

**Titel:**

**Isolierte Anfechtung der Nebenstimmungen eines Verwaltungsaktes**

**Normenkette:**

BayVwVfG Art. 36

GlüStV, § 1, § 5 Abs. 3, § 24 Abs. 2 S. 3

**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. 24) (redaktioneller Leitsatz)
2. Soll eine Nebenbestimmung einen Versagungsstatbestand bei einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausräumen, dient sie der Abwehr einer Gefahr. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Befristung, Auflagen bei neuen Spielhallen, Spielhalle, Anfechtung, Erlaubnis, Nebenbestimmung, Auflage, Ermessen, Gefahrenabwehr, Spielsucht, Spielerschutz

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 17.06.2021 – 23 ZB 20.522

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 859

**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 und gewerberechtiglichen Erlaubnis.

**2**

Die Klägerin ist Betreiberin einer Spielhalle. Sie beantragte mit Schreiben vom 08.06.2018 die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV. 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 28.05. und 23.05.2017. Es ist ein vertragliches Rücktrittsrecht vorgesehen, falls Baugenehmigung und glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht bis 31.12.2018 erteilt sind.

**3**

Das Landratsamt R. erteilte mit Bescheid vom 04.06.2019 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle. Die Erlaubnis wurde befristet bis zum 30.06.2021 erteilt (Ziffer 2).

**4**

Darüber hinaus enthielt der Bescheid vom 04.06.2019 in Ziffer 3. 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
- b) das Anpassungskonzept

c) die Unterlassungserklärung zum Internetverbot, jeweils mit Genehmigungsvermerk

## 5

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. 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."
2. Das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet ist gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten.
3. 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).
4. 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).
5. 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).
6. 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.
7. Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) ist gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten.
8. 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.
9. 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.
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.
11. 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.
12. 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.
13. Das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung von technischen Geräten zur Bargeldabhebung, insbesondere ECoder Kreditkartenautomaten, in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers (z.B. Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz) ist unzulässig.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

## **6**

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 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 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.

## **7**

Ferner erging ein gewerberechtlicher Erlaubnisbescheid vom 04.06.2019, der in Ziffer 3 weitere Auflagen enthielt Auf den Inhalt der beiden Bescheide, die am 7.06.2019 der Klägerin zugestellt wurden, wird Bezug genommen.

## **8**

Mit Schriftsatz vom 04.07.2019, eingegangen bei Gericht am gleichen Tag, erhob die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg.

## **9**

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. Zudem handle es sich nicht um eine Bestandsspielhalle, sondern um einen neu eröffneten Betrieb. Die sich ergebende Frist betrage daher nicht einmal 3 Jahre und nicht, wie in von der Rechtsprechung entschieden, in ähnlich gelagerten Fällen, 4 Jahre. Dass das Landratsamt behauptet, alle entsprechenden Erlaubnisse im Landkreis seien bis zum 30.06.2021 befristet, zeige, dass keine am Einzelfall orientierte Interessenabwägung vorgenommen worden sei.

## **10**

Die Klägerin habe in die Spielhalle einen Gesamtbetrag von 140.154,10 EUR investiert. Die Abschreibungen enden rechnerisch im Juni 2025. In Anbetracht der Investitionskosten und der während der Anfangszeit nach der Eröffnung zunächst noch niedrigen Umsätze, sei eine Gesamtamortisation des Standortes aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter 5 Jahren nicht realistisch.

## **11**

Der Verpflichtung in Ziffer 3 zur Vorlage von Konzepten fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Denn gegen Verstöße sei im Wege der Aufsicht vorzugehen. Die Auflage sei auch zu unbestimmt. 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.

## 12

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. Mit der Festlegung der Einhaltung der Jugendschutzanforderungen drohe eine Verfestigung der Rechtslage hinsichtlich der Anforderungen des Jugendschutzes. Hierzu sei der Beklagte nicht befugt. Es sei auch keine Rechtsgrundlage für die Auflage in Ziffer 4.2, 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.

## 13

Auch die in Ziffern 4.3-4.7 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, Fahnen seien nicht zwingend als besonders auffällige Gestaltung anzusehen. Ziffer 4.5 zur Bezeichnung von Spielhallen sei mit § 26 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag nicht zu vereinbaren. Was ein übermäßiger werbliche Anreiz und eine blickfangmäßig herausgestellte optische Gestaltung sei, könne dem Akteninhalt nicht entnommen werden. Das treffe auch für Ziffer 4.6 zu. Hinsichtlich des Ausschlusses von Jetons und Chips ermangele es an einer Rechtsgrundlage. Letztlich dürfte auch Nummer 4.7 nur ein Hinweis auf § 5 Abs. 3 Glücksspielstaatsvertrag sein. Bei Ziffer 4.9, die eine Berichtspflicht im Zweijahresrhythmus über die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz vorsehe, könnte es sich um einen Hinweis auf Nummer 1 b 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 handele.

## 14

Die Festlegungen in Ziffer 4.10, 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. Auch Ziffer 4.11, die ein Ansprechen und Hinweise auf Hilfesysteme von Spielgästen mit offensichtlich pathologischen oder problematischen Spielverhalten und eine entsprechende Dokumentation vorsehe, sei nicht hinreichend bestimmt. Auch die Auflage in Ziffer 4.12 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 Internetzugang sei schlichtweg nicht umsetzbar, da sämtliche Mobiltelefone von Gästen von Mitarbeitern programmiert werden müssten.

## 15

Auch für die Auflage in Ziffer 4.13, 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 4.14 ermangele es an einer Ermächtigungsgrundlage. Sie sei auch eine Wiederholung des Gesetzeswortlaut, § 9 Spielverordnung. Ebenso verstoße Ziffer 4.15 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 4.16, 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.

## 16

Auch hinsichtlich der Auflagen zum gewerberechtlichen Erlaubnisbescheid gemäß § 33i GewO, gelte weitgehend das Gleiche. Die Auflagen stellten fast ausnahmslos eine Wiederholung des Gesetzeswortlautes dar und es fehle auch an einer Ermächtigungsgrundlage. Ziffer 3.4 spiegele § 6 Abs. 5

SpielV, der sich an den Betreiber richte. Da in einer Spielhalle Aufsteller der Geldspielgeräte und Betreiber der Spielhalle auseinanderfallen könnten, sei die Auflage an den falschen Adressaten gerichtet. Ziffer 3.8 setze sich in Widerspruch zur Normierung des § 3 Abs. 1 Satz 1 5. Alternative SpielV, der den Ausschank alkoholischer Getränke in Spielhallen ausdrücklich erlaube. Der Landesgesetzgeber Bayern habe dagegen im AG-Glücksspielstaatsvertrag gerade keinen Ausschluss geregelt.

**17**

Die Klägerin beantragte zuletzt,

1. unter Aufhebung von Ziffer 2 der Erlaubnis vom 04.06.2019 den Beklagten zu verpflichten, die Erlaubnis bis zum 30.06.2034 zu befristen.
2. Ziffern 4 (4.1-4.16) und Ziffer 5 der glücksspielrechtlichen Erlaubnis vom 04.06.2019 enthaltenen Nebenbestimmungen aufzuheben.
3. Ziffern 3.1-3.16 und Ziffer 4 der gewerberechtlichen Erlaubnis vom 04.06.2019 aufzuheben.

**18**

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

**19**

Zur Begründung wird auf den Bescheid Bezug genommen.

**20**

Beide Parteien haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

**21**

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**22**

Das Gericht konnte mit Einverständnis der Parteien ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entscheiden, § 101 Abs. 2 VwGO.

**23**

1. Die unter Ziffern 2, 3 und 4 des streitgegenständlichen glücksspielrechtlichen Bescheids des Landratsamtes ausgestalteten Nebenbestimmungen sind isoliert anfechtbar.

**24**

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.).

**25**

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.

**26**

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

## 27

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.

## 28

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.

## 29

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.

## 30

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).

## 31

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. Sie 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. BayVGH, 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).

## 32

Die im Gerichtsverfahren genannten Umbaukosten 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.-casino.de/pages/01\\_01.html](https://www.-casino.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.

### 33

Die angefochtene Befristung ist somit rechtmäßig.

### 34

3. Auch Ziffern 3 und 4. des streitgegenständlichen glücksspielrechtlichen Bescheides sind rechtmäßig.

### 35

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.

### 36

Für alle unter Ziffern 3 und 4 geregelten Nebenbestimmungen ist - vor die Klammer gezogen - festzustellen, dass für die gesamten Ziffern 3 und 4. der Bescheide vom 30. 06. 2019 die Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG im Hinblick auf eine Gefahrenabwehr vorliegen.

### 37

Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG stellt klar, dass bei Bestehen eines Anspruchs auf den Hauptverwaltungsakt die Beifügung von Nebenbestimmungen grundsätzlich unzulässig ist. Nur dann, wenn durch die jeweilige Nebenbestimmung erst die Voraussetzung für den Anspruch auf den Hauptverwaltungsakt hergestellt werden, kann von dem Instrument der Nebenbestimmungen Gebrauch gemacht werden (Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 36 Rn. 38). Zweck des Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG ist es, rechts- und anspruchsbegründende Voraussetzungen, deren Fehlen zur Versagung des Verwaltungsakts führen muss, auszuräumen. 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.

### 38

(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).

### 39

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.

### 40

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).

#### 41

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.

#### 42

(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.

#### 43

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).

#### 44

Die Ziffern 3 und 4 des streitgegenständlichen Bescheides verfolgen wichtigen Gemeinwohlbelange des § 1 GlüStV und damit überragend wichtige Gemeinwohlziele (s. dazu bereits im Einzelnen oben).

#### 45

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.

#### 46

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

#### 47

aa) Ziffer 3 des Erlaubnisbescheides, wonach das Werbekonzept, das Sozialkonzept und die Unterlassungserklärung zum Internetverbot jeweils mit Genehmigungsvermerk 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. 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. 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.

#### 48

bb) Die in den Ziffern 4.1 bis 4.16 der streitgegenständlichen Bescheide geregelten Auflagen sind materiell rechtmäßig, da die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Erlass erfüllt sind.

#### 49

Gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV i.V.m. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, 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.

#### 50

Ziffer 4.1 ist rechtmäßig.

#### 51

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 Teilnahmeverbotes 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.

#### 52

cc) Die Auflage 4.2, dass das Veranlassen 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 3. dd) Die Auflagen 4.3, 4.4, und 4.5 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 4.5 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.

### 53

ee) Auch die Auflage 4.6, 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.

### 54

ff) Auch Ziffer 4.8 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 - 6C 9.05-, juris Rn. 33). Die Auflage wurde insbesondere auch nicht auf Vorrat erlassen. Nur durch eine Schulung des Personals ist ein hinreichende Umsetzung und Dokumentation eines ausreichenden Spielerschutzes gewährleistet. Die Auflage ist auch hinreichend bestimmt, insbesondere da das eingereichte Sozialkonzept Bestandteil des Bescheides geworden ist.

### 55

gg) Auch Ziffer 4.9, 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.

### 56

Das Gleiche gilt auch für Ziffer 4.15. 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 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 R n. 26 ff. bei einer anderen und nicht vergleichbaren Fallkonstellation (Zweckentfremdung) annahm.

### 57

hh) Die Auflage in Ziffer 4.10, 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.

## 58

ii) Ebenso dient der Auflage in Ziffer 4.11, 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.

## 59

Ziffern 4.11 genügen 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.

## 60

kk) Die Auflage in Ziffer 4.12, 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 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.

## 61

ll) Die Auflage in Ziffer 4.13, 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 dies 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, auf die der Erlaubnisinhaber Einfluss hat, und nicht auf Räumlichkeiten über die nur Dritte verfügen können (vgl. auch OVG Saarland, Urt.vom<sup>2</sup>3.02.2018 -juris Rn. 40).

## 62

mm) Die Auflage in Ziffer 4.14, 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.

## 63

nn) Zur Auflage in Ziffer 4.15 wird auf obige Ausführungen bei gg) 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 dem Spielerschutz und nicht nur primär dem Kontrollinteresse der Verwaltung, wie der BayVGH, U.v. 12.10.1998 - 24 B 97.3617 - juris R n. 26 ff., bei einer anderen und nicht vergleichbaren Fallkonstellation (Zweckentfremdung) annahm.

## 64

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.

## 65

oo) Schließlich ist auch die Auflage in Ziffer 4.16, 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 Aufklärung diese 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.

## 66

(1) Soweit die Ziffern 4.1 Satz 1, 4.8 und 4.10 Satz 1 verlangen, dass die darin enthaltenen 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.

## 67

(2) Die Ziffern 4.3, 4.4, 4.6 und 4.8 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).

## 68

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.

## 69

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.

## 70

(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 Nebenbestimmungen in den Ziffern 4.2, 4.7 und 4.12 u. 4.14 gerecht. Aufgrund der Gefahren, die von einer Spielhalle ausgehen (s. dazu oben), besteht im Einzelfall Anlass dazu, besonders auf die Pflicht zur Beachtung einer gesetzlichen Bestimmung durch Auflagen abzusichern. Es wurde auch ein gerade noch ausreichend konkreter Bezug zu einem bestimmten Lebenssachverhalt hergestellt. 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 gesetzeswiederholenden Verfügungen als rechtmäßig anzusehen sind (vgl. BayVGh, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17).

## 71

(3) 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.

## 72

3. Auch die angefochtenen Auflagen des gewerberechtlichen Bescheids nach § 33i GewO vom 04.06.2016 sind rechtmäßig.

## 73

Nach § 33i Abs. 1 Satz 2 GewO kann die Erlaubnis mit einer Befristung erteilt und mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Gäste und der Bewohner des Betriebsgrundstückes oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist. Mit den Auflagen zur zulässigen Höchstzahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten in Ziffer 3.2, zum Aushang des Hinweises auf das Anwesenheitsverbot von Kindern und Jugendlichen in Spielhallen, Ziffer 3.3, zur Unterrichtung des Spielhallenpersonals, 3.4 und zur Hinweispflicht durch Aushänge an Spieler, Ziffer 3.5 und zum Ausschankverbot von alkoholischen Getränken in Ziffer 3.8 werden die Normen der Spielverordnung, fallbezogen zu Auflagen gemacht und damit die Erfüllung der Voraussetzungen zum Schutze der Gäste und der Allgemeinheit sichergestellt. Ziffer 3.4 richtet sich zu Recht an den Spielhallenbetreiber, weil er nach der § 6 Abs. 5 Spielverordnung die dort genannten Hinweispflichten gegenüber dem Spielhallenpersonal hat und auch die Hinweispflichten des Aufstellers zu übernehmen hat. Der Spielhallenbetreiber ist auch Aufsteller der Spielgeräte im Sinne dieser Vorschrift. Denn es ist die Betriebsführung berührt (so BVerwG Urt. v. 23.11.2005 - 6 C 9.05, juris Rn. 33), so dass der Spielhallenbetreiber der richtige Adressat der Auflage ist. Das Verbot, alkoholische Getränke auszuschenken, setzt § 3 SpielVO um, weil es dort verboten ist, in Spielhallen mit mehr als 2 Spielgeräten, Alkohol auszuschenken. Gerade die Klägerin, die dies offenbar anders sieht, bedarf einer solchen Auflage.

#### **74**

(5) Auch im Übrigen sind die einzelnen Bestimmungen der Ziffern 3. der streitgegenständlichen Bescheide rechtmäßig. Da nur die gleichen Einwendungen wie bei der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erhoben wurden, wird auf obige Ausführungen verwiesen.

#### **75**

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

#### **76**

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

#### **77**

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