

Titel:

Nebenbestimmungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 4 Abs. 3, § 24 Abs. 1

JuSchG § 6 Abs. 2

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2

Leitsätze:

1. Eine isolierte Anfechtung ist hinsichtlich aller objektiv abgrenz- und bezeichnenbaren Teile eines Verwaltungsaktes möglich, insbesondere hinsichtlich aller Nebenbestimmungen i.S.d. Art. 36 BayVwVfG. (Rn. 57) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Nebenbestimmung zu dem Zweck, die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV sicherzustellen, kann seine Grundlage in Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG finden. (Rn. 62) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei der Erteilung von Erlaubnissen für Spielhallen nach § 24 Abs. 1 GlüStV liegt die 1. Alternative des Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG vor, weil nach § 24 Abs. 2 S. 3 GlüStV die Erlaubnis, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden kann. (Rn. 66) (redaktioneller Leitsatz)
4. Unabhängig von einem etwaigen Fehlverhalten des Spielhallenbetreibers ist eine Spielhalle unter dem Aspekt des Suchtpotentials gefährlich. (Rn. 71) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Auflösende Bedingung, Auflagen bei Bestandsspielhallen, Sozialkonzept, Anpassungskonzept, Bereithalten von Erlaubnisbescheiden, gesetzesholende Auflagen, Werbebeschränkungen, Geräte zur Bargeldabhebung, Bestimmtheit, Anfechtung, Auflage, Befreiung, Erlaubnis, Erlaubniserteilung, Gefahrenabwehr, isolierte Anfechtung, Jugendschutz, konkrete Gefahr, Nebenbestimmung, Spielerschutz, Spielhalle, Werbung, Widerruf, auflösende Bedingung, Bestandsspielhalle

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3503

Tenor

- I. Die Verfahren RO 5 K 17.1241 und RO 5 K 17.1254 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden und unter dem Aktenzeichen RO 5 K 17.1241 geführt.
- II. Die Verfahren der Klägerin zu 2 werden eingestellt. Die Klagen der Klägerin zu 1 werden abgewiesen.
- III. Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- IV. Das Urteil ist hinsichtlich Ziffer III. vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerinnen wenden sich gegen die Nebenbestimmungen der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse sowie gegen die Befristung der Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund und gegen deren Erteilung unter einer auflösenden Bedingung.

2

Die Klägerin zu 1 ist Betreiberin von zwei im baulichen Verbund stehenden Spielhallen, denen am 17.09.2010 eine unbefristete Spielhallenerlaubnis gemäß § 33 i Gewerbeordnung zum Betrieb dieser Spielhallen erteilt worden ist. Die Klägerin zu 1 beantragte mit Schreiben vom 03.04.2017 die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die beiden Spielhallen ... und Spielothek ... Beigefügt war ein Mietvertrag über die Räumlichkeiten der Spielhallen mit einer unbefristeten Grundmietzeit, beginnend mit dem Tag der Erteilung der baurechtlichen und glücksspielrechtlichen

Genehmigungen. Der Vertrag wurde unterzeichnet am 21.01. und 20.11.2009. Es ist eine aufschiebende Bedingung für den Vertrag vorgesehen, falls Baugenehmigung und glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht erteilt werden.

3

Das Landratsamt Amberg Sulzbach erteilte mit zwei getrennten Bescheiden vom 22.06.2017 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der beiden Spielhallen und zudem die Befreiung vom Verbot des baulichen Verbundes mehrerer Spielhallen. Die Erlaubnisse selbst und die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund wurden befristet bis zum 30.06.2021 erteilt (Ziffer II. und III.).

4

Darüber hinaus enthielt der Bescheid vom 04.06.2019 in Ziffer IV. folgende Bestimmungen:

„Die Klägerin wird verpflichtet, die von ihr vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärung, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis gemacht/erklärt werden, vollumfänglich einzuhalten; es sind dies:

- a) das Sozialkonzept in der Fassung vom 31.08.2016
- b) das Werbekonzept in der Fassung vom 21.06.2017
- c) die Unterlassungserklärung zum Internetverbot vom 21.06.2017
- d) das Anpassungskonzept in der Fassung vom 21.06.2017.“

5

Zudem erteilte die Behörde die Befreiung vom Verbot des baulichen Verbundes mehrerer Spielhallen und einer auflösenden Bedingung (Ziffer V des Bescheides). Danach erlischt die Befreiung, wenn die Klägerin die Bestimmungen des Anpassungskonzeptes in der Fassung vom 21.06.2017 für den Zeitraum der Geltungsdauer nicht einhält.

6

Unter Ziffer VI. wird die Erlaubnis 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 18 Jahren ist unzulässig. Für die Einhaltung des Betretungsverbots und des Teilnahmeverbots Jugendlicher ist Sorge zu tragen. An jeder Zutrittsmöglichkeit zu der Spielhalle ist ein deutlich lesbares Schild mit dem Hinweis anzubringen, dass Personen unter 18 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 18 Jahren die Spielstätte betreten, sind diese unverzüglich des Hauses zu verweisen.

8

2. Durch eine unabhängige Prüforganisation sind die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, die Einhaltung des Sozialkonzeptes und die Durchführung des Anpassungskonzeptes zu zertifizieren. Im Zweijahresrhythmus 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.

9

3. Das Veranstellen und Vermitteln von Glücksspielen im Internet ist gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten.

10

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 Spielbetrieb geschaffen werden (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

11

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).

12

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

13

7. Die Verwendung von Spielmarken (Jetons und Chips) und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten (z. B. Roulettetisch) bei Werbemaßnahmen ist unzulässig. Auch eine Werbung mit Boni über SMS ist nicht erlaubt.

14

8. Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) ist gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten.

15

9. 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 (insbesondere regelmäßige Schulung des Personals, Dokumentation der Maßnahmen sowie Auslage der Informationen zur Spielsucht) sind dauerhaft sicherzustellen.

16

10. Die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken gemäß § 7 GlüStV ist dauerhaft durch gut sichtbaren Aushang in den Räumen der Spielhallen 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.

17

11. Im Zwei-Jahresrhythmus ab Erteilung dieser Erlaubnis ist unaufgefordert unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen an die Erlaubnisbehörde zu berichten.

18

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.

19

13. In der Spielhalle dürfen keine Sportwetten vermittelt werden (vgl. Art. 7 Abs. 4 AGGlüStV, § 21 Abs. 2 GlüStV). Die in der Spielhalle/den Spielhallen befindlichen Einrichtungen mit Internetzugriff sind zudem so zu programmieren (z. B. Sperrsoftware), dass damit keine Sportwetten oder sonstige illegale Glücksspiele durchgeführt werden können.

20

14. 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.

21

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 oder Speisen.

22

16. Ein Abdruck dieser glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Werbekonzept und das Sozialkonzept sowie die dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz sind jederzeit zur Einsichtnahme durch [die Erlaubnisbehörde] in den Spielhallen bereitzuhalten.

23

17. Die Erlaubnisinhaberin muss das in der Spielhalle beschäftigte Personal bei Aufnahme des jeweiligen Arbeitsverhältnisses auf die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV sowie die Auflagen dieser Erlaubnis hinweisen. Dies ist zu dokumentieren.

24

Die Bescheide wurden im Einzelnen damit begründet, dass die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden dürfte, da die Errichtung und der Betrieb der Spielhallen nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderlaufen würden. Die unter Ziffern VI. erlassenen Auflagen würden sicherstellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Erlaubnisse erfüllt würden. Die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen, der Anforderungen an das Sozialkonzept und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken diene den in § 1 GlüStV benannten Zielen. Zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV müssten die Spieler durch den Aushang bzw. das Auslegen von Informationen zum Spielerschutz in die Lage versetzt werden, ihre Gefährdungslage einzuschätzen und sich darüber informieren zu können, welche Ansprechpartner vorhanden seien. Die Möglichkeit, sich am Ort der Spielteilnahme mittels EC- und Kreditkarten Bargeld beschaffen zu können, erhöhe das Risiko eines suchtgefährdenden Spielverhaltens und einer Verschuldung. Die Bereithaltung der in Ziffern 4.15 genannten Dokumente ermögliche es, die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und Werbung hierfür unterblieben. Die Hinweispflichten der Klägerin gegenüber dem Personal auf die einschlägigen Vorschriften des Glücksspielrechts sowie die Auflagen dieser Erlaubnis seien erforderlich, um eine Einhaltung dieser Anforderungen sicherzustellen.

25

Auf den Inhalt der beiden Bescheide, die am 23.06.2017 der Klägerin zu 1 zugestellt wurden, wird Bezug genommen.

26

Mit Schriftsatz vom 21.07.2017, eingegangen bei Gericht am gleichen Tag, erhoben die Klägerinnen Klage in beiden Verfahren, die getrennt unter den Az. RO 5 K 17.1241 und RO 5 K 17.1254 geführt wurden.

27

Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht:

28

Der Verpflichtung in Ziffer IV zur Vorlage von Konzepten fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Auflage sei auch zu unbestimmt. Aus der Klausel werde nicht ersichtlich, ob der Erlaubnisgegenstand „Betrieb der Spielhalle“ lediglich an den rechtlichen Fortbestand der von der Klägerin im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte und Unterlassungserklärungen gebunden werde oder ob die Inhaltsbestimmung darüber hinausgehend an die stete und vollumfängliche Einhaltung der vorgelegten Konzepte und der Unterlassungserklärung geknüpft sei. Letzteres werde von der Erlaubnisbehörde nicht gewollt sein. Ansonsten würde das bedeuten, dass der Betrieb einer Spielhalle schon bei jedem punktuellen Verstoß gegen die Konzepte nicht mehr von der Erlaubnis gedeckt und damit formell illegal und so durch den Betrieb zugleich eine Ordnungswidrigkeit gegeben wäre. Der Zusatz, dass die vorgelegten Konzepte vollumfänglich einzuhalten sein, könnte darauf hindeuten. Es sei der Klägerin nicht ersichtlich, was genau etwa aus dem Sozialkonzept, das umfassend sein soll, verbindlich sein soll. Außerdem fehle es für die Auflage an einer Rechtsgrundlage. Da die Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung gegeben seien, sei die streitgegenständlichen Auflagen auch nicht möglich.

29

Die in Ziffer V des Erlaubnisbescheids enthaltende auflösende Bedingung, wonach die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erlöschen, wenn die Bestimmungen des Anpassungskonzeptes innerhalb der Geltungsdauer der Befreiungen nicht eingehalten werde, sei rechtswidrig. Rechtsgrundlage für diese Nebenbestimmung zur Befreiungsentscheidung sei Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG. Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 Glücksspielstaatsvertrag könne eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 25 für einen angemessenen Zeitraum zugelassen werden, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich sei. Nach Satz 5 regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder das Nähere. Art. 12 Abs. 1 AGGlüStV ordne an, dass eine Befreiung nur erteilt werden darf, wenn die Gesamtzahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten 48 nicht überschreite und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt werde. Diese Voraussetzungen seien zum Zeitpunkt der Befreiung unstreitig

gegeben und seien es immer noch. Es sei aber unzutreffend und widersprüchlich, wenn die Behörde an anderer Stelle der Begründung die auflösende Bedingung trotzdem für erforderlich halte, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Befreiungserteilung sicherzustellen. Entgegen der Ansicht der Behörde sei es für die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Ermessensentscheidung nicht erforderlich, dass die Umsetzung des Konzepts schon im Zeitpunkt der Befreiung für die gesamte Zeitdauer der Befreiung sichergestellt werde. Die Klägerin sei ohnehin schon gesetzlich zur Beachtung des Anpassungskonzeptes verpflichtet. Die Beifügung der auflösenden Bedingung sei auch sonst noch ermessensfehlerhaft. Die Beifügung der Bedingung sei schon deshalb ermessensfehlerhaft, weil das Befreiungsermessen zugunsten der Klägerin auf Null reduziert sei und die Klägerin einen Anspruch auf Erteilung der Befreiung habe. Diesen Anspruch dürfe die Behörde nicht durch das Beifügen von Nebenbestimmungen wieder einschränken wie sich aus Art. 36 Abs. 1 2. Alternative BayVwVfG ergebe. Denn wenn zum einem feststehe, dass einem Spielhallenbetreiber ohne die Befreiung eine unbillige Härte in Gestalt von erheblichen verlorenen Investitionen drohe und zum anderen die vom Weiterbetrieb der Spielhalle ausgehenden Gefahren mittels eines geeigneten Anpassungskonzept eingedämmt werden, so werde die Befreiung in der Regel zu erteilen sein. Weiterhin sei die Umsetzung des Anpassungsgesetzes auf Dauer ein Gesichtspunkt, der nicht ermessensgerecht sei. Denn die Klägerin sei zur Beachtung des Anpassungskonzeptes schon gesetzlich verpflichtet. Zudem verstoße die Wahl einer auflösenden Bedingung gegen das Übermaßgebot. Schon ein einmaliger Verstoß gegen das Anpassungskonzept würde zu einem dauernden Erlöschen der Befreiung führen. Das berechnete öffentliche Interesse an der Einhaltung des Anpassungskonzeptes könnte ebenso gut auch durch eine Auflage gewährleistet werden.

30

Die in Ziffer VI.2 enthaltenen Auflagen, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, des Sozialkonzepts und die Durchführung des Anpassungskonzeptes durch eine unabhängige Prüforganisation zu zertifizieren, im Zweijahresrhythmus Zertifizierungsmaßnahmen durchzuführen und die Berichte über die Zertifizierung jeweils der Behörde vorzulegen, seien rechtswidrig. Rechtsgrundlage für diese Auflage sei, wie oben für die auflösende Bedingung ausgeführt Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG. Im Unterschied zu den übrigen im Erlaubnisbescheid enthaltenen Auflagen stehe dieser im Zusammenhang mit der Befreiungsentscheidung, da sie laut Behörde gerade der weiteren Kontrolle dienen solle, ob der Gefährlichkeit, die von den weiterhin bestehenden Spielhallen gerade im baulichen Verbund ausgehe, durch die Umsetzung der Konzepte und sonstigen gesetzlichen Vorschriften Rechnung getragen werde. Der Auflage ergehe also primär zur Befreiungsentscheidung. Die Beifügung der Auflage sei wie oben ausgeführt bereits deshalb ermessensfehlerhaft, weil das Befreiungsermessen zugunsten der Klägerin auf Null reduziert sei. Zudem diene die Auflage allein dem Zweck, die behördliche Kontrolltätigkeit zu erleichtern. Dies widerspreche dem allgemeinen Grundsatz, dass Auflagen dann ermessensfehlerhaft seien, wenn deren Zweck darin bestehe, der Behörde die Aufsicht zu erleichtern.

31

Zudem widerspreche die Vorgabe der im Zweijahresrhythmus erfolgenden Zertifizierung hinsichtlich der Qualitätsanforderungen an diese Prüforganisation dem Bestimmtheitsgebot. Die Zertifizierung durch irgendeine unabhängige Prüforganisation, ohne weitergehende Qualitätsanforderungen, erscheine ungeeignet zur Sicherung der durch die Auflage verfolgten Zwecke.

32

Die in den Ziffern VI.1 und VI.3-VI.17 des Erlaubnisbescheids enthaltenen Auflagen seien ebenfalls rechtswidrig. Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Auflagen sei Art. 36 Abs. 1 2. Alternative BayVwVfG. Die Vorschriften über die Befreiung spielten für diese Auflagen keine Rolle. Die Auflagen seien vielmehr auf die Sicherung der von der Befreiungsentscheidung unabhängigen sonstigen gesetzlichen Voraussetzung der Erlaubniserteilung gerichtet. Auch die Erlaubniserteilung bestehe aber ein Anspruch. Nach Art. 36 Abs. 1 LVwVfG dürfe ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch bestehe, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen sei oder wenn sie sicherstellen solle, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt würden. Die Regelung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV sei nicht dahin auszulegen, dass sie konstitutiv eine spezielle Befugnis der Behörde nach § 36 Abs. 1 1. Alternative LVwVfG schaffe. Konstitutiven Charakter habe die Vorschrift nur insoweit, als sie die Zulässigkeit von nachträglichen Nebenbestimmungen festschreiben. Im Übrigen bekräftigte § 14 Abs. 2 Satz 3 GlüStV bloß deklarativ die Vorschrift des allgemeinen Verwaltungsrechts über die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen.

Damit ergäben sich die tatbestandlichen Anforderungen für das Beifügen von Nebenbestimmungen glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach Art. 36 Abs. 2 2. Alternative LVwVfG. Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis seien tatbestandlich nur dann von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt, wenn der Spielhallenbetrieb im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung die von Art. 9 Abs. 1 Nummer 2 AGGlStV in Bezug genommenen glücksspielrechtlichen Vorschriften zu Jugendschutz, Internetverbot, Werbebeschränkungen, Sozialkonzept und Aufklärung über Suchtrisiken noch nicht erfüllt, oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Spielhallenbetrieb nach Erlaubniserteilung ohne Nebenbestimmungen in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gegen die Vorgaben verstoße werde, oder wenn sonst konkrete Gefahren für Jugendliche oder Spielsüchtige bestünden bzw. eine rechtswidrige Umgehung der gesetzlichen Vorgaben drohe. Das Ziel, die Einhaltung der in Bezug genommenen Vorschriften dauerhaft zu sichern, sei von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt. Die Einhaltung der in Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlStV aufgelisteten glücksspielrechtlichen Vorgaben sei schon dann sichergestellt, wenn der Betrieb der betreffenden Spielhalle im Zeitpunkt Erlaubniserteilung den genannten Vorgaben entspreche und keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür bestünden, dass diese Vorgaben beim Betrieb der Spielhalle in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit missachtet werden. Eine positive Zukunftsprognose werde in dieser Vorschrift nicht gefordert. Die Versagung der Erlaubnis diene daher der Abwehr einer konkreten Gefahr für ein gesetzliches Schutzgut. Die Erlaubnis könne daher nur versagt werden, wenn im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestünden, dass beim Betrieb der Spielhalle die Vorgaben in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit missachtet würden. Die weitere Voraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGlStV sei mit Blick auf die Berufsfreiheit und die grundrechtliche Wesentlichkeitstheorie restriktiv auszulegen. Den Verweis auf die Ziele des § 1 Glücksspielstaatsvertrag komme gegenüber der Erlaubnisvoraussetzung des Art. 9 Abs. 1 Nummer 2 nur eine Auffangfunktion zu. Die Ziele des Staatsvertrages seien so unbestimmt, dass sie nicht geeignet seien, bestimmte Anforderungen an Spielhallen abzuleiten.

Ein großer Teil der Auflagen in Ziffer VI. hätte Gesetzeswiederholenden Charakter. Die Klägerin laufe Gefahr, dass bei diesen Auflagen Vollstreckungsmaßnahmen gegen sie oder gar der Widerruf des Bescheids erfolgen könnte. Mit der Festlegung der Einhaltung der Jugendschutzanforderungen drohe eine Verfestigung der Rechtslage hinsichtlich der Anforderungen des Jugendschutzes. Hierzu sei der Beklagte nicht befugt. Mit der Erlaubniserteilung bestehe keine Gefahr für den Jugendschutz. Eine Auflage auf Vorrat sei nicht zulässig.

Es sei auch keine Rechtsgrundlage für die Auflage in Ziffer VI.3, das Veranlassen und Vermitteln von Glücksspiel im Internet zu verbieten, vorhanden. Wie dem Landratsamt bekannt sein müsste, sei zumindest in Deutschland trotz der aktuellen Regelungen die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspiel im Internet möglich, sofern eine Erlaubnis aus dem Land Schleswig-Holstein bestehe und das Glücksspiel für Spieler mit einem Wohnsitz in Schleswig-Holstein angeboten werde.

Auch die in Ziffern VI.4 bis 5 betreffend die äußere Gestaltung der Spielhalle und Werbung enthaltenen Regelungen seien rechtswidrig. Es handele sich um reine Wiederholungen des Gesetzeswortlautes. Die Auflage sei auch zu unbestimmt. Pylonen und Fahnen seien nicht zwingend als besonders auffällige Gestaltung anzusehen.

Ziffer VI.6 zur Bezeichnung von Spielhallen sei mit § 26 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag nicht zu vereinbaren. Die Bezeichnungen Casino oder Spielbank seien gesetzlich nicht verboten. Es bestehe keine Verwechslungsgefahr mit staatlichen Spielbanken. Von den staatlichen Spielbanken tragen nur 15 den Begriff Casino im Namen. Von diesen würden aber nur 8 das Automatenpiel anbieten. Was ein übermäßiger werblicher Anreiz und eine blickfangmäßig herausgestellte optische Gestaltung sei, könne dem Akteninhalt nicht entnommen werden.

Das treffe auch für Ziffer VI.7 zu. Hinsichtlich des Ausschlusses von Jetons und Chips ermangele es an einer Rechtsgrundlage. Letztlich dürfte auch diese Ziffer nur ein Hinweis auf § 5 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag sein. Eine gesetzeswiderholende Auflage sei aber nicht zulässig.

39

Auch die Auflagen zur Werbung im Internet und Fernsehen (Ziffer VI.8), die Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzeptes dauerhaft sicherzustellen in Ziffer VI.9 und die Auflage, die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken dauerhaft sicherzustellen (Ziffer VI.10) seien rechtswidrig. Die Festlegungen in Ziffer VI.10, nach denen unter anderem die Einhaltung der Anforderungen über die Aufklärung über Suchtrisiken durch gut sichtbaren Aushang sicherzustellen sei, seien wiederum nicht hinreichend bestimmt genug. Bei Ziffer VI.11, die eine Berichtspflicht im Zweijahresrhythmus über die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz vorsehe, könnte es sich um einen Hinweis auf Nummer 1b der Richtlinie zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht handeln. Allerdings sei eine Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz nicht vorgesehen, sodass es sich um eine darüber hinausgehende Auflage handle.

40

Auch Ziffer VI.12, die ein Ansprechen der Spielgäste und Hinweise auf Hilfesysteme von Spielgästen mit offensichtlich pathologischen oder problematischen Spielverhalten und eine entsprechende Dokumentation vorsehe, sei nicht hinreichend bestimmt.

41

Auch die Auflage in Ziffer VI.13 stelle nur eine Wiederholung des Gesetzeswortlautes dar (Verbot der Vermittlung von Sportwetten in der Spielhalle) und wäre als reiner Hinweis zu formulieren gewesen. Die Regelung für in Spielhallen befindliche Einrichtungen mit Internetzugriff sei schlichtweg nicht umsetzbar, da sämtliche Mobiltelefone von Gästen von Mitarbeitern programmiert werden müssten.

42

Auch für die Auflage in Ziffer VI.14, die das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung technischer Geräte zur Bargeldabhebung untersagt, fehle es an einer Rechtsgrundlage. Das Nichtvorhandensein von Geldautomaten sei keine Genehmigungsvoraussetzung. Zudem würde dem Spielhallenbetreiber etwas aufgegeben, was für ihn nicht erfüllbar sei. Er könne das Dulden des Aufstellens von Geldautomaten durch Dritte in seinem Nahbereich nicht unterlassen. Diese Auflage stelle eine ungerechtfertigte Benachteiligung des Spielhallenbetreiber gegenüber Dritteigentümern oder Nutzungsberechtigten im Einflussbereich der Spielhalle dar.

43

Auch der Ziffer VI.15 ermangele es an einer Ermächtigungsgrundlage. Sie sei auch eine Wiederholung des Gesetzeswortlaut, § 9 Spielverordnung. Die Vorschrift richte sich nur an den Gerätehersteller.

44

Ebenso verstoße Ziffer VI.16 gegen Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG, da ein Bereithalten der Erlaubnis und der Konzepte nicht Voraussetzung für die Genehmigungserteilung sei. Auch die Auflage in Ziffer VI.17, wonach der Erlaubnisinhaber sein Personal auf die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages hinweisen und dies dokumentieren müsse, dürfte nur ein unverbindlicher Hinweis auf die Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht sein.

45

Die Klägerin zu 1) beantragte zuletzt mit Schriftsätzen vom 14.12.2017 und 31.03.2019 sinngemäß, Ziffern 4.5 (6.1-4.17), gemeint IV., V. und VI. der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse vom 22.06.2017 enthaltenen Nebenbestimmungen aufzuheben.

46

Die Klagen der Klägerin zu 2) wurden in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

47

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

48

Zur Begründung wird noch ausgeführt:

49

Die Auflagen in Ziffer IV seien hinreichend bestimmt. Es sei hier hinreichend klar bestimmt, dass die vorgelegten Konzepte zum Bestandteil des Erlaubnisbescheides werden, daher inhaltlich zu beachten seien. In den Gründen des Bescheides werde ausdrücklich auf die dauerhafte Sicherstellung und auf die dauerhafte Erfüllung der Anforderungen hingewiesen.

50

Der Verwaltungsakt sei auch in Ziffer V, wonach die Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erlösche, wenn die Vorgaben des Anpassungskonzeptes nicht eingehalten werden, rechtmäßig. Die Befreiung könne denkllogisch nur so lange existieren wie auch der Glücksspielstaatsvertrag selbst gültig sei. Es sei nicht ersichtlich, warum eine Ermessensreduktion auf Null bestehen solle. Dies werde von der Klägerin nicht erläutert. Allein das Argument der Gewerbefreiheit sei dafür nicht ausreichend.

51

Auch die Auflagen in Ziffer VI seien rechtmäßig. Der Grundanspruch aus § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV stelle eine gebundene Entscheidung dar, sodass einschlägige Rechtsgrundlage hier Art. 36 Abs. 1 1. Alternative BayVwVfG sei. Zu den einzelnen Auflagen erwiderte die Beklagte im Schriftsatz vom 26.02.2019. Es bestehe eine spezialgesetzliche Grundlage zur Beifügung von Nebenbestimmungen. Die Auflage in Ziffer VI.2 zur Prüfung durch eine unabhängige Prüforganisation sei rechtmäßig. Eine Befreiung vom Mindestabstand sei nur möglich, wenn in Verbindung mit entsprechenden Anpassungen zur sukzessiven Verminderung der von den Geldspielgeräten ausgehenden Gefährlichkeit in der Spielhalle die eingereichten Anpassungskonzepte auch auf Dauer beachtet werden. Das vom Antragsteller eingereichte Sozialkonzept sehe ausdrücklich eine regelmäßige Zertifizierung durch eine unabhängige Prüforganisation vor. Das Anpassungskonzept unter Ziffer IV.d) sei bestandskräftiger Bestandteil des Erlaubnisbescheides und somit vollziehbar. Die Ziffer VI.2 lege nur in Übereinstimmung mit dem zitierten IMS ergänzend fest, in welchen Rhythmus Prüfungen durchzuführen seien und wann die Nachweise der Erlaubnisbehörde vorzulegen sein. Die Ausführungen der Klägerinnen seien verfehlt, die angegriffene Auflage zum Bestandteil der Befreiungsentscheidung werden zu lassen. Vielmehr sei die Auflage in die Nebenbestimmungen zu Erlaubnis.

52

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die vorgelegte Behördenakte sowie auf den Inhalt der Sitzungsniederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen .

Entscheidungsgründe

I.

53

Die Verfahren RO 5 K 17.1241 und RO 5 K 17.1254 werden zur gemeinsamen Entscheidung unter dem Aktenzeichen RO 5 K 17.1241 verbunden, weil sie nach § 93 VwGO einheitlich zu entscheiden sind.

54

Das Verfahren der Klägerin zu 2 wird nach Rücknahme ihrer Klagen in der mündlichen Verhandlung gemäß § 92 Abs. 3 VwGO mit der Kostenfolge des § 155 Abs. 2 VwGO eingestellt.

II.

55

Die Klagen der Klägerin zu 1 sind zulässig, aber unbegründet.

56

1. Die unter Ziffern IV, V., VI.1 bis 17 des streitgegenständlichen glückspielrechtlichen Bescheids des Landratsamtes ausgestalteten Nebenbestimmungen sind isoliert anfechtbar.

57

Eine isolierte Anfechtung ist hinsichtlich aller objektiv abgrenz- und bezeichnenbaren Teile eines Verwaltungsaktes möglich, insbesondere hinsichtlich aller Nebenbestimmungen i.S.d. Art. 36 BayVwVfG.

Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht rechtswidrige Verwaltungsakte teilweise aufheben. Damit muss im Umkehrschluss der Klägerin eine teilweise Anfechtung möglich sein, um eine kostenpflichtige Teilabweisung seiner Klage a priori zu vermeiden. Dies gilt insbesondere auch für Bedingungen und Befristungen. Weder Wortlaut noch Systematik des Art. 36 BayVwVfG lassen eine Differenzierung hinsichtlich der verschiedenen Arten von Nebenbestimmungen erkennen. (vgl. W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 21. Auflage, § 42 Rn. 21 f.).

58

2. Die Klage hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Die angegriffene Befristung (Ziff. II) des Bescheids des Landratsamtes hat die Klägerin ausdrücklich nicht angegriffen, wie sie im Schriftsatz vom 21.03.2019 erklärte. Sie ist somit bestandskräftig.

59

Die auflösende Bedingung der Befreiung vom Verbot des § 25 Abs. 1, 2 GlüStV unter Ziff. V. des Bescheides des Landratsamtes ist rechtmäßig.

60

Gemäß Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG kann ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer der in Nrn. 1 bis 5 genannten Nebenbestimmungen erlassen bzw. verbunden werden.

61

Bei der Bestimmung unter Ziff. V. des Bescheides des Landratsamtes handelt es sich um eine auflösende Bedingung i.S.d. Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG. Der Wegfall einer Begünstigung, nämlich die Befreiung vom Verbot des § 25 Abs. 1, 2 GlüStV, wird dort vom ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses, nämlich der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Anpassungskonzeptes in der Fassung vom 21.6.2017 für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung, abhängig gemacht.

62

Das Landratsamt hat das ihm gemäß Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG eingeräumte pflichtgemäße Ermessen rechtmäßig ausgeübt, insbesondere ist keine Ermessensüberschreitung ersichtlich. Der Erlass der auflösenden Bedingung war verhältnismäßig. Mit der Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV verfolgt das Landratsamt mit dem Erlass der auflösenden Bedingung einen legitimen Zweck. Die auflösende Bedingung ist geeignet, die Erreichung dieses Zwecks zu fördern. Zudem ist sie auch erforderlich. Es ist kein zur Zweckerreichung gleichermaßen geeignetes, aber weniger einschneidendes Mittel ersichtlich. Insbesondere wäre eine Auflage, die der Klägerin die Einhaltung des von ihr vorgelegten Anpassungskonzeptes vorschreibt, nicht gleichermaßen geeignet. Eine solche würde auf eine Nichteinhaltung des Anpassungskonzeptes nicht in gleicher Weise effektiv reagieren können. Der Erlass der auflösenden Bedingung ist auch angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinn. Zur Erreichung des legitimen Zwecks wird nicht übermäßig in die Rechte der Klägerin eingegriffen. Grundsätzlich handelt es sich bei der Befreiung schon um einen Ermessensakt, der entgegen der gesetzlich intendierten Grundkonstellation ausnahmsweise ihre Rechtsposition erweitert. Zudem handelt es sich bei der Regelung in Ziffer V des Bescheides des Landratsamtes um eine Potestativbedingung. Der Eintritt der Bedingung liegt also ausschließlich in der Sphäre der Klägerseite. Einzig ihr obliegt es, das vorgelegte Anpassungskonzept einzuhalten und den Bedingungseintritt somit zu vermeiden.

63

Zudem verstößt das Landratsamt mit dem Erlass der auflösenden Bedingung auch nicht gegen das Grundrecht der Klägerseite auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Hier liegt schon gar kein Eingriff vor. Träte die Bedingung ein, so würde die Klägerseite die Spielhallen rechtswidrig betreiben und ordnungswidrig handeln. Gegen einen möglicherweise gegen sie ergehenden Bußgeldbescheid könnte sie vor dem örtlich zuständigen Amtsgericht gemäß § 68 OwiG Einspruch einlegen.

64

3. Auch Ziffern IV und VI des streitgegenständlichen glücksspielerrechtlichen Bescheides sind rechtmäßig.

65

a) Rechtsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen zu einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV i.V.m. Art. 36 Abs. 1 und Abs. 3 BayVwVfG und Art. 9 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes des Glücksspielstaatsvertrages. Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG hat 2 Alternativen.

Gemeinsamer Anwendungsbereich beider Alternativen sind Nebenbestimmungen zu solchen Verwaltungsakten, auf welche dem Grunde nach ein Anspruch besteht. In seiner 1. Alternative knüpft die Vorschrift die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen an eine dazu ermächtigende besondere Rechtsvorschrift. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Nebenbestimmung den Inhaber des Anspruchs belastet. Sein Anspruch wird eingeschränkt, wenn er die mit dem Verwaltungsakt verbundene Begünstigung etwa nur unter einer bestimmten Bedingung, für einen gewissen Zeitraum oder um den Preis einer ihm zugleich auferlegten Handlungs-, Duldungs-, oder Unterlassungspflicht begehren kann. Liegt die 1. Alternative vor, sind auch Nebenbestimmungen zulässig, die sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes auch künftig erfüllt werden. Liegt die 2. Alternative vor, so sind nur Nebenbestimmungen zulässig, die sicherstellen sollen, dass die Voraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Dies gilt jedenfalls für solche Nebenbestimmungen, die wie auflösende Bedingung, Befristung oder Widerrufsvorbehalt darauf zielen, die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes zu beseitigen (so BVerwG, Urteil vom 09.12.2015 - 6 C 37./14 -, juris Rn. 19 u. 20).

66

Nach Auffassung der Kammer liegt bei der Erteilung von Erlaubnissen für Spielhallen nach § 24 Abs. 1 GlüStV die 1. Alternative des Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG vor, weil nach § 24 Abs. 2 S. 3 GlüStV die Erlaubnis, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden kann. Wenn eine Erlaubnis auch nachträglich noch mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, so weiß der Normadressat, dass die Erlaubnis auch von Anfang an mit Nebenbestimmungen versehen werden kann, die sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes auch künftig erfüllt bleiben.

67

Auch wenn man von der Anwendung des Artikels 36 Abs. 1 2. Alternative BayVwVfG ausginge, so ist für alle unter Ziffern IV und IV geregelten Nebenbestimmungen - vor die Klammer gezogen - festzustellen, dass für die gesamten Nebenbestimmungen des angefochtenen Bescheides die Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG im Hinblick auf eine Gefahrenabwehr vorliegen.

68

Soll eine Nebenbestimmung einen Versagungstatbestand bei einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausräumen, dient sie der Abwehr einer Gefahr. Ohne die Nebenbestimmung würde in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Versagungstatbestand eintreten. Entgegen der Ansicht der Klägerin dienen die angefochtenen Ziffern des streitgegenständlichen Bescheide der Abwehr einer konkreten Gefahr und wurden nicht bloß auf Vorrat erlassen.

69

(1) Eine konkrete Gefahr besteht dann, wenn der zu befürchtende Schaden in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten wird. Beim Grad der Wahrscheinlichkeit ist jedoch zu differenzieren: die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muss umso größer sein, je geringer der möglicherweise eintretende Schaden ist, und sie darf umso geringer sein, je schwerer der etwaige Schaden wiegt (BVerwG, U.v. 2.7.1991 - 1 C 4.90 - juris Rn. 16).

70

Mit Ziffern IV und VI des streitgegenständlichen Bescheides werden die wichtigen Gemeinwohlbelange des § 1 GlüStV verfolgt. Der Glücksspielstaatsvertrag dient vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen (§ 1 GlüStV). Die Einhaltung dieser Ziele ist auch oberste Maxime bei der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 24 Abs. 2 GlüStV). Die Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht ist als überragend wichtiges Gemeinwohlziel anerkannt, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für den Betroffenen selbst, für ihre Familie und für die Gemeinschaft führen kann. Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen (BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16/16 - juris Rn. 34). Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts darf vorliegend somit geringer sein, da der etwaige Schaden aufgrund der genannten hochrangigen Rechtsgüter schwer wiegt.

71

Unabhängig von einem etwaigen Fehlverhalten des Spielhallenbetreibers ist eine Spielhalle gefährlich. Der Gesetzgeber selbst geht davon aus, dass das Suchtpotential bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am höchsten ist und eine Abhängigkeit bei den meisten pathologischen Glücksspielern aufgrund ihres

Spiele am Geldspielautomaten in einer Spielhalle oder einer Gaststätte diagnostiziert wird (LT-Drs. 16/11995, S. 30). Auch in der Rechtsprechung ist anerkannt, dass Glücksspiele nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung in ein krankhaftes Suchtverhalten münden können, und die Spielsucht zu einer Verschuldung der Betroffenen sowie zu Folge- und Begleitskriminalität und damit zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Spieler selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gemeinschaft führen kann (BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16/16 - juris Rn. 35).

72

Diese Gefahr ist entgegen der Ansicht der Klägerin auch keine bloß abstrakte Gefahr, vielmehr geht sie konkret von jeder Spielhalle aus. Das Gericht ist daher überzeugt, dass es in Zukunft mit einer geringeren, aber ausreichenden Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die hochrangigen Allgemeinwohlziele des § 1 GlüStV kommen kann, so dass eine konkrete Gefahr gegeben ist.

73

(2) Zusätzlich ist in dieser Hinsicht zu berücksichtigen, dass es sich bei einem Spielhallenbetreiber um einen Beruf handelt, der seiner Art nach durch atypische Besonderheiten gekennzeichnet ist. Der Beruf des Spielhallenbetreibers weist Besonderheiten auf, die auch die Grundrechtsprüfung beeinflussen.

74

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem sog. „Spielbanken-Beschluss“ aus, dass der Betrieb einer Spielbank eine an sich unerwünschte Tätigkeit sei, die der Staat gleichwohl erlaube, um das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen (BVerfG, B.v. 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 - juris Rn. 69). Mit der Schaffung des Ersten Glücksspielstaatsvertrags vom 25. Juni 2007 hat der Gesetzgeber Regelungen zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, zur Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots, zum Jugend- und zum Spielerschutz sowie zur Sicherstellung fairen Spiels und zum Schutz vor Kriminalität geschaffen (LT-Drs. 15/8486, S. 10). Auch wenn im Ersten Glücksspielstaatsvertrag keine Regelungen in Bezug auf Spielhallen enthalten waren, so hat der Gesetzgeber mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 26. März 2012 darauf reagiert und die §§ 24 ff. GlüStV zur Regulierung von Spielhallen geschaffen (LT-Drs. 16/11995, S. 30 f.). Da jedoch explizit an den Kernzielen des Ersten Glücksspielstaatsvertrags vom 25. Juni 2007 festgehalten wurde (LT-Drs. 16/11995, S. 17) und der damals neu geschaffene § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV explizit auf die Ziele des § 1 GlüStV verweist, sind zwischen Spielbanken und Spielhallen insoweit keine wesentlichen Unterschiede festzustellen, so dass die o.g. Erwägungen auch für Spielhallenbetreiber gelten. Um den Besonderheiten des Spielhallenmarktes gerecht zu werden, können staatliche Eingriffe nicht nur unter den strengen Voraussetzungen, dass dies zum Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter und zur Abwehr ihnen drohender schwerer Gefahren notwendig ist, erfolgen. Vielmehr soll staatlichen Akteuren ein breiter Regelungs- und Gestaltungsspielraum zukommen, dem dadurch Rechnung getragen wird, dass mit der im Einzelfall beabsichtigten Beschränkung wichtige Gemeinwohlbelange verfolgt und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird (so VG Augsburg, Urteil vom 26.02.2019 - Au 8 K 17.1006-, juris Rn. 85 - 88 und BVerfG, B.v. 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 - juris, Rn. 70).

75

Dem gewerblichen Automatenspiel kommt nach neueren Erkenntnissen sogar ein näheres Spielpotential als Spielbanken zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6/19, juris, Rn. 72). Durch die überaus größere Verfügbarkeit des Automatenspiels ist eine höhere Gefahreinschätzung über Nebenbestimmungen gerechtfertigt.

76

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der neueren Rechtsprechung zum Glücksspiel staatsvertrag betont, dass bei Zweifel hinsichtlich der Beachtung von Vorschriften über die Art und Weise der Gewerbetätigkeit zunächst Nebenbestimmungen in Betracht kommen. Dies beschränkt die Durchsetzbarkeit des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts nicht auf Fälle, in denen bereits feststeht, dass die Erlaubnisfähigkeit endgültig und unbehebbar fehlt. Eine vollständige Untersagung ist unverhältnismäßig, wenn Nebenbestimmungen ausreichen, die Legalität einer im Übrigen offensichtlich erlaubnisfähigen Tätigkeit zu sichern (so BVerwG, Urteil vom 16.05.2013 - 8 C 35/12-, juris, Rn. 46). Daraus wird deutlich, dass Nebenbestimmungen bereits bei Zweifel hinsichtlich der Beachtung von Vorschriften über die Art und

Weise der Gewerbetätigkeit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in Betracht kommen, bevor eine Erlaubnis versagt wird, und nicht nur wenn unzweifelhaft feststeht, dass ansonsten Versagungsgründe vorliegen. Nebenbestimmungen können somit auch Art und Weise der Gewerbetätigkeit regeln.

77

Dem gewerblichen Automatenenspiel kommt nach neueren Erkenntnissen sogar ein höheres Suchtpotenzial als Spielbanken zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 - 8 C 6/15, juris Rn. 77). Durch die weitaus größere Verfügbarkeit des Automatenspiels ist eine höhere Gefahreinschätzung bei den Ermessensentscheidungen über Nebenbestimmungen gerechtfertigt.

78

Die Ziffern IV. und VI. des streitgegenständlichen Bescheides verfolgen die wichtigen Gemeinwohlbelange des § 1 GlüStV und damit überragend wichtige Gemeinwohlziele (s. dazu bereits im Einzelnen oben).

79

Die einzelnen genannten Auflagen sind auch verhältnismäßig, insbesondere angemessen. Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe ist festzustellen, dass es sich bei den Auflagen unter Ziffern IV und VI der streitgegenständlichen Bescheide um Berufsausübungsregelungen handelt, da die Art und Weise der Berufstätigkeit bestimmt wird. Berufsausübungsregeln führen zur geringsten Beeinträchtigung der Berufsfreiheit und sind bereits zulässig, wenn sie auf Grund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen. Hier verfolgen die Auflagen überragend wichtige Gemeinwohlziele, so dass das Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe die als gering anzusehende Schwere des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG überwiegt.

80

b) Auch im Übrigen sind die einzelnen Bestimmungen der Ziffern IV und VI der streitgegenständlichen Bescheide rechtmäßig.

81

aa) Ziffer IV des Erlaubnisbescheides, wonach das Werbekonzept, das Sozialkonzept und die Unterlassungserklärung zum Internetverbot in der jeweiligen Fassung vollumfänglich einzuhalten sind und Bestandteil des Erlaubnisbescheides sind, beruht auf Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV. Nach dieser Vorschrift darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn

1. die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages nicht zuwiderlaufen (§ 24 Abs. 2 Satz 12 GlüStV) und

2. die Einhaltung der dort aufgeführten Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen, der Anforderungen an das Sozialkonzept und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken sichergestellt ist. Diese Bestimmung ist verhältnismäßig und auch hinreichend bestimmt. Durch die Vorlage von Konzepten und der Unterlassungserklärung zum Internetverbot wird sichergestellt, dass die Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt werden. Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV legt fest, dass die Erlaubnis nur erteilt werden darf, soweit die Einhaltung der Anforderung dieser in Nr. 2 genannten Anforderungen sichergestellt ist. Die Einhaltung muss dauerhaft erfolgen, weil dadurch die Erreichung der Ziele des Staatsvertrages gewährleistet werden soll. Die Ziele des § 1 GlüStV müssen während der ganzen Laufzeit des Betriebes der Spielhalle gelten und sollen nicht nach der Antragstellung ihre Geltung verlieren. Um dauerhaft sicherzustellen, dass die geforderten Erlaubnisvoraussetzungen nach Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV gewährleistet sind, wurden die wesentlichen eingereichten Dokumente zum Bestandteil des Erlaubnisbescheides gemacht und deren Einhaltung insoweit angeordnet. Entgegen der Ansicht der Klägerin hat dies gerade keine deklaratorische Bedeutung und ist auch nicht bereits kraft Gesetzes als Inhalt der Erlaubnis festgelegt. Vielmehr ist das Werbekonzept und das Sozialkonzept inhaltlich zu prüfen und zu bewerten, ob es mit den geforderten Mindestanforderungen im Einklang steht. Eine bloße Vorlage der Konzepte bei Antragstellung genügt nicht, sondern die Einhaltung ist dauerhaft sicherzustellen, (so auch VG Bayreuth, Urteil vom 17.05.2019 - B 7 K 17.530 - juris Rn. 15). Die in Ziffer IV genannten Konzepte und Erklärungen stehen nach Ansicht der Erlaubnisbehörde im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen. Durch die Aufnahme und Festsetzung in Ziffer IV wird dies durch die Behörde bestätigt und damit ein Hindernis für die Erlaubniserteilung beseitigt. Die Ziffer IV steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit

dem Hauptverwaltungsakt, sodass sie wohl nicht selbstständig anfechtbar und isoliert aufhebbar ist. Ansonsten würden notwendige Erlaubnisvoraussetzungen fehlen.

82

bb) Die in den Ziffern VI.1 bis VI.17 der streitgegenständlichen Bescheide geregelten Auflagen sind materiell rechtmäßig, da die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Erlass erfüllt sind.

83

Gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV i.V.m. Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden, also durch die Auflage ein Genehmigungshindernis für die beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse dauerhaft beseitigt wird. Wie bereits oben ausgeführt, sieht aber eine Rechtsvorschrift, nämlich § 24 Abs. 2 S. 3 GlüStV die Zulässigkeit von Nebenbestimmungen vor. Deshalb dürfen Auflagen zu einer Spielhallenerlaubnis auch zur Sicherstellung erfolgen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen auch künftig erfüllt bleiben.

84

Ziffer VI.1 (Jugendschutz) ist rechtmäßig.

85

Gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen. Nach § 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 1 GlüStV gehört zu den Zielen des § 1 GlüStV der Jugendschutz. Für die Einhaltung des Betretungsverbot nach § 6 Jugendschutzgesetzes und des Teilnahmeverbots Jugendlicher ist Sorge zu tragen. An jeder Zutrittsmöglichkeit zu der Spielhalle ist ein deutlich lesbares Schild mit dem Hinweis anzubringen, dass Personen unter 18 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 18 Jahren die Spielstätte betreten, sind diese unverzüglich des Hauses zu verweisen. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) sind Jugendliche Personen, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind. Der Jugendschutz endet somit mit Vollendung des 18. Lebensjahres, so dass die Auflage VI.2 dem Spielerschutz nach § 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 GlüStV und dem Jugendschutz dient und damit rechtmäßig ist. Spielhallen locken Jugendliche an, so dass auch eine konkrete Gefahr besteht.

86

cc) Die Auflage in VI.2 zur Zertifizierung ist rechtmäßig. Wie der Beklagte ausführt, kann die Klägerin die Prüforgansation selbst auswählen. Insoweit wird nur das vorgelegte Konzept übernommen. Durch die Vorlagepflicht von Sozialkonzepten und eines Anpassungskonzeptes nimmt der Gesetzgeber den Antragsteller der Erlaubnis in die Pflicht. Deshalb ist es auch folgerichtig, dass der Antragsteller selbst für eine Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, auf die Einhaltung des Sozialkonzeptes und die Durchführung des Konzeptes durch die Zertifizierung einer unabhängigen Prüforgansation sorgen muss. Der Erlaubnisinhaber hat also selbst die Kontrolle durch eine Zertifizierung zu veranlassen, wie dies auch in anderen sicherheitsrechtlich relevanten Gewerbebereichen üblich ist. Dies ist nicht eine reine Überwachungsaufgabe der Behörde. Der Erlaubnisinhaber hat eine Verantwortung hinsichtlich Suchtprävention, Spieler- und Jugendschutz. Damit liegt mit dieser Auflage ein ersichtlicher Bezug zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages vor (so auch VG Augsburg, a.a.O. Rn. 98).

87

dd) Die Auflage VI.3, dass das Veranstellen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten ist, entspricht § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages. Diese Auflage ist auch verhältnismäßig.

88

ee) Die Auflagen VI.4, 5 und 6 sind rechtmäßig. Die Auflagen stellen sicher, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder für die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgeht oder durch diese Werbemittel kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird. Damit wird dem § 26 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag und dem vorgelegten Werbekonzept Rechnung getragen. Aus der Formulierung ergibt sich 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. Es gilt auch für VI.6 für die Benennung der Spielhalle und für die laufende Werbung, wonach spielanreizende Bezeichnungen wie Casino und Spielbank unzulässig sind. Ohne diese Auflagen werden die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und § 5 des GlüStV nicht erfüllt. Aufgrund der gesetzgeberischen Wertung zur Werbung (§ 26 GlüStV) zur Werbebeschränkung auch gerechtfertigt.

89

ff) Auch die Auflage VI.7 zur Verwendung von Spielmarken und zur Werbung mit Boni über SMS dient den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere der Suchtbekämpfung und der beschränkten Werbung für das Glücksspiel.

90

gg) Auch Ziffer VI.9 ist nicht zu beanstanden. Die Einhaltung der Anforderung des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV in Verbindung mit den Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, auf die § 6 GlüStV verweist, durch diese Auflage stellt sicher, dass das vorgelegte Sozialkonzept und auch die genannten Richtlinien in der Praxis eine ausreichende Umsetzung erfährt. Es schützt damit die öffentlichen Interessen in Form der Bekämpfung der Spielsucht und des Jugendschutzes. In Betracht dieser gewichtigen öffentlichen Belange muss es die Klägerin im Lichte von Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz hinnehmen, die Erlaubnis nur verbunden mit einer Nebenbestimmung zur praktischen Umsetzung des Sozialkonzeptes zu erhalten. Die Einhaltung der Ziele des GlüStV während des Betriebs der Spielhalle können durch Auflagen als milderes Mittel zu einer Versagung der Erlaubnis umgesetzt werden (so auch BVerwG, Urt. 23.11.2005 - 6 C 9.05-, juris Rn. 33). Die Auflage wurde insbesondere auch nicht auf Vorrat erlassen. Nur durch eine Schulung des Personals ist eine hinreichende Umsetzung und Dokumentation eines ausreichenden Spielerschutzes gewährleistet. Die Auflage ist auch hinreichend bestimmt, insbesondere da das eingereichte Sozialkonzept Bestandteil des Bescheides geworden ist.

91

hh) Auch Ziffer VI.11, im Zwei-Jahres-Rhythmus unaufgefordert unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen an die Erlaubnisbehörde zu berichten, ist rechtmäßig. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV kann die Glücksspielaufsicht jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Überprüfung der Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erforderlich sind. Dem dient diese Auflage. Mit dieser Auflage soll den Zielen der Staatsvertrages Rechnung getragen werden, um auch während der Laufzeit eine ständige Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlaubnis während des Betriebs der Spielhalle zu gewährleisten.

92

Das Gleiche gilt auch für Ziffer VI.16. Das jederzeitige Bereithalten der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse, der Werbe- und Sozialkonzepte sowie der dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz in den Spielhallen ist den Bereithaltungspflichten in der Spielverordnung nachgebildet (siehe dort § 6 Abs. 2, S. 2), und dient auch der Umsetzung der Aufklärungspflichten in § 7 Abs. 1 i. V. m. S. 2 GlüStV zum Schutze der Spieler. Die Auflage dient also auch dem Spielerschutz und nicht nur primär dem Kontrollinteresse der Verwaltung, wie der BayVGh, U.v. 12.10.1998 - 24 B 97.3617 - juris Rn. 26 ff. bei einer anderen und nicht vergleichbaren Fallkonstellation (Zweckentfremdung) annahm. Aufgrund des großen Gefahrenpotenzials einer Spielhalle und des hochrangigen Schutzgutes ist das Bereithalten der Berechtigungsnachweise für eine Spielhalle auch gerechtfertigt und angemessen, zumal dies für den Erlaubnisinhaber nur eine geringe Belastung ist. Auch in anderen Rechtsbereichen mit ähnlich hohem Schutzgut ist das Mitführen oder Bereithalten des Berechtigungsnachweises Standard, wie zum Beispiel beim Führerschein, beim Personenbeförderungsschein oder § 17 c AÜG.

93

ii) Die Auflage in Ziffer VI.10, wonach die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken dauerhaft und durch sichtbaren Aushang in den Räumen der Spielhalle sicherzustellen ist und die Informationen zum Spielerschutz gemäß dem Sozialkonzept für jedermann zugänglich und gut sichtbar zur Verfügung zu stellen sind und Name und die Erreichbarkeit des Ansprechpartners für das Sozialkonzept und den Spielerschutz in der Spielstätte sowie die örtliche Suchtberatungsstelle und die zuständige Erlaubnisbehörde durch gut sichtbaren Ausgang bekanntzugeben sind, ist nicht zu beanstanden. Die Auflage dient der Erfüllung des § 7 GlüStV. Wie die Aufklärung gemäß § 7 stattzufinden hat, wird nicht

gesetzlich genau geregelt. Damit stellt die Festlegung der Art und Weise der Aufklärung einen tauglichen Inhalt einer Auflage dar. Da diese Auflage eine geringe Belastung des Spielhallenbetreibers darstellt, ist sie in Anbetracht des hohen Stellenwertes des verfolgten Zieles, die Prävention gegen Spielsucht zu gewährleisten, auch verhältnismäßig. § 7 Abs. 1 Satz 2 GlüStV sieht ausdrücklich vor, dass Spieler und Behörden leichten Zugang zu diesen Informationen haben müssen. Dies dient dem Spielerschutz.

94

jj) Ebenso dient der Auflage in Ziffer VI.12, Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten anzusprechen und auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen und die zum Schutze des Spielers getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere der Suchtprävention und damit auch der Erfüllung der Erlaubnisvoraussetzungen während des Betriebes der Spielhalle. Nur durch ein frühzeitiges und aktives Ansprechen von problematischem Spielverhalten kann effektiv und frühzeitig gegen Spielsucht vorgegangen werden. Dafür erfolgt auch eine Schulung des Personals, das sich also aktiv einbringen muss, um die Spielsucht einzelner Spieler frühzeitig zu erkennen und dann die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

95

Ziffer VI.12 genügt im Hinblick auf die Formulierungen „mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten“ den Anforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Dies ergibt sich insbesondere unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts, hier des Glücksspielstaatsvertrages. Gemäß Nr. 1 Buchst. c der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, denen durch die Verweisung in § 6 GlüStV Gesetzesqualität zukommt (Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 6 Rn. 7), schulen die Veranstalter das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, zum Beispiel dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz. Die Verpflichtung zur diesbezüglichen Schulung des Personals ergibt sich ebenso aus § 6 Satz 2 Var. 2 GlüStV. Was ein problematisches Spielverhalten ist, kann die Adressatin daher erkennen. Da ein „offensichtlich pathologisches Spielverhalten“ ein offensichtlich krankhaftes Spielverhalten darstellt, stellt diese Form auffälligen Spielerverhaltens sogar noch eine Steigerung zu problematischem Spielverhalten - das insofern im Vorfeld einer klinischen Diagnose von pathologischem Glücksspiel angesiedelt ist (Dietlein in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 6 Rn. 1) - dar, so dass der Adressat diesbezüglich erst recht in der Lage ist, zu erkennen, was von ihm verlangt wird. Zudem werden auf S. 6 des betrieblichen Sozialkonzepts des Bayerischen Automaten Verbands e.V. vom 16. Februar 2015, das die Klägerin selbst als Bestandteil ihres Antrags vorgelegt hat, zehn diagnostische Kriterien zur Bestimmung pathologischen Spielens beschrieben.

96

kk) Die Auflage in Ziffer VI.13, wonach in der Spielhalle keine Sportwetten vermittelt werden dürfen und die in der Spielhalle befindlichen Einrichtungen mit Internetzugang so zu programmieren sind, dass damit keine Sportwetten oder sonstige illegale Glücksspiele durchgeführt werden können, stellt eine Konkretisierung und Ausgestaltung der gesetzlichen Pflicht aus § 4 Abs. 4 und § 21 Abs. 2 GlüStV und Art. 7 Abs. 4 AG GlüStV dar, ist damit tauglicher Inhalt einer Auflage. Der Auflage wendet sich an den Erlaubnisinhaber. Dadurch dass die Kunden des Spielhallenbetreibers über ihre Smartphones selbst Internetzugang haben und damit an möglicherweise illegalen Glücksspielen teilnehmen, ist die Auflage nicht ungeeignet, sondern verhindert, dass der Spielhallenbetreiber selbst durch Vororteinrichtungen diesen verbotenen Spielarten Vorschub leistet. Außerdem müsste der Spielhallenbetreiber auch bei der Benutzung von privaten Smartphones zur Teilnahme an Glücksspielen gegenüber den Spielern einschreiten, weil dies bereits auf ein pathologisches Spielverhalten hindeutet und die Duldung auch eine Umgehung des § 4 Abs. 4 GlüStV darstellen würde.

97

ll) Die Auflage in Ziffer VI.14, die das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung technischer Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers, zum Beispiel Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz untersagt, ist rechtmäßig. Die Auflage dient dem Spielerschutz und damit einem wichtigen Ziel des Glücksspielstaatsvertrages. Ohne diese Auflage könnte der Spielhallenbetreiber durch das leichte Ermöglichen des Zugangs zu Bargeldmitteln, den Spielerschutz und die Suchtprävention konterkarieren. Die Auflage dient somit der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlaubnis während des Spielbetriebes. Die Möglichkeit eines Spielers, sich in einer

Verlustphase schnell neue Barmittel zu beschaffen und am gleichen Geldspielgerät weiter zu spielen, ist dadurch erheblich eingeschränkt, wenn man dies in der Spielhalle selbst untersagt und sich der Spieler somit zu einem außerhalb des Gebäudes befindlichen Geldausgabenautomat gegebenenfalls begeben muss. Dadurch wird auch die Anreizwirkung der Spielgeräte gemindert. Der Spieler erhält dadurch die Chance, über sein Verhalten nachzudenken und seine Verluste zu realisieren. Außerdem kann er aufgrund des Geldmangels dann auch nicht mehr am gleichen Automaten weiterspielen. Die Notwendigkeit der Überwindung räumlicher Distanzen zur Beschaffung neuer Finanzmittel ist damit eine geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Regelung zum Schutze der Spieler, so auch OVG Saarland, Urteil vom 05.07.2017 - 1A 51/15. Der Einwand der Klägerseite, dass es einer Ermächtigungsgrundlage mangle und auch dass es dem Spielhallenbetreiber unmöglich sei, diese Auflage zu erfüllen, liegt neben der Sache. Die Auflage bezieht sich eindeutig auf die Räumlichkeiten in der Spielhalle und auf den Parkplatz dazu, und nicht auf Räumlichkeiten über die nur Dritte verfügen können (vgl. auch OVG Saarland, Urt. vom 23.02.2018 - juris Rn. 40).

98

mm) Die Auflage in Ziffer VI.15, wonach 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 finanziellen Vergünstigungen gewährt werden dürfen, insbesondere keine kostenlose Getränke und Speisen, dient der Suchtbekämpfung in § 1 des Glücksspielstaatsvertrages. Würde man diese Vergünstigungen zulassen, hätte dies eine Anreizwirkung für Spieler, mehr zu riskieren als sie wollen und immer wieder in die Spielhalle zurückzukehren.

99

nn) Zur Auflage in Ziffer VI.16 wird auf obige Ausführungen bei hh) verwiesen. Das jederzeitige Bereithalten der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse, der Werbe- und Sozialkonzepte sowie der dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz in den Spielhallen, ist den Bereithaltungspflichten in der Spielverordnung nachgebildet (siehe dort § 6 Abs. 2, S. 2), und dient der Umsetzung der Informationspflichten in § 7 Abs. 1 i. V. m. S. 2 GlüStV zum Schutze der Spieler. Die Auflage dient also auch dem Spielerschutz und nicht nur primär dem Kontrollinteresse der Verwaltung, wie der BayVGh, U.v. 12.10.1998 - 24 B 97.3617 - juris Rn. 26 ff., bei einer anderen und nicht vergleichbaren Fallkonstellation (Zweckentfremdung) annahm. Aufgrund des großen Gefahrenpotenzials einer Spielhalle und des hochrangigen Schutzgutes ist das Bereithalten der Berechtigungsnachweise für eine Spielhalle auch gerechtfertigt und angemessen, zumal für den Erlaubnisinhaber dies nur eine geringe Belastung ist. Auch in anderen Rechtsbereichen mit ähnlich hohem Schutzgut ist das Mitführen oder Bereithalten des Berechtigungsnachweises Standard, wie zum Beispiel beim Führerschein, beim Personenbeförderungsschein oder bei § 17 c AÜG.

100

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV i.V.m. Art. 10 Satz 2 AGGlüStV kann die Glücksspielaufsicht jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Überprüfung der Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erforderlich sind. Dem dient diese Auflage auch. Mit dieser Auflage soll den Zielen der Staatsvertrages Rechnung getragen werden, um auch während der Laufzeit eine ständige Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlaubnis während des Betriebs der Spielhalle zu gewährleisten.

101

oo) Schließlich ist auch die Auflage in Ziffer VI.17, dass in der Spielhalle beschäftigte Personal bei Aufnahme des jeweiligen Arbeitsverhältnisses auf die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages sowie des Ausführungsgesetz dazu sowie die Auflagen dieser Erlaubnis hinzuweisen und zu dokumentieren, rechtmäßig. Sie dient der Schulung des Personals und damit der Umsetzung des § 7 und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages. Nur wenn das Personal ausreichend informiert und geschult ist, kann es auch auf die Einhaltung des Bescheides und seiner Auflagen sorgen.

102

(1) Soweit die Ziffern VI.1 Satz 1, VI.9 und VI.10 verlangen, dass die darin enthalten Anforderungen „dauerhaft“ sichergestellt werden, führt dies nicht zur Rechtswidrigkeit der jeweiligen Ziffern. Denn Rechtsnatur einer Auflage ist es gerade, ein in die Zukunft gerichtetes Ge- oder Verbot zu regeln (Stelkens

in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 36 Rn. 83a). Darüber hinaus hat das verwendete Wort „dauerhaft“ keinen eigenen zusätzlichen Regelungsgehalt. Wäre es in den genannten Ziffern nicht aufgeführt, würde sich an dem Umstand, dass die jeweiligen Anforderungen auch in Zukunft zu beachten sind, nichts ändern.

103

(2) Die Ziffern VI.4, 5 b und VI. 9 sind entgegen der Auffassung der Klägerin hinreichend bestimmt und verstoßen nicht gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Die Anforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG sind gewahrt, wenn der Adressat in die Lage versetzt wird, zu erkennen, was jeweils von ihm gefordert wird und zugleich der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für die Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein kann. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 15.2.1990 - 4 C 41/87 - juris Rn. 29; BVerwG, U.v. 16.10.2013 - 8 C 21.12 - juris Rn. 13). Damit wird aber auch zum Ausdruck gebracht, dass jedenfalls Bestimmbarkeit als solche ausreichend ist (BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17).

104

Der im Vergleich zur Konkretisierung eines Handelns oder Duldens als geringer anzusetzende Grad für die Konkretisierung eines Unterlassens (BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17) ist im Hinblick auf die Ziffern 4.3 zu unterlassenden Maßnahmen bei der äußeren Gestaltung der Spielhalle, die nicht Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele sind, nicht zu unbestimmt. Es darf somit durch eine besonders auffällige Gestaltung der Spielhalle kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (vgl. Schmitt in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 26 Rn. 7). Auch die Begriffe „spielanreizende Bezeichnungen“ der Ziffern 4.5 versetzen die Klägerin in die Lage zu erkennen, was im Einzelnen für sie verboten ist. Aufgrund der Beispiele muss der Klägerin klar werden, dass solche Bezeichnungen wie Casino und/ oder Spielbank untersagt sind, die den Spielern die Möglichkeit hoher Einsätze und großer Gewinne suggeriert, obwohl in Spielhallen nur das Spiel mit geringeren Beträgen möglich ist.

105

Hier verfolgen die Auflagen überragend wichtige Gemeinwohlziele, so dass das Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe die als gering anzusehende Schwere des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG überwiegt, so auch VG Augsburg, U.v. 26.02.2019 - Au 8 K 17.1005, juris, Rn. 93.

106

(3) Auch soweit die unter Ziffer VI der streitgegenständlichen Bescheide genannten Verfügungen Verpflichtungen wiederholen, die sich unmittelbar aus dem Glücksspielstaatsvertrag ergeben, ist dies nicht per se rechtswidrig (BayVGh, B.v. 18.12.1998 - 7 ZS 98.1660 - juris Rn. 46; BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17; a.A. VG Regensburg, U.v. 21.10.2010 - RO 5 K 10.31 - juris Rn. 54). Vielmehr sind solche Verfügungen dann berechtigt, wenn im Einzelfall Anlass besteht, besonders auf die Pflicht zur Beachtung einer gesetzlichen Bestimmung hinzuweisen und ein konkreter Bezug zu einem bestimmten Lebenssachverhalt hergestellt wird (BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17; VGh BW, U.v. 2.8.2012 - 1 S 618/12 - juris Rn. 46). Diesen Anforderungen werden die Nebenbestimmungen in den Ziffern VI. 3, 8, 13 und 14 gerecht. Die gesetzestwiederholenden Auflagen dienen der Verhinderung und Eindämmung der Spielsucht. Aufgrund der Gefahren, die von einer Spielhalle ausgehen, die aufgrund ihrer breiten Verfügbarkeit ein besonders großes Gefahrenpotenzial für die Spielsucht haben, besteht hier Anlass dazu, die Pflichten zur Beachtung dieser gesetzlichen Bestimmung durch Auflagen abzusichern, da Zweifel an der Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften durchaus begründet sind.

107

Dabei ist zu berücksichtigen, dass staatlichen Akteuren im Hinblick auf Spielhallen ein breiter Regelungs- und Gestaltungsspielraum zukommen soll (s. dazu oben), so dass die Anforderungen an die Herstellung eines konkreten Bezugs zu einem bestimmten Lebenssachverhalt nicht allzu streng sind. Bloße Hinweise auf gesetzliche Bestimmungen hätten nicht die gleiche Wirkung. Denn es kann vom Beklagten nicht verlangt werden, bei jedem einzelnen Verstoß der Klägerin immer wieder Unterlassungsbescheide hinsichtlich der jeweiligen konkreten Maßnahme zu erlassen. Auch dieser Gesichtspunkt führt dazu, dass im vorliegenden Fall die gesetzestwiederholenden Verfügungen als rechtmäßig anzusehen sind (vgl. BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17).

108

(4) Aus denselben Gründen sind die als im Wesentlichen gesetzeswiederholende bzw. konkretisierende Verfügungen (vgl. BayVGH, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17) nach den eben dargelegten Maßstäben rechtmäßig.

109

Nach alledem ist die Klage gegen die angefochtenen Nebenbestimmungen nicht begründet.

110

4. Die Kostenentscheidung für die Klägerin zu 1) beruht auf § 154 Abs. 1 Satz 1 VwGO, für die Klägerin zu 2) auf § 155 Abs. 2 VwGO.

111

5. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.