

Titel:

Befristung und Nebenbestimmungen der glücksspielrechtlichen Erlaubnis

Normenkette:

GlüStV § 4 Abs. 3, § 24 Abs. 1

JuSchG § 6 Abs. 2

GewO § 33c

BayVwVfG Art. 36

Leitsätze:

1. Die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle ist zu befristen (§ 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Eine Fristdauer von zwei Jahren, die sich an der Laufzeit des GlüStV orientiert, ist ermessensfehlerfrei, auch wenn sich Investitionen in dieser Zeit nicht amortisieren. (Rn. 29 – 33) (redaktioneller Leitsatz)

2. Aus Gründen des Jugendschutzes und der Suchtprävention sind umfassende Auflagen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis (Sozialkonzept; Ansprache von Gäste mit problematischem Spielverhalten) zulässig. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Befristung, Auflagen bei Bestandsspielhallen, Sozialkonzept, Bestimmtheit, gesetzeswiederholende Auflagen, glücksspielrechtliche Erlaubnis

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3506

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Das Urteil ist in Ziffer II. vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Befristung und Nebenbestimmungen der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

2

Die Klägerin ist Betreiberin von Spielhallen. Sie beantragte mit Schreiben vom 12.06.2019 die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV zum Weiterbetrieb der Spielhalle in ... K..., H.Straße ... Beigefügt war ein Mietvertrag über die Räumlichkeiten der Spielhalle mit einer Grundmietzeit von 10 Jahren, beginnend mit dem Tag der Erteilung der baurechtlichen und glücksspielrechtlichen Genehmigungen. Der Vertrag wurde unterzeichnet am 17.03.2015. Es ist ein vertragliches Rücktrittsrecht vorgesehen, falls durch neue gesetzliche Bestimmungen es nicht möglich sein sollte, eine Spielhalle in den Mieträumen zu betreiben. Das Landratsamt hatte bereits zuvor mit Bescheid vom 10.07.2015 für diese Spielhalle eine gewerberechtliche und eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt, die mit Auflagen versehen war und am 15.07.2019 erlosch.

3

Das Landratsamt ... erteilte mit Bescheid vom 11.07.2019 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle. Die Erlaubnis wurde befristet bis zum 30.06.2021 erteilt (Ziffer 3).

4

Darüber hinaus enthielt der Bescheid vom 11.07.2019 in Ziffer 2. folgende Bestimmungen:

„Die Klägerin wird verpflichtet, die von ihr vorgelegte Sozialkonzept vom 05.07.2013 und die Unterlassungserklärung zum Internetverbot einzuhalten;

Unter Ziffer 4. wird die Erlaubnis unter folgenden Auflagen erteilt:

1. Die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 Abs. 2 JuSchG ist dauerhaft sicherzustellen.

2. Die Einhaltung der Anforderungen des vorgelegten 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.

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

4.4, 4.5, 4.6, 4.7 sind nicht angegriffen.

4.8 Das Vermitteln von Sportwetten ist unzulässig. 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.

4.9 Das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung von technischen Geräten zur Bargeldabhebung, insbesondere ECoder Kreditkartenautomaten, in der Spielhalle innerhalb des räumlichen Verfügungsbereich des Spielhallenbetreibers ist unzulässig.

4.10 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.

4.11 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 (z.B Verwendung von Pylonen, Fahnen).

4.12 ist nicht angegriffen.

5

Der Bescheid wurde 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 4. 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 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.

6

Auf den Inhalt des Bescheides, der am 15.07.2019 der Klägerin zugestellt wurden, wird Bezug genommen.

7

Mit Schriftsatz vom 14.08.2019, eingegangen bei Gericht am gleichen Tag, erhob die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg.

8

Die Klägerin ist der Ansicht, die Befristung sei rechtswidrig. Dass in regelmäßigen Abständen zu überprüfen sei, ob die Voraussetzungen für die Erlaubnis vorliegen, begründe eine Befristung nicht. Die Behörde könne

jederzeit Überprüfungen vornehmen oder bei Wegfall der Erlaubnisvoraussetzungen die Erlaubnis widerrufen. Nicht genügend berücksichtigt sei die Frage, ob der Betrieb unter Berücksichtigung der erheblichen Investitionen wirtschaftlich zu führen sei. Ermessen sei gar nicht bzw. nicht zutreffend ausgeübt worden. Zwar ende der Geltungszeitraum des Glücksspielstaatsvertrages am 30.06.2021. Daraus folge indessen nicht, dass die Befristung einer Spielhallenerlaubnis auf diesen Termin ohne weiteres Ermessen zu erfolgen habe. Das folge schon aus einem Vergleich mit Art. 12 Satz 3 AGGlüStV, der eine solche Befristung aber nur für Befreiungen vorsieht. Auch der VGH München habe sich für eine Befristung von 4 Jahren ausgesprochen. Das Landratsamt habe aber die Erlaubnis auf nicht einmal 2 Jahre befristet. Eine derart kurze Befristung erlaube der Klägerin faktisch keine relevanten wirtschaftlichen Investitionen. Leasingverträge für Geldspielgeräte würden faktisch ausschließlich auf 3 Jahre abgeschlossen. Renovierungen oder Sanierungen der Halle ließen sich in einem Zeitraum von 2 Jahren nicht sinnvoll amortisieren. Die Anwerbung von Mitarbeitern in einem langfristigen Arbeitsverhältnis sei bei einer Befristung von 2 Jahren schwer möglich. Das Betreiberrisiko müsse berücksichtigt werden. In Baden-Württemberg sei für Spielbanken eine Befristung von 15 Jahren vorgesehen, damit sich diese amortisieren können.

9

In Anbetracht der Investitionskosten sei eine Gesamtamortisation des Standortes aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter 5 Jahren nicht realistisch.

10

Ein großer Teil der Auflagen in Ziffer 4 hätte gesetzeswiederholenden Charakter. Die Klägerin laufe Gefahr, dass bei diesen Auflagen Vollstreckungsmaßnahmen gegen sie oder gar der Widerruf des Bescheids erfolgen könnte.

11

Mit der Festlegung der Einhaltung der Jugendschutzanforderungen wiederhole der Bescheid nur das Gesetz. Das treffe auch für Ziffer 4.4 zu. Hinsichtlich des Ausschlusses von Jetons und Chips ermangele es an einer Rechtsgrundlage. Letztlich dürfte auch Nummer 4.4 nur ein Hinweis auf § 5 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag sein.

12

Die Begriffe in 4.3 „offensichtlich pathologisches oder problematisches Spielverhalten“, seien zu unbestimmt. Problematisch sei auch, die Ansprachen zu dokumentieren.

13

Auch die Auflage in Ziffer 4.8 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.

14

Auch für die Auflage in Ziffer 4.9, die das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung technischer Geräte zur Bargeldabhebung untersagt, fehle es an einer Rechtsgrundlage. Zudem sei das Nichtvorhandensein von Geldautomaten 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. Auch der Ziffer 4.10 ermangele es an einer Ermächtigungsgrundlage. Sie sei auch eine Wiederholung des Gesetzeswortlaut, § 9 Spielverordnung.

15

Auch die in Ziffern 4.11 betreffend die äußere Gestaltung der Spielhalle und Werbung enthaltenen Regelungen seien rechtswidrig. Es handelt sich um reine Wiederholungen des Gesetzeswortlautes. Die Auflage sei auch zu unbestimmt. Pylonen und Fahnen seien nicht zwingend als besonders auffällige Gestaltung anzusehen.

16

Die Klägerin beantragte zuletzt,

1. unter Aufhebung von Ziffer 3 der Erlaubnis vom 11.07.2019 den Beklagten zur erneuten Entscheidung unter Berücksichtigung der Auffassung des Gerichts zu verpflichten,

2. Ziffern 4.1, Ziffer 4.2, Ziffer 4.3, 4.8, Ziffer 4.9, 4.10 und Ziffer 4.11 des Bescheides vom 11.07.2019 werden aufgehoben

17

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

18

Zur Begründung wird im Wesentlichen noch ausgeführt:

19

Der Landesgesetzgeber befinde sich ab dem 01.07.2021 allein in einer Situation, in welche er möglicherweise Änderungen an der gesetzlichen Lage vornehmen könnte. Für eine Reaktion auf derartige mögliche Änderungen biete aber die gesetzliche Rechtslage mit der Befristung eine bessere Umsetzungsmöglichkeit als § 49 VwVfG. Im Freistaat Bayern gebe es keine gesetzliche Regelung, die eine Befristung von maximal bis zu 15 Jahren zulasse. Eine Amortisation innerhalb der Leasingperioden sei ohnehin möglich. Es sei für die Klägerin zumutbar, dass sie im Jahre 2021 eine erneute Verlängerung der Glücksspielrechtlichen Erlaubnis beantrage. Dieser Antrag würde dann unter den ab 01.07.2021 geltenden gesetzlichen Bestimmungen geprüft werden.

20

Für die Anfechtung der Auflagen fehle es der Klägerin bereits an einer Klagebefugnis. Sie sei durch die Auflagen nicht beschwert. Die Klägerin wolle sich ja an die gesetzlichen Vorgaben und Auflagen halten. Zudem seien die Auflagen auch nicht zu unbestimmt.

21

Die Auflage in Nummer 4.2 zum Sozialkonzept sei hinreichend bestimmt. Aus dem Inhalt des Sozialkonzeptes könne die Klägerin herauslesen, welches Tun von den Mitarbeitern verlangt werde und wie dies zu dokumentieren sei. Auf Seite 20 des Sozialkonzeptes werde beschrieben, dass die Mitarbeiter der Spielhalle in einer Präventionsbasisschulung lernen in angemessener Weise mit den betroffenen Gästen über ihre Spielgewohnheiten zu sprechen. Mittels des Formblattes Gesprächsprotokoll sei das erfolgte Kontaktgespräch zu dokumentieren. Gerade anhand der Checkliste zur Erkennung problematischen Spielverhaltens, Blatt 260 der Akte, könne von verschiedensten, von der Klägerin selbst im Rahmen des Sozialkonzeptes vorgegebenen Maßnahmen zur Erkennung problematischen Spielverhaltens in einer Spielhalle von dem Mitarbeiter erkannt werden, ob ein Gast ein problematischen Spielverhalten aufzeigt oder nicht.

22

Die Argumentation der Klägerin zur Auflage 4.9, dass durch ein Verbot von EC-Geräten ein erheblicher Nachteil für die Spieler selbst entstünde, widerspreche den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages. Wenn nach Aufbrauchen des mitgebrachten Bargeldes weiteres Bargeld an einem Automaten abgehoben werden könnte, würde die Hemmschwelle zu größeren Verlusten beim Glücksspiel noch geringer. Auch in Büroräumen dürfen keine E-Karten und Kreditkartengeräte aufgestellt werden. Aber laut eingereichten Grundrissplan der Spielhalle habe die Spielhalle überhaupt keine Büroräume.

23

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

Entscheidungsgründe

24

Die zulässige Klage ist unbegründet.

25

1. Die unter Ziffern 3 und 4 des streitgegenständlichen glücksspielrechtlichen Bescheids des Landratsamtes ausgestalteten Nebenbestimmungen sind isoliert anfechtbar.

26

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.).

27

2. Die Klage hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Die angegriffene Befristung (Ziff. 2) des Bescheids des Landratsamtes ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO.

28

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf eine großzügiger bemessene Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle.

29

Die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle ist gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV zu befristen. Sinn und Zweck der gesetzlichen Pflicht zur Befristung ist es, die staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten sicherzustellen. Die Befristung der Erlaubnis verschafft der Genehmigungsbehörde bei Anträgen auf Verlängerung der Betriebserlaubnis eine umfassende Kontrollmöglichkeit, unter Berücksichtigung der Entwicklung des betroffenen Betriebs und seines Umfelds sowie die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse zur Spielsuchtprävention, die seit der Ersterlaubnis erlangt wurden.

30

Die gesetzlich zwingende Befristung ist geeignet den Gesetzeszweck zu fördern. Die Regelung ist im Hinblick auf das bestehende Risiko des Betreibers, nach Ablauf der Genehmigung unter Umständen keine Folgegenehmigung mehr zu erhalten, auch angemessen, da die Klägerin von Anfang an wusste, wann der GlüStV ausläuft.

31

Der Beklagte hat im angefochtenen Bescheid eine Ermessensentscheidung getroffen, die frei von Rechtsfehlern ist (Art. 40 BayVwVfG, § 114 Satz 1 VwGO). Bei der Entscheidung über die Fristdauer orientierte sich die Behörde an die Laufzeit des GlüStV. Dabei handelt es sich um sachgerechte Gesichtspunkte.

32

Auch unter dem Gesichtspunkt, dass der Glücksspielstaatsvertrag unter Umständen gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 GlüStV am 30.06.2021 außer Kraft tritt, ist eine Fristdauer von rund 2 Jahren nicht zu beanstanden. Die gewählte Fristdauer fügt sich in das im GlüStV angelegte Fristensystem kohärent ein. Nur so kann aber auf eventuelle Änderungen nach dem Ende der Geltungsdauer des GlüStV reagiert werden. Dem Gesetzgeber stand es dabei frei, sich für ein effektiveres Mittel als z.B. die Möglichkeiten der Art. 48/49 BayVwVfG zu entscheiden (VG München, Urteil vom 17. Dezember 2013 - M 16 K 13.1477, Rn. 16, juris).

33

Der Einwand der Klägerin, erfahrungsgemäß amortisierten sich die Investitionen in eine Spielhalle nicht innerhalb der Befristungsdauer, greift nicht durch. Zum einen war der Klägerin die Laufzeit des Glücksspielstaatsvertrages bekannt und es handelt sich hier um eine Verlängerung der Befristung der bereits früheren Erlaubnis vom 10.07.2015 bis zum 30.06.2021. Die Klägerin musste deshalb von vornherein mit dieser Befristung im Bescheid rechnen. Zum anderen muss jedenfalls vorliegend das wirtschaftliche Interesse der Klägerin gegenüber dem Interesse an der Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages zurücktreten. Die Beeinträchtigung des Grundrechts der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG, auf das sich die Klägerin als juristische Person nach Art. 19 Abs. 3 GG berufen kann

(vgl. BVerfG, U. v. 17.12.2002 - 1 BvL 28/95, BVerfGE 106, 275 ff.), ist gerechtfertigt. Bei der Befristung einer Erlaubnis handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung, da sie nicht den Zugang zum Beruf eines Spielhallenbetreibers, sondern lediglich die zeitliche Ausübung dieser beruflichen Tätigkeit regelt. Regelungen der Berufsausübung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfG, U. v. 13.12.2000 - 1 BvR 335/97, BVerfGE 103, 1 ff.; Scholz in Maunz/Dürig, GG, 69. EL 2013, Art. 12 Rn. 335 m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, E. v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 u.a. - juris Rn. 95). Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt die angegriffene Regelung. Wie oben bereits dargelegt, gewährleistet die Befristung die Überwachung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages (§ 1 GlüStV), die wiederum dem Wohl der Allgemeinheit, das Glücksspielangebot im Hinblick auf die Gefahren des Glücksspiels strikt zu regulieren und zu begrenzen, dienen (vgl. BayVfGH, B. v. 30.9.2013 - 10 CE 13.1802 - juris Rn. 34; B. v. 22.10.2013 - 10 CE 13.2008 - juris Rn. 35; BayVerfGH, E. v. 28.6.2013 - Vf. 10-VII-12 - juris Rn. 102).

34

Art. 14 Abs. 1 GG und das Gebot des Vertrauensschutzes verlangen keine Regelung, die eine Vollamortisation ermöglichen. Das Nutzungsrecht an den einzelnen Spielhallen wird nicht durch die Erlaubnis zum Spielhallenbetrieb möglich. Die aufgestellten Geräte können bei Entzug der Erlaubnis auch an anderen Orten wieder aufgestellt werden (so Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.02.2016 (C 5.16, Seite 11).

35

Die Klägerin hatte ja bereits für diesen Standort eine bis zum 15.07.2019 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis mit Bescheid des Landratsamtes vom 10.07.2015 erteilt bekommen. Für die Amortisation der Spielhalle ist deshalb ein Zeitraum von mindestens 7 Jahre heranzuziehen und nicht wie die Klägerin argumentiert von nur 2 Jahren.

36

Die im Gerichtsverfahren genannten Kosten und die mietvertragliche Bindung von 10 Jahren sind Dispositionsentscheidungen der Klägerin, die sie eingegangen ist, ohne sicher zu wissen, wie lange die zwingend zu erfolgende Befristung ausfallen wird. Einer solchen Unsicherheit hat sie auch bereits mit einem vertraglichen Rücktrittsrecht Rechnung getragen. Zudem betreibt sie nach ihrer Eigendarstellung im Internet (https://www....de/pages/01_01.html, zuletzt aufgerufen am 24.07.2019) über 40 Spielhallen in Deutschland. Es ist damit von der unternehmerischen Freiheit der Klägerin umfasst und ebenso ihr unternehmerisches Risiko, ob sie diese Unsicherheit bzgl. einzelner neuer Standorte eingeht und sich die Betriebe voraussichtlich nur insgesamt für das ganze Unternehmen tragen oder ob sie nur neue Betriebe eröffnet, wenn für die Klägerin absehbar ist, dass jeder Standort für sich Gewinne hervorbringen kann. Zudem sind allein die bisherigen Kosten und nicht erwartbare Einnahmen vorgetragen, sodass sich nach wie vor nicht einmal eine Aussage zur Amortisation treffen lässt, geschweige denn zu den Auswirkungen für das Gesamtunternehmen.

37

Die angefochtene Befristung ist somit rechtmäßig.

38

3. Auch die angefochtenen Auflagen in Ziffern 4. des streitgegenständlichen glücksspielrechtlichen Bescheides sind rechtmäßig.

39

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 zwei 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).

40

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 weist 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.

41

Auch wenn man von der Anwendung des Artikels 36 Abs. 1 2. Alternative BayVwVfG ausginge, so ist für alle angefochtenen 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.

42

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 Ziffern 3 und 4. der streitgegenständlichen Bescheide der Abwehr einer konkreten Gefahr und wurden nicht bloß auf Vorrat erlassen.

43

(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).

44

Mit Ziffern 3 und 4 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). 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.

45

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 Spiels 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 Begleitkriminalität 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).

46

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.

47

(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.

48

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 (vgl. BVerfG, B.v. 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 - juris Rn. 70 und VG Augsburg, Urteil vom 26.02.2019, Az. Au 8 K 17.1006, juris Rn. 88)

49

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der neueren Rechtsprechung zum Glücksspielstaatsvertrag 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 Erlaubnisvorbehalt nicht auf Fälle, in denen bereits feststeht, dass die Erlaubnisfähigkeit endgültig und unheilbar 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.

50

Dem gewerblichen Automatenspiel 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.

51

Ziffern 3 und 4 der streitgegenständlichen Bescheides verfolgen wichtige Gemeinwohlbelange des § 1 GlüStV und damit überragend wichtige Gemeinwohlziele, sie dazu bereit im Einzelnen oben.

52

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 3 und 4 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.

53

b) Auch im Übrigen sind die einzelnen Bestimmungen der Ziffern 3 und 4 der streitgegenständlichen Bescheide rechtmäßig.

54

aa) Ziffer 3 des Erlaubnisbescheides, wonach das Werbekonzept, das Sozialkonzept und die Unterlassungserklärung zum Internetverbot vollumfänglich einzuhalten sind und Bestandteil des Erlaubnisbescheides sind, beruht auf Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV. 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. 3 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. Die in Ziffer 3 genannten Konzepte und Erklärungen stehen nach Ansicht der Erlaubnisbehörde im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen. Durch die Aufnahme und Festsetzung in Ziffer 3 wird dies durch die Behörde bestätigt und damit ein Hindernis für die Erlaubniserteilung beseitigt. Die Ziffer 3 steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem Hauptverwaltungsakt, sodass sie wohl nicht selbstständig anfechtbar und isoliert aufhebbar ist. Ansonsten würden notwendige Erlaubnisvoraussetzungen fehlen.

55

bb) Auch die in den angegriffenen Ziffern des streitgegenständlichen Bescheide geregelten Auflagen sind materiell rechtmäßig, da die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Erlass erfüllt sind.

56

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 eine 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 Glückspielrechtlichen Erlaubnisse dauerhaft beseitigt wird. Wie bereits oben ausgeführt sieht eine Rechtsvorschrift, nämlich § 24 Abs. 2 Satz 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.

57

Ziffer 4.1 (Jugendschutz) ist rechtmäßig.

58

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 10 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 4.1 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 eine konkrete Gefahr besteht.

59

Auch Ziffer 4.2 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. Auch die Dokumentationspflicht der zum Schutze des Spielers getroffenen Maßnahmen dient dem Gesetzeszweck und ist datenschutzrechtlich gerechtfertigt. 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 und Umsetzung des Sozialkonzepts und Dokumentation während des Betriebs der Spielhalle ist ein ausreichender Spielerschutz gewährleistet. Die Auflage ist auch hinreichend bestimmt, insbesondere da das eingereichte Sozialkonzept Bestandteil des Bescheides geworden ist. Aus dem Inhalt des Sozialkonzeptes, das die Klägerin nach § 6 GlüStV zu entwickeln ist, kann die Klägerin herauslesen, welches Tun von den Mitarbeitern verlangt werde und wie dies zu dokumentieren ist. Auf Seite 20 des Sozialkonzeptes wird beschrieben, dass die Mitarbeiter der Spielhalle in einer Präventionsbasisschulung lernen in angemessener Weise mit dem Betroffenen Gästen über ihre Spielgewohnheiten zu sprechen. Mittels des Formblattes Gesprächsprotokoll ist das erfolgte Kontaktgespräch zu dokumentieren. Gerade anhand der Checkliste zur Erkennung problematischen Spielverhalten, Blatt 260 der Akte, kann von verschiedensten, von der Klägerin selbst im Rahmen des Sozialkonzeptes vorgegebenen Maßnahmen zu erkenntnisproblematischen Spielverhalten in einer Spielhalle von dem Mitarbeiter erkannt werden, ob ein Gast ein problematisches Spielverhalten aufzeigt oder nicht.

60

Die Auflage ergänzt auch Ziffer 4.6, 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. 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.

61

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.

62

cc) Ebenso dient Auflage in Ziffer 4.3; 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 problematischen

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.

63

Ziffer 4.3 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 Glücksspielstaatsvertrags. 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.

64

dd) Die Auflage 4.8, dass das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten ist, entspricht § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages. Diese Auflage ist auch verhältnismäßig. Sie flankiert die Verpflichtung der Klägerin zur Einhaltung des Internetverbotes in Ziffer 2. Die Auflage in Ziffer 4.8 wonach in der Spielhalle keine Sportwetten vermittelt werden dürfen und die in der Spielhalle befindlichen Einrichtungen mit Internetzugriff 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 Glücksspielstaatsvertrag und Art. 7 Abs. 4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 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.

65

ee) Die Auflage in Ziffer 4.9, die das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung technischer Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im räumlichen Verfügungsbereich des Spielhallenbetreibers 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 an 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, auf die der Erlaubnisinhaber Einfluss hat, und nicht auf Räumlichkeiten über die nur Dritte verfügen können (vgl. auch OVG Saarland, Urt. vom²3.02.2018 - juris Rn. 40).

66

ff) Die Auflage in Ziffer 4.10, 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, dienen 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.

67

gg) Die Auflagen 4.11 ist rechtmäßig. Die Auflage stellt 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. 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.

68

(1) Soweit die Ziffern 4.1 und 4.2 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.

69

(2) Die Ziffern 4.2, 4.3 und 4.11 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).

70

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 4.11 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 „zusätzlicher Anreiz“ der Ziffern 4.11 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 untersagt sind, die den Spielern die Möglichkeit hoher Einsätze und großer Gewinne suggeriert, obwohl in Spielhallen nur das Spiel mit geringeren Beträgen möglich ist.

71

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.

72

(3) Auch soweit die unter Ziffer 4 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 angefochtenen Nebenbestimmungen in den Ziffern 4.1, 4.2, 4.8, 4.10 und 4.11 gerecht. Aufgrund der Gefahren, die von Spielhallen ausgehen, die wegen der großen Verfügbarkeit ein sehr hohes Suchtgefahr haben (s. dazu oben), besteht im Einzelfall Anlass dazu, besonders auch die Pflichten zur Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen durch Auflagen abzusichern, da Zweifel an der Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften während des Betriebs der Spielhalle berechtigt sind. Ein ausreichend konkreter Bezug zu einem bestimmten Lebenssachverhalt besteht. 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. Zudem 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 gesetzswiederholenden Verfügungen als rechtmäßig anzusehen sind (vgl. BayVGH, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17).

73

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

74

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

75

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