nach der Auflage auch die Kontaktdaten des Ansprechpartners für das Sozialkonzept und den Spielerschutz sowie die örtliche Suchtberatungsstelle und Erlaubnisbehörde durch gut sichtbaren Aushang bekannt zu geben, also in einer bestimmten Art und Weise zugänglich zu machen.

#### **79**

Die Sicherstellung der konkretisierten Aufklärungs- und Informationspflichten der Klägerin durch Auflage ist geeignet aber auch erforderlich, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags in Bezug auf die Spieleraufklärung und -information sicherzustellen, damit das Informationsangebot auch an auffälliger Stelle wahrgenommen werden kann und nicht erst erfragt werden muss. Dies wird durch Verwendung der Formulierung „gut sichtbar“ in der Auflage auch hinreichend bestimmt geregelt. Durch die Regelung der Art und Weise der Bekanntgabe des Informations- und Aufklärungsgebots wird der Klägerin auch nichts Übermäßiges abverlangt.

#### **80**

3.6 Nummer 6.12 des streitgegenständlichen Bescheids 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.

#### **81**

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.

## 82

Auf Seiten 19 ff. des Sozialkonzepts („Praktische Umsetzung“ und „Handlungsrichtlinien für Spielstätten-Mitarbeiter“) i.V.m. dem Schaubild S3 u.a. zu Kommunikationsprozessen (S. 32) und der Vorlage eines Gesprächsprotokolls S6 (S. 35) bzw. der Vorlage S7 (S. 36) bei Spielgästen, die den Kontakt zur zuständigen Person des Unternehmens von sich aus suchen, hat die Klägerin ihre Vorstellung dazu entwickelt und Maßnahmen dargelegt, wie sie mit problematischen oder pathologischen Spielern umgehen wird, um den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorzubeugen und diese zu beheben (§ 6 GlüStV i.V.m. Nr. 1 Buchst. e der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht). Insoweit haben die Klägerin (in ihrem Sozialkonzept) und der Beklagte (durch die Verfügung der Auflage Nummer 6.12) erkannt, dass bei pathologischen oder problematischen Spielgästen das Zugänglichmachen von Aufklärungs- und Informationsmaterial unzureichend ist.

## 83

Eine bloße Wiederholung der schon im Sozialkonzept enthaltenen Vorgaben verfolgt die Auflage Nummer 6.12 ersichtlich nicht. Die Auflage fasst die selbstaufgelegten Maßnahmen der Klägerin zum Schutz pathologischer oder problematischer Spieler zwar zusammen, konkretisiert die Kontaktaufnahme zum Spieler aber regelnd dahin, dass bei „offensichtlich“ pathologischem oder problematischem Spielverhalten die Initiative zum Gespräch vom Spielhallenbetreiber oder seinen (geschulten) Mitarbeitern ausgehen muss und nicht nur soll (vgl. z.B. Checkliste S5, Sozialkonzept S. 34) und die bloße Weitergabe von Informationsmaterial nicht genügt, sondern stets ein mündlicher Hinweis auf das örtliche Hilfesystem zu erfolgen hat (die Vorlage S6, Sozialkonzept S. 35, lässt die Pflicht zum expliziten Hinweis auf das lokale Hilfesystem offen). Auch diese Maßnahmen (aktive Ansprache und Hinweis auf das örtliche Hilfesystem) sind zwingend zu dokumentieren.

## 84

Die Auflage ist auch hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Einer weitergehenden Erläuterung der Begriffe „pathologisches“ oder „problematisches“ Spielverhalten durch den Beklagten 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 (S. 9), welcher Verlauf bei problematisch oder pathologisch spielenden Personen zu beobachten ist (S. 10 und Checkliste S5, S. 34) und es kann auch von ihrem regelmäßig dahin geschulten Spielhallenpersonal (S. 15 ff.) erwartet werden, dass sie pathologisches oder problematisches Spielverhalten kennen und erkennen. „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.

## 85

3.7 Nummer 6.15 des streitgegenständlichen Bescheids regelt, dass den Spielern neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33 c GewO zugelassene Spielgeräte keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht gestellt und keine Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen (insbesondere keine kostenlosen Getränke und Speisen) gewährt werden dürfen.

## 86

Die Auflagenermächtigung folgt auch hier aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Zwar stützt der Beklagte die Auflage ausweislich der Bescheidsbegründung insbesondere auf § 9 Abs. 2 Spielverordnung (SpielV), welche zum gewerblichen Spielrecht gehört (vgl. hierzu LT-Drs. 15/8486 S. 12), dies ist vorliegend jedoch unschädlich, da erklärtes Ziel der Auflage der auch im Glücksspielstaatsvertrag verankerte Spielerschutz bzw. die Suchtprävention ist (§ 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m.§§ 1 Nrn. 1 und 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV). Dementsprechend kann auch dahingestellt bleiben, ob - wie von der Klägerin eingewandt - sich die Regelung in § 9 SpielV nur an die Geräteaufsteller richtet, die nicht immer mit den Spielhallenbetreibern identisch sein müssen.

**87**

Die Auflage in Nummer 6.15 des Bescheids konkretisiert die glücksspielrechtlichen Vorgaben zum Spielerschutz und zur Bekämpfung von Spielsucht, indem sie die Gewährung „sonstiger finanzieller Vergünstigungen“ wie insbesondere kostenloser Getränke und Speisen und damit einen zusätzlichen Anreiz für das Aufsuchen einer bzw. das Verweilen in einer Spielhalle und damit zum Spielen selbst verbietet.

**88**

Gerade bei einer Verbundspielhalle wie hier ist der Erlass einer solchen Auflage auch ermessengerecht. Dass sich der Beklagte nicht auf Hinweise beschränken muss und solche nicht gleichermaßen geeignet sind, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen, wurde bereits ausgeführt.

**89**

Nach alledem war die Klage abzuweisen.

**90**

Die 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.