VG Augsburg, Urteil v. 15.06.2021 – Au 8 K 18.208, Au 8 K 18.211, Au 8 K 18.213, Au 8 K 18.215, Au 8 K 18.217, Au 8 K 18.219

Titel:

Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlichen Erlaubnissen

Normenketten:

GlüStV § 24, § 25
AGGlüStV § 29
BayVwVfG Art. 36
GG Art. 3, Art. 12, Art. 14

Leitsätze:

1. § 24 Abs. 1 GlüStV verstößt nicht gegen Unionsrecht. (Rn. 54) (redaktioneller Leitsatz)
2. § 24 Abs. 2 GlüStV ist eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse. (Rn. 63) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine auflösende Bedingung zu einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis kann trotz fehlerhaft in Bezug genommener Rechtsgrundlage rechtmäßig sein. (Rn. 70) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Regelung zum Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV) und den Befreiungen davon (§ 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV iVm Art. 12 AGGlüStV) sind mit Art. 3, Art. 12 und Art. 14 GG vereinbar. (Rn. 94) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Erlaubnis, Betrieb von sechs Spielhallen in einem Gebäude, Vereinbarkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV mit dem Unionsrecht, Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, Einhaltung des Anpassungskonzepts, Auflösende Bedingung bei Nichteinhaltung (zulässig), Ermessensbetätigung, baulicher Verbund, Begrenzung auf 48 Spielgeräte insgesamt bzw. 8 Spielgeräte pro Halle, Verbot und Entfernung von Werbeanlagen, Nebenbestimmungen, Befristung, Spielhallen, Geld- und Warenspielgeräte, Verbundsverbot, auflösende Bedingung, Gesetzgebungskompetenz, Auflage

Tenor

I. Die Verfahren Au 8 K 18.208, Au 8 K 18.211, Au 8 K 18.213, Au 8 K 18.215, Au 8 K 18.217 und Au 8 K 18.219 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Klagen werden abgewiesen.

III. Die Kosten der Verfahren hat die Klägerin zu tragen.

IV. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen mehrere von der Beklagten in den glücksspielrechtlichen Erlaubnissen verfügten Nebenbestimmungen bei insgesamt sechs Spielhallen. Dabei geht es im Wesentlichen um die Befristungsentscheidungen, Begrenzung der Anzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit je Spielhalle auf acht und insgesamt auf 48 Geräte und die Entfernung von Außenwerbeanlagen mit dem Schriftzug „Casino“ sowie um das Werbeverbot.

2
Die Klägerin betreibt in einem Gebäude sechs Spielhallen mit bisher insgesamt 72 Geldspielgeräten: „...“ (Au 8 K 18.208), „...“ (Au 8 K 18.211), „...“ (Au 8 K 18.213), „...“ (Au 8 K 18.215), „...“ (Au 8 K 18.217) und „...“ (Au 8 K 18.219). Dafür wurde ihr jeweils mit Bescheiden vom 30. November 2010 die unbefristete Erlaubnis zum Betrieb der Spielhallen nach § 33i Abs. 1 der Gewerbeordnung von der Beklagten erteilt. Der Grundrissplan der Spielhallen bezüglich der baulichen Ausführung wurde jeweils zum Bestandteil der Bescheide erklärt (u.a. Bl. 99 der Behördenakte „...“). Danach ist das Gebäude im Innern für die Errichtung

von sechs selbstständigen Spielhallen getrennt, die Nebenräume (z.B. Personalräume) befinden sich in der Mitte bis zum nördlichen Bereich des Gebäudes.

3
Die Klägerin beantragte erstmals mit zwei Schreiben vom 27. März 2017, ergänzt mit Schreiben vom 9. bzw. 15. Mai 2017, die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für je drei von ihr betriebene Spielhallen. Dabei legte sie mit Schreiben vom 9. und vom 31. Mai 2017 jeweils überarbeitete Anpassungskonzepte vor. Eine rechtliche Grundlage für eine Reduzierung der 72 auf 48 Geldspielgeräte sei nicht ersichtlich. Des Weiteren beantragte sie eine Befreiung vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund. Den anfangs ebenfalls gestellten Antrag auf Ausnahme vom Mindestabstand nahm sie mit Schriftsatz vom 1. Juni 2017 wieder zurück.

4
Die Beklagte wies die Klägerin u.a. mit Schreiben vom 24. Mai und 9. Juni 2017 darauf hin, dass im Anpassungskonzept anzugeben sei, wie die maximale Anzahl von 48 Geldspielgeräten auf die jeweiligen Spielhallen aufgeteilt werden soll, und dass die spielanreizende Bezeichnung „Casino“ unzulässig und zu entfernen sei. Daraufhin beantragte die Klägerin mit Schreiben vom 20. Juni 2017 hilfsweise, die glücksspielrechtlichen Genehmigungen dahingehend zu erteilen, dass die Anzahl der Geldspielgeräte angepasst werde und ab dem 1. Juli 2017 nur noch acht Geldspielgeräte pro einzelner Konzession,,,, ... und ... betrieben würden. Die Beklagte erteilte der Klägerin zwischenzeitlich fortlaufende „Duldungen“, dass die Spielhallen trotz fehlender glücksspielrechtlicher Erlaubnis weiterhin betrieben werden könnten, jeweils kurzfristig befristet, maximal bis zur Verbescheidung des Antrags.

5
Mit sechs Bescheiden vom 25. Januar 2018 hat die Beklagte der Klägerin die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der sechs Spielhallen jeweils befristet bis zum 30. Juni 2021 erteilt (Nrn. 1 und 2). In Bezug auf die jeweils anderen Spielhallen wurde eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (Nr. 3) erteilt. Weiter wurde die Klägerin in den jeweiligen Bescheiden zur Einhaltung der von ihr vorgelegten Konzepte und Erklärungen, die zum Bestandteil der Bescheide erklärt wurden, verpflichtet (Nr. 4). Die Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter der Nr. 3 des jeweiligen Bescheids wurde unter der auflösenden Bedingung erteilt, dass die Bestimmungen des von der Klägerin vorgelegten Anpassungskonzepts für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung eingehalten werden, und für den Fall der Nichteinhaltung des Anpassungskonzepts das Erlöschen der Befreiung geregelt (Nr. 5). In Nr. 6 wurden mehrere Auflagen geregelt, u.a. wurde in der Auflage Nr. 6.1 festgelegt, dass die Gesamtzahl von insgesamt acht Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in den jeweiligen Spielhallen nicht überschritten werden dürfe. In der Auflage Nr. 6.2 wird geregelt, dass die Summe der Geld- und Warenspielgeräte innerhalb des gesamten Gebäudes die Höchstzahl von 48 nicht überschreiten dürfe. Die Entfernung der überzähligen Geräte wurde jeweils bis zum 12. Februar 2018 angeordnet. In Auflage Nr. 6.6 wurde festgelegt, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhallen 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 darf. Auflage Nr. 6.7 regelt, dass die Verwendung von Pylonen, Fahnen und/oder ähnlich besonders auffällige Gestaltungen als Werbemittel nicht zulässig sei und die zwei an der Hausfassade angebrachten Werbeanlagen mit dem Schriftzug „Casino“ sowie die Bezeichnung „Casino“ am Einfahrtsschild bis spätestens 26. Februar 2018 zu entfernen oder unkenntlich zu machen seien. In der Auflage Nr. 6.8 wird festgelegt, dass die spielanreizenden Bezeichnungen wie „Casino“ und/oder „Spielbank“ unzulässig seien, und die Entfernung wird wie unter Nr. 6.7 angeordnet. In der Auflage Nr. 6.9 wird geregelt, dass die Spielhallen sich jeweils von den weiteren Spielhallen in dem gemeinsamen Gebäude bezüglich der Außengestaltung zu unterscheiden hätten und deshalb die zwei an der Hausfassade angebrachten Werbeanlagen zu entfernen oder unkenntlich zu machen seien. In Nr. 6.11 wurde geregelt, dass Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten ist. In Nr. 6.20 wurde geregelt, dass die Erlaubnisinhaberin 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 hinweist und dies dokumentiert.

6

Ein Verstoß gegen unionsrechtliche Vorschriften liege nicht vor. Es fehle der zwischenstaatliche Bezug. Die Klägerin habe ihren Sitz in ... und nicht im EU-Ausland. Zudem seien die Eingriffe durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls legitimiert. Vom Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen gingen Suchtgefahren, somit schwere Gefahren für die Betroffenen, ihre Familien und die Gemeinschaft, aus. Die ergriffenen Maßnahmen seien konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet. Im Übrigen seien Unternehmen der Europäischen Union in selber Weise wie deutsche Unternehmen von den Beschränkungen aus dem Glücksspielrecht betroffen. Die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis habe erteilt werden können, da der Betrieb unter Beachtung der gleichzeitig festgesetzten Auflagen unter Nr. 6 der Bescheide nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zuwiderlaufen würde. Die Spielhallen stünden zwar in einem baulichen Verbund, allerdings habe diesbezüglich eine Befreiung erteilt werden können, da die Klägerin eine unbillige Härte habe geltend machen können. Die Auflage hinsichtlich der Begrenzung auf maximal 48 Geräte diene der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Die Aufteilung auf die sechs Spielhallen entspreche den nachträglichen Ergänzungen zum Anpassungskonzept. Im Übrigen sei auch eine andere Aufteilung möglich, sofern die Klägerin dies beantrage. Die Auflagen hinsichtlich der Werbung seien erforderlich, da von der äußeren Gestaltung der Spielhalle durch eine besonders auffällige Gestaltung kein Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden dürfe. Vorliegend werde durch die große und auffällige äußere Aufmachung der zwei an der Hausfassade angebrachten Werbeanlagen mit dem Schriftzug „Casino“ ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen. Der Schriftzug sei blickfangmäßig herausgestellt. Er sei von der Fahrbahn aus gut sichtbar und dies bereits aus weiter Entfernung. Im Vergleich zu den Werbemaßnahmen der anderen Spielhallen im Stadtgebiet der Beklagten seien diese besonders hervorstechend. Sie seien in den Abendstunden beleuchtet, was den Blick in besonderer Weise auf den Schriftzug lenke. In ihrer Gesamtgestaltung seien sie geeignet, auch einen bislang Unentschlossenen, aber nicht Uninteressierten, zum Glücksspiel zu verleiten. Die Verwendung der Bezeichnungen „Casino“ bzw. „Spielbank“ sowie die Werbung mit typischen Spielen, die als öffentliches Glücksspiel nur in Spielbanken angeboten werden dürften, sei unzulässig, da beides dem Spieler die Möglichkeit hoher Einsätze und großer Gewinne suggeriere und damit anreizend wirke. Zudem seien bei einer Befreiung die bisher geltenden Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung zu beachten. Die momentane Außengestaltung entspreche auf Grund der Werbeanlagen diesen Anforderungen nicht. Der Schriftzug „Casino“ vermittle einem durchschnittlichen Betrachter, dass sich in dem Gebäude ein Casino befinde. Unabhängig von der falschen Betriebsart sei dadurch jedenfalls die optische Sonderung nicht gewährleistet.

7
Dagegen ließ die Klägerin Klagen erheben und zuletzt jeweils beantragen,

8
1. die Befristung gemäß Ziffer 2 des angegriffenen Bescheids vom 25. Januar 2018, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis befristet erteilt wurde und mit Ablauf des 30. Juni 2021 erlischt, aufzuheben,

9
2. die Befristung gemäß Ziffer 3 des angegriffenen Bescheids vom 25. Januar 2018, wonach der Klägerin in Bezug auf die weiteren Spielhallen in den jeweiligen Klageverfahren eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilt wurde, aufzuheben,

10
3. die auflösende Bedingung gemäß Ziffer 5 des Bescheids vom 25. Januar 2018, wonach die Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter Ziffer 3 des angegriffenen Bescheids unter der auflösenden Bedingung ergeht und erlischt, wenn die Klägerin die Bestimmungen des Anpassungskonzeptes in der Fassung vom 31. Mai 2017 sowie die Ergänzungen dazu aus dem Schreiben vom 20. Juni 2017, dass in einem Gebäude die Höchstzahl von 48 Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nicht überschritten wird und pro Spielhalle acht Geldspielgeräte aufgestellt werden, für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung nicht einhält, aufzuheben,

11
4. die Auflagen gemäß Ziffer 6 des angegriffenen Bescheids vom 25. Januar 2018, wonach

12

- in der (jeweiligen) Spielhalle die Gesamtzahl von insgesamt acht Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nicht überschritten werden darf,

13
- überzählige Geld- und Warenspielgeräte, welche dazu führen, dass die Höchstzahl von acht Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in der (jeweiligen) Spielhalle überschritten wird bis spätestens 12. Februar 2018 zu entfernen sind,

14
- die Summe der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit innerhalb des gesamten Gebäudes nicht die gesetzlich festgelegte Höchstzahl von 48 überschreiten darf,

15
- überzählige Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, welche dazu führen, dass die oben genannte Höchstzahl von 48 Geld- und Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit im gesamten Gebäude überschritten wird, bis spätestens 12. Februar 2018 zu entfernen sind,

16
- von der äußeren Gestaltung der Spielhalle 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 wird,

17
- die Verwendung von Pylonen, Fahnen und/oder ähnlich besonders auffälligen Gestaltungen als Werbemittel nicht zulässig ist,

18
- die zwei an der Hausfassade angebrachten Werbeanlagen mit dem Schriftzug „Casino“ sowie die Bezeichnung „Casino“ am Einfahrtsschild bis spätestens 26. Februar 2018 zu entfernen oder unkenntlich zu machen sind,

19
- für die Benennung der Spielhalle und in der laufenden Werbung spielanreizende Bezeichnungen wie Casino und/oder Spielbank unzulässig sind,

20
- sich die jeweilige Spielhalle von den weiteren Spielhallen in dem gemeinsamen Gebäude bezüglich der Außengestaltung zu unterscheiden hat,

21
- Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten ist,

22
aufzuheben,

23
5. festzustellen, dass die Klägerin zum Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen keine Genehmigung gemäß §§ 24, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 9, 11 Abs. 1, 12 AGGlüStV benötigt,

24
6. hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin die beantragte Erlaubnis

25
- ohne Befristung bis zum 30. Juni 2021,

26
- ohne Befristung der Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund bis zum 30. Juni 2021 in Bezug auf die jeweiligen Spielhallen,

27
- ohne auflösende Bedingung, wonach die Befreiung von der Erfüllung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter der auflösenden Bedingung steht und erlischt, wenn die Klägerin die

Bestimmungen des Anpassungskonzepts in der Fassung vom 6. Juli 2017 i.V.m. dem Anpassungskonzept vom 3. Mai 2017 bezüglich der vier aufgeführten qualitativen Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährlichkeit für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung nicht einhält,

28
- ohne die Auflage, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhalle 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 wird,

29
- ohne die Auflage, dass die Verwendung von Pylonen und/oder ähnlich besonders auffälligen Gestaltungen als Werbemittel nicht zulässig ist,

30
- ohne die Auflage, dass für die Benennung der Spielhalle und in der laufenden Werbung spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ und/oder „Spielbank“ unzulässig sind,

31
- ohne die Auflage, dass Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten ist und

32
- ohne die Auflage, dass die Klägerin das in der Spielhalle beschäftigte Personal bei Aufnahme des jeweiligen Arbeitsverhältnisses über die Auflagen der angegriffenen Erlaubnis belehren / darauf hinweisen muss,

33
zu erteilen und den Bescheid aufzuheben, soweit er dieser Verpflichtung entgegensteht.

34
Die Klägerin habe einen Anspruch auf Erteilung der glückspielsstaatsvertraglichen Erlaubnisse ohne die o.g. Auflagen. Der Betrieb der Spielhallen laufe nicht den Zwecken des Glücksspielstaatsvertrages zuwider und halte die entsprechenden Voraussetzungen ein. Deshalb sei für die einzeln benannten Auflagen kein Raum.

35
Für die Auflagen fehle es an einer Rechtsgrundlage. Die Klägerin sei zudem zum Bescheid und den darin enthaltenen Auflagen nicht ordnungsgemäß angehört worden. Sie sei auch nicht dazu angehört worden, welche Spielhallen sie priorisieren würde, sollten die Anträge für alle Spielhallen insgesamt bzw. teilweise nicht genehmigungsfähig sein. Die angegriffenen Nebenbestimmungen verstießen gegen Art. 49 und Art. 56 AEUV. Die Beklagte habe beim Erlass der getroffenen Regelungen kein Ermessen ausgeübt, dies könne nicht nachgeholt werden. Der Betrieb der beiden Spielhallen unterfalle dem Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit.

36
Eine Befreiung vom Verbot von Mehrfachkonzessionen sei nach den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages grundsätzlich möglich. Es bestehe keine Kompetenz der Länder, die Mindestabstandsthematik im Glücksspielstaatsvertrag zu regeln. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages seien zudem verfassungswidrig, weil ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 und Art. 14 des Grundgesetzes nicht geeignet sei, das im Glücksspiel liegende Suchtpotenzial zu verringern. Der Glücksspielstaatsvertrag gehe fälschlicherweise davon aus, dass das Geschäftsmodell der Automatenunternehmer auf dem Geschäft mit süchtigen Menschen beruhe. Diese Annahme stütze sich auf nicht belastbare Schätzungen. Es werde die Kohärenzrüge erhoben. Der Glücksspielstaatsvertrag verstoße auch gegen Art. 3 des Grundgesetzes, da eine Ungleichbehandlung zwischen staatlichen und privaten Spielhallen erfolge. Staatliche Spielhallen seien sicherlich nicht weniger gefährlich als private. Die Spielhallen der Klägerin würden auch nicht in einem baulichen Verbund stehen. Es gebe keine einheitliche Außenreklame, keinen gemeinsamen Vorraum, komplett räumliche Trennung, keinerlei Verbindungstüren, keinen gemeinsamen Eingang, der optisch einen einheitlichen Betrieb vermittele und kein einheitliches, einen unselbstständigen Eindruck erweckendes Erscheinungsbild. Wären die Spielhallen beispielsweise

unter verschiedenen Hausnummern angesiedelt, würde es sich eindeutig um keinen baulichen Verbund handeln.

37
Der glücksspielrechtliche Genehmigungsvorbehalt sei unionsrechtlich unanwendbar. Deshalb sei es der Beklagten grundsätzlich verboten, von der Klägerin eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu verlangen. Es werde umfassend auf einen Aufsatz in den Bayerischen Verwaltungsblättern zur näheren Begründung hingewiesen und die dort vertretene Auffassung näher dargelegt. Zwar könnten Verstöße gegen das Unionsrecht theoretisch durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls legitimiert werden. Dafür müsse aber bewiesen werden, dass die Eingriffe tatsächlich dem Anliegen entsprechen würden, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheit zum Spiel zu verringern. Dem Transparenzgebot müsse Genüge getan werden. Dem sei die Beklagte nicht nachgekommen. Das Erfordernis einer Erlaubnis für Spielhallen sei schon vor dem Hintergrund der anreizenden und ermunternden Werbung der im Deutschen Lotto- und Totoblock sowie der über dem Glücksspielstaatsvertrag zusammengefassten staatlichen Lotterieunternehmen niemals legitimiert. So werde auch weder gegen die vielen tausend Anbieter von Online-Casinos noch gegen die mehreren hundert Sportwettenanbieter, die sowohl terrestrisch als auch über das Internet ohne deutsche Konzessionen Online-Casinos, Spiele und Sportwetten anbieten würden, vorgegangen. Zwar sei der Gesetzgeber nicht verpflichtet, in sämtlichen Glücksspielsektoren dasselbe Konzept zu verfolgen. Die Duldung eines faktisch unbegrenzten Zugangs zu Glücksspielen beseitige jedoch die Glaubwürdigkeit und damit die Eignung eines restriktiven Regimes im zu überprüfenden Sektor. Es sei somit eine Inkohärenz zwischen der strengen und in der Praxis durchgängig vollzogenen Spielhallenregulierung einerseits und der faktischen Anarchie bei der Duldung von Online-Casino-Spielen und Livewetten anderseits zu konstatieren. Es werde auf verschiedene Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs hingewiesen und ausgeführt.

38
Zudem sei gegen die Notifizierungspflicht verstoßen worden. Eine Norm, die es verbiete, außerhalb von Casinos Geldspielautomaten zu betreiben, sei als „technische Vorschrift“ anzusehen, da sie die Vermarktung dieser Automaten wesentlich beeinflussen könne.

39
Der Klägerin solle nahezu jede Werbemöglichkeit verboten werden. Dies stehe im krassen Gegensatz zu der anreizenden und ermunternden Werbung des Deutschen Lotto- und Totoblocks für staatliche Glücksspiele, Lotterie und Sportwetten, die an jeder Straßenecke auffallend und anreizend sei und darüber hinaus sogar mit mobilen Verkaufsständen und Bauchläden auf nahezu jedem Volksfest erfolge. Eine Differenzierung, wieso diese Werbung weniger gefährlich sein solle, erfolge nicht. Das Verbot der Werbung für öffentliches Glücksspiel sei mit dem Recht der Europäischen Union nicht vereinbar. Da die einschlägigen Normen jegliche Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet verbieten würden, werde damit eine von der Dienstleistungsfreiheit umfasste Tätigkeit untersagt. Der persönliche Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit sei eröffnet, da die Klägerin auch die Unionrechtswidrigkeit der in der Untersagungsanordnung liegenden Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit eines Glücksspielanbieters in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union geltend machen könne. Der Eingriff sei nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Das Werbeverbot sei auch nicht mit dem Kohärenzgebot zu vereinbaren, so auch das VG München in der Entscheidung vom 25. Juli 2017. Das ergebe sich bereits daraus, dass Verstöße gegen das (Internet-) Werbeverbot bei den o.g. Gesellschaften strukturell geduldet würden. Als Anlagen würden entsprechende Screenshots des Deutschen Lotto- und Totoblocks sowie seiner Landeslottogesellschaften vorgelegt sowie auf den Online-Shop auf der Homepage der Bayerischen Spielbanken verwiesen. Angeboten würden auch Kundenkarten oder Mitgliederplattformen. Zu berücksichtigen sei auch, dass es sich insbesondere bei dem staatlich angebotenen KENO um ein hochriskantes Spiel handle. Seit dem 1. Juli 2017 müssten auch die Spielhallenbetreiber staatliche Aufgaben wahrnehmen mit dem Ziel, den natürlichen Spieltrieb in geordnete Bahnen zu kanalisieren. Dies sei nur möglich, wenn die Klägerin auch auf ihr Angebot hinweisen könne. Die Auflagen seien zudem unbestimmt und somit rechtswidrig. Aus den Regelungen des Glückspielstaatsvertrages ergebe sich nicht, dass nicht mit dem Begriff „Casino“ geworben werden dürfe. Es werde insoweit auf eine Entscheidung des VG Regensburg vom 5. März 2015 hingewiesen. Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe sich gegen eine zu weite Auslegung des Verbots mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Wertungen verwahrt. Der Beklagte sei seiner unionsrechtlichen Darlegungs- und Beweislast für die

Legitimation der Regelungen nicht nachgekommen. Dies betreffe insbesondere die Befristungsentscheidung. Mit der europarechtlich unzulässigen Hürde der Notwendigkeit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis würde in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Klägerin eingegriffen. Weiter sei die glücksspielrechtliche Erlaubnis als Dienstleistungskonzession im Sinne der RL 2014/23/EU anzusehen, so dass auch die Zuständigkeit der Vergabekammer zu bejahen sei.

40
Das Europarecht sei auch anwendbar, da in den streitgegenständlichen Spielhallen der überwiegende Teil der Gäste EU-Ausländer seien. Die Beweislast liege insoweit bei der Beklagten. Nach der Rechtsprechung des EuGH genüge es auch, dass Anbieter aus einem anderen Mitgliedstaat ein Interesse daran hätten, im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Mitgliedslandes Glücksspielstätten zu eröffnen.

41
Die Beklagte beantragt,

42
die Klagen abzuweisen.

43
Im Gegensatz zu der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Regensburg solle im vorliegenden Fall nur die Außenwerbung mit der Bezeichnung „Casino“ unterbunden werden, da von dieser ein besonderer Spielanreiz ausgehe. Dies hänge von der Gestaltung des Logos im Einzelfall, insbesondere von der Größe und Außenwirkung ab. Werbung dürfe zwar über die Existenz der Produkte informieren, aber nicht die Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren. Die Begriffe „Casino“ und „Spielbank“ an der Hausfassade seien Werbung für das Glücksspiel, würden die Spielhalle verharmlosen, dazu motivieren, die Spielhalle zu betreten und zum Spielen anregen. Mit der Bezeichnung „Casino“ würden angenehme Assoziationen hervorgerufen. Aus Gründen der Suchtprävention und des Spielerschutzes sei diese Bezeichnung deshalb unzulässig. Vorliegend werde durch die weithin sichtbare, große und auffällige äußere Aufmachung der an der Hausfassade angebrachten Werbeanlage mit dem Schriftzug „Casino“ ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen. Der Schriftzug sei blickfangmäßig hervorgehoben. Die Werbeanlage befinde sich in unmittelbarer Nähe einer Straße und sei von der Fahrbahn und den Fußwegen aus gut sichtbar. Im Vergleich zu den Werbemaßnahmen der anderen Spielhallen im Stadtgebiet der Beklagten sei diese Werbeanlage besonders hervorstechend. Sie sei in den Abendstunden beleuchtet, was den Blick in besonderer Weise auf den Schriftzug lenke. Die Anordnung der Entfernung sei verhältnismäßig und erforderlich. Zwar könne man eine generelle Untersagung der Bezeichnung als „Casino“ als bedenklich oder gar rechtswidrig erachten und auch der Ansicht sein, dass nicht jegliche Bezeichnung als „Casino“ einen besonderen zusätzlichen Anreiz für den Spielbetrieb darstelle. Es bestehe aber sicher Einigkeit, dass bei der Größe und immensen Außenwirkung der Werbung bei den gegenständlichen Spielhallen keinerlei Vereinbarkeit mit dem Glücksspielstaatsvertrag zu erkennen sei.

44
Die Klägerin übernehme keine öffentliche Aufgabe und sei auch nicht zur Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung beauftragt. Die „Kanalisierung“ laufe eher auf eine systematische Marktausweitung hinaus. Den Milliardengewinnen der Spieleanbieter stünden Milliardenverluste auf Seiten der Spieler gegenüber. Öffentliche Aufgaben seien gegeben, wenn an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft bestehe, die nicht im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden könnten. Es habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein totales Verbot von Glücksspiel kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht wäre. Diese Kanalisierung könne aber nur mit bestimmten Auflagen Sinn machen. Die Auflagen würden strenger je höher die Gefahr für die Allgemeinheit sei. Nach fachkundiger Aussage aus dem Bereich der Suchtberatung, der Bayerischen Fachklinik mit stationärer Therapie für pathologisches Glücksspiel und des Gesundheitsamtes der Beklagten hätten sich die Zahlen im jeweiligen Bereich in den letzten Jahren erhöht. Der Anteil von Migranten sei offensichtlich besonders hoch. Damit sei bewiesen, dass unter anderem auch der hohe Ausländeranteil im Stadtgebiet der Beklagten nachweislich Auswirkungen auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der spielerschützenden Auflagen habe.

45

Gegen die Notifizierungspflicht sei nicht verstoßen worden, da es bei den bayerischen Ausführungsbestimmungen nicht um die Reglementierung der Produkte, sondern um die Voraussetzungen, eine Spielhallenkonzession zu erlangen, gehe.

46
Die Eingriffe in die Grundrechte seien jedenfalls zum Spielerschutz gerechtfertigt. Ein Verstoß gegen EU-Vorschriften liege ebenfalls nicht vor. Sie seien bereits nicht anwendbar, da ein grenzüberschreitender Sachverhalt nicht gegeben sei. Zudem wäre ein Eingriff auch gerechtfertigt. Die von der Klägerin zitierte Rechtsprechung beziehe sich auf Fälle zum Sportwettenmonopol oder zu „staatlichen Spielbanken“ und sei deshalb auf die Spielhallen u.a. wegen des unterschiedlichen Suchtpotenzials nicht übertragbar. Zudem sei es in einigen Entscheidungen nur um die Besteuerung der Dienstleistungen und insoweit vergleichbarer Sachverhalte gegangen. In Bayern würden lediglich neun staatliche Spielhallen und im Regierungsbezirk der Beklagten sogar nur eine staatliche Spielbank ca. 160 km vom Stadtgebiet der Beklagten entfernt betrieben. Demgegenüber habe es im Jahr 2014 in Bayern insgesamt 2.446 Spielhallen gegeben, im Gebiet der Beklagten mit einer Gerätedichte signifikant über dem bayerischen Durchschnitt. Daraus ergebe sich eine erheblich größere Spielsuchtgefährdung der Bevölkerung. Es gebe große Unterschiede zwischen Spielbanken und Spielhallen. Für die Nutzung der gewerblichen Geldspielautomaten in Spielhallen und im Gastronomiebereich gebe es kein vergleichbares Sperrsystem. In Spielbanken werde besonders viel Wert auf Suchtprävention gelegt. Durch die Auflagen könne die Spielsucht nicht gänzlich verhindert, jedoch erheblich eingedämmt werden.

47
Mit Beschluss der Kammer vom 12. April 2018 (Au 8 S 18.210, Au 8 S 18.212, Au 8 S 18.214, Au 8 S 18.216, Au 8 S 18.218 und Au 8 S 18.220) wurden die von der Klägerin mit Schriftsatz vom 13. Februar 2018 gestellten Eilanträge abgelehnt. Mit Beschluss vom 2. Oktober 2018 (Az. 22 CS 18.1117) stellte der Bayerischen Verwaltungsgerichtshof fest, dass der Beschluss des VG Augsburg vom 12. April 2018 wirkungslos geworden ist und verwarf die Beschwerde als unzulässig, da die Klägerin die Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO zurückgenommen hat.

48
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten, auch in den Eilverfahren (Au 8 S 18.210, Au 8 S 18.212, Au 8 S 18.214, Au 8 S 18.216, Au 8 S 18.218 und Au 8 S 18.220), verwiesen.

Entscheidungsgründe

49
Das Gericht konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten hierzu ihr Einverständnis erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

50
Über die (identischen) Klageverfahren konnte nach Verbindung der Klagen gem. § 93 Satz 1 VwGO gemeinsam entschieden werden.

51
Die zulässig erhobenen Klagen bleiben erfolglos. Die Beklagte hat die angefochtenen Befristungsentscheidungen (Nr. 2 und Nr. 3 der Bescheide) sowie die angefochtenen weiteren Regelungen (Nr. 5 und Nr. 6.1, 6.2, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9 und 6.11 der Bescheide) zu Recht getroffen. Die Bescheide vom 25. Januar 2018 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

52
1. Die der Klägerin für den Betrieb der (sechs) Spielhallen erteilte glücksspielrechtliche Erlaubnis (Nr.1 der Bescheide) wurde in Nr. 2 der Bescheide zeitlich bis zum 30. Juni 2021 befristet. Die Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis wurde von der Beklagten auf § 24 Abs. 2 Satz 2 des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV; durch Beschluss des Bayerischen Landtags vom 14. Juni 2012 mit Wirkung zum 1. Juli 2012 in Kraft getreten, GVBl S. 318 und S. 392, BayRS 2187-4-I) gestützt.

53

Die Notwendigkeit einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der (sechs) streitgegenständlichen Spielhallen und die angefochtene Befristungsentscheidung verstoßen entgegen der Auffassung der Klägerseite nicht gegen höherrangiges Unionsrecht (dazu nachfolgend zu b), soweit dieses überhaupt anwendbar ist (dazu nachfolgend zu a). Die Dauer der verfügten zeitlichen Befristung ist nicht zu beanstanden (dazu nachfolgend zu c).

54
a) Soweit zur Klagebegründung vom Bevollmächtigen der Klägerin in allgemeiner Weise geltend gemacht wird, dass das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle nach § 24 Abs. 1 GlüStV gegen Unionsrecht verstößt, folgt das Gericht dieser Auffassung nicht. Es ist vorliegend bereits zweifelhaft, ob es sich bei dem Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen der Klägerin um einen Sachverhalt handelt, der einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist und zugunsten der Klägerin der Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnet ist.

55
aa) Als inländische Gesellschaft mit ausschließlichem Firmensitz für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen im Inland ist der Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Grundfreiheiten für die Klägerin nicht in offensichtlicher Weise eröffnet. Der Betrieb der Spielhallen durch die Klägerin stellt keinen grenzüberschreitenden Vorgang dar. Damit kommt ein Anwendungsvorrang der unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Niederlassungsrechts, Art. 49 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und des Dienstleistungsverkehrs, Art. 56 ff. AEUV, der dazu führen könnte, dass die Regelungen zur Erlaubnispflicht von Spielhallen nach § 24 GlüStV nicht anzuwenden wären, nicht in Betracht (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 83; BayVGH, B.v. 22.12.2017 - 22 CS 17.1971 - juris Rn. 19 f.; VG München, U.v. 18.2.2020 - M 16 K 20.441 - juris Rn. 27 ff.; VG Würzburg, U.v. 23.1.2020 - W 5 K 19.1231 - juris Rn. 33; vgl. auch Lasch, Die Rechtmäßigkeit der spielhallenrechtlichen Vorschriften, BayVBl. 2019, S. 541/542).

56
bb) Soweit der Bevollmächtigte der Klägerin zur Begründung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts vorträgt, dass der überwiegende Teil der Gäste EU-Ausländer seien, ist dieses pauschale Vorbringen nicht geeignet, die vorstehende Bewertung in Frage zu stellen. Einen grenzüberschreitenden Sachverhalt ist aufgrund der räumlichen Gegebenheiten sowie in Bezug auf die geltend gemachten Berührungspunkte mit touristischen EUausländischen Empfängern der Glückspieldienstleistungen zu verneinen (BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 25 ff.).

57
b) Unabhängig vom Vorstehenden ist, selbst wenn für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu bejahen ist, das rechtliche Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der Spielhallen nach § 24 GlüStV i.V.m. Art. 9 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) i.d.F. d. Bek. vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922), zuletzt geändert mit Gesetz vom 9. Juni 2020 (GVBl S. 287), mit höherrangigem Unionsrecht vereinbar. Die gesetzlichen Regelungen zur Erlaubnispflicht zum Betrieb von Spielhallen nach dem 1. Juli 2017 verletzen nicht die Gewährleistungen der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56 und Art. 49 AEUV). Es liegen insoweit den Vorschriften im GlüStV und im AGGlüStV zum Recht der Spielhallen legitime Ziele zur Beschränkung der Grundfreiheiten zugrunde.

58
aa) Obergerichtlich geklärt ist, dass die Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen als Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und diese Erlaubnispflicht geeignet ist, unionsrechtlich legitimierte Ziele zu gewährleisten. Diese werden durch die Regelungen im GlüStV und den Ausführungsregelungen der Länder - vorliegend der Art. 9 ff. AGGlüStV - in systematischer und kohärenter Weise verwirklicht.

59
Eine Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit muss das Diskriminierungsverbot beachten und als Ausnahmeregelung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Der EuGH geht dazu in seiner Rechtsprechung davon aus, dass für die Regelungen der Glücksspiele „in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene […] es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei (steht),

die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen“ und „der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Verhinderung der Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen, zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen können“ (EuGH, U.v. 11.6.2015 - Berlington Hungary u.a., C-98/14 - juris Rn. 56 und Rn. 58). Die Beschränkungen, die unter anderem auch in der Notwendigkeit der Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Spielhalle liegen können, müssen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein, was vom Gericht zu prüfen ist (EuGH, a.a.O., Rn. 64 f.).

60
bb) In Anwendung dieser Vorgaben hat das OVG Niedersachsen im Einzelnen dargelegt, dass (unter anderem) die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Suchtbekämpfung und der Jugend- und Spielschutz als legitime, in § 1 GlüStV vorgegebenen Ziele liegen im Rahmen eines kohärenten Konzepts zur Spielsuchtbekämpfung (NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 26 ff., Rn. 28; mit dem gleichen Ergebnis auch BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 29 ff.; OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 34 ff.; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 150; vgl. auch OVG Sachsen, B.v. 29.11.2019 - 6 B 143/18 - NVwZ-RR 2020, 777 Rn. 63 ff.; OVG Hamburg, B.v. 20.10.2020 - 4 Bs 226/18 - juris Rn. 14 ff. zur Vereinbarkeit der weiteren glücksspielrechtlichen Regelungen in § 25 GlüStV mit dem Unionsrecht; ausführlich auch VG München, U.v. 18.2.2020 - M 16 K 20.441 - juris Rn. 35 ff.).

61
Es ist für das Gericht nicht erkennbar, dass von dieser rechtlichen Bewertung, die insbesondere auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum problematischen Glücksspielverhalten an Geldspielautomaten, die den Regelungen im GlüStV und dem AGGlüStV für die Spielhallen zugrunde liegen, berücksichtigt (vgl. NdsOVG, a.a.O., Rn. 28), im vorliegenden Verfahren abzuweichen ist.

62
cc) Die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen stellt entgegen der Auffassung der Klägerseite auch keine Dienstleistungskonzession im Sinne der RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl EU Nr. L 91, S. 1 ff.) dar. Die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis erfolgt vielmehr durch Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG, diese Erteilung ist bereits nach den Erwägungsgründen der RL 2014/23/EU vom Anwendungsbereich der Dienstleistungskonzession ausgeschlossen (vgl. Sätze 1 und 3 des 14. Erwägungsgrundes und 35. Erwägungsgrundes sowie den 11. Erwägungsgrund; vgl. BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1656 - juris Rn. 33 ff.; BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 66; im Ergebnis ebenso: VG München, U.v. 18.2.2020 - M 16 K 20.441 - juris Rn. 34).

63
c) Die für den Betrieb der Spielhallen ab dem 1. Juli 2017 in Anwendung von § 24 Abs. 1 GlüStV erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis wurde von der Beklagten befristet erteilt (Nr. 2 der angefochtenen Bescheide). Die Befristung der (jeweiligen) glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum 30. Juni 2021 ist rechtmäßig auf § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV gestützt. Diese Vorschrift stellt entgegen der Auffassung des Bevollmächtigten der Klägerin eine mit dem höherrangigen Recht vereinbare, ausreichende Rechtsgrundlage für die Befristungsentscheidung dar.

64
aa) Wie vorstehend bereits dargelegt, bestehen gegen die Anwendbarkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV für den Betrieb der Spielhallen keine Bedenken. Damit ist die für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis zwingend zu befristen („Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen“; § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Eine unbefristete Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist damit kraft Gesetzes ausgeschlossen.

65
bb) Bei der Dauer der Befristung hat sich die Beklagte in Abwägung zwischen den Interessen der Klägerin an einem planbaren Betrieb der Spielhallen und dem Interesse an einer in absehbarer Zeit möglichen Überprüfung der Erfüllung der Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrags an den Betrieb der Spielhallen (auch) an der Gültigkeitsdauer des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen orientiert, der nach § 35 Abs. 2 GlüStV bis zum 30. Juni 2021 abgeschlossen ist. Denn gleichzeitig wurde mit dieser Befristung der erteilten

glücksspielrechtlichen Erlaubnis die für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen notwendige Befreiung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV in gleicher Weise befristet. Da aber die Befreiung nach Art. 12 Satz 3 AGGlüStV „nicht über die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrags hinaus erteilt werden“ kann, ist sachgerecht, auch die für den Betrieb der Spielhallen notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis jedenfalls längstens bis zum Ablauf des Glücksspielstaatsvertrags zum 30. Juni 2021 zu befristen.

66
Unabhängig davon sichert die Befristungsentscheidung in geeigneter Weise das staatliche Kontroll- und Überwachungsinteresse bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten und stellt für den Betreiber der Spielhalle eine angemessene Regelung für weitere Vermögensdispositionen dar (ebenso BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1732 - juris Rn. 52 ff.; BayVGH, B.v. 25.2.2021 - 23 ZB 19.1820 - juris Rn. 20 ff.; OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 58 ff.; vgl. auch BayVGH, B.v. 26.3.2014 - 22 ZB 14.221 - juris Rn. 20; ausführlich auch VG München, U.v. 18.2.2020 - M 16 K 20.441 - juris Rn. 16 ff.; VG Regensburg, U.v. 27.2.2020 - RN 5 K 19.1479 - juris Rn. 43 ff.).

67
2. Soweit die Klägerin die Befristung der Befreiung hinsichtlich des Verbundsverbots angreift (jeweils Nr. 3 der Bescheide), begründet der Bevollmächtigte der Klägerin dies ebenfalls allein damit, dass dies im Widerspruch zu höherrangigen und damit anwendungsvorrangigen Vorschriften des Unionsrecht stehe (vgl. Bl. 22 des Schriftsatzes vom 25.2.2019, Bl. 383 der Gerichtsakte). Es wird deshalb auf die Ausführungen unter Nr. 1 verwiesen.

68
3. Soweit in Nr. 5 der angefochtenen Bescheide die Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund unter der Nr. 3 des jeweiligen Bescheids unter der auflösenden Bedingung, dass die Bestimmungen des von der Klägerin vorgelegten Anpassungskonzepts für den Zeitraum der Geltungsdauer der Befreiung eingehalten werden, erteilt und für den Fall der Nichteinhaltung des Anpassungskonzepts das Erlöschen der Befreiung geregelt worden ist, wendet sich die Klage insoweit nur in allgemeiner Form gegen die Anwendbarkeit der Regelungen der §§ 24 ff. GlüStV i.V.m. Art. 9 ff. AGGlüStV und hält diese für mit dem Unionsrecht unvereinbar. Zu dieser Auffassung der Klägerseite, der das Gericht nicht folgt, kann zur Vermeidung von Wiederholungen ebenfalls auf das Vorstehende (oben zu Nr. 1) verwiesen werden.

69
In den streitgegenständlichen Bescheiden hat die Beklagte zur Begründung der Nebenbestimmung in Nr. 5 der Bescheide auf die Regelung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV Bezug genommen (Ziffer II.4 der Gründe der angefochtenen Bescheide). Diese Rechtsgrundlage ist unzutreffend, da sie nur den Erlass von Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis erfasst, nicht aber eine Nebenbestimmung zu der in Nr. 3 der angefochtenen Bescheide nach §§ 25 Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV erteilten Befreiung vom Verbundverbot.

70
Trotz dieser fehlerhaft in Bezug genommenen Rechtsgrundlage hat die Beklagte jedoch im Ergebnis rechtsfehlerfrei die auflösende Bedingung als Nebenbestimmung zur erteilten Befreiung erlassen, ein Ermessensausfall liegt insoweit entgegen der Auffassung der Klägerseite nicht vor.

71
Zu der inhaltlich in identischer Weise erfolgten Regelung einer anderen Kreisverwaltungsbehörde (vgl. VG Augsburg, U.v. 26.2.2019 - Au 8 K 17.1005 u.a. - juris Rn. 10) in mehreren Bescheiden vom 1. Juni 2017 (dort in Ziffer 6. der streitgegenständlichen Bescheide), mit denen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis und eine Befreiung vom Verbundverbot erteilt worden ist, hat das Gericht zu der vorliegend angefochtenen Nebenbestimmung ausgeführt:

72
„a) Ziffern 6. der streitgegenständlichen Bescheide sind rechtmäßig.

73
aa) Da die auflösenden Bedingungen in Ziffern 6. der Bescheide vom 1. Juni 2017 als Nebenbestimmungen zu den Befreiungen von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erlassen

wurden, ist nicht § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV i.V.m. Art. 36 BayVwVfG als Rechtsgrundlage heranzuziehen, da diese Vorschrift nach ihrem Wortlaut nur Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis selbst erfasst.

74
Richtige Rechtsgrundlage ist demnach alleine Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG, da auf die Erteilung einer Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund kein Anspruch besteht. Gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4, 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV können bzw. dürfen die zuständigen Behörden eine Befreiung zulassen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind, so dass die Erteilung einer Befreiung im Ermessen der Behörde steht.

75
Eine Ermessensreduktion auf Null und daraus folgende Ansprüche der Klägerin auf die Erteilung der Befreiungen von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund liegen zur Überzeugung des Gerichts nicht vor. Selbst wenn gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 Hs. 1, Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV eine unbillige Härte vorliegt, die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nicht 48 überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird, so sind gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 Hs. 2 GlüStV immer noch die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen, so dass die Behörde im Einzelfall keine Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erteilen muss.

76
bb) Die gesetzlichen Voraussetzungen des Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG sind erfüllt.

77
Gemäß Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen unbeschadet des Absatzes 1 mit einer der in Nrn. 1 bis 5 genannten Nebenbestimmungen erlassen bzw. verbunden werden.

78
Die Klausel „unbeschadet des Abs. 1“ stellt eine Rechtsgrundverweisung auf Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG dar. Diese Verweisung ist so zu lesen, dass für den Fall, in dem ein Anspruch auf ermessensfehlerfrei Entscheidung über den Erlass eines Verwaltungsakts besteht, dieser mit einer Nebenbestimmung versehen werden darf, wenn die Nebenbestimmung sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden. Zweck des Art. 36 Abs. 1 Alternative 2 BayVwVfG ist es, rechts- und anspruchsbegründende Voraussetzungen, deren Fehlen zur Versagung des Verwaltungsakts führen muss, auszuräumen (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 36 Rn. 121, 132). Eine Nebenbestimmung ist somit nur zulässig, wenn sie sicherstellen soll, dass die Voraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsakts erfüllt werden, nicht hingegen dann, wenn sie nur sicherstellen soll, dass die Voraussetzungen erfüllt bleiben. Das gilt jedenfalls für solche Nebenbestimmungen, die - wie auflösende Bedingung, Befristung oder Widerrufsvorbehalt - darauf zielen, die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts zu beseitigen (vgl. BVerwG, U.v. 9.12.2015 - 6 C 37/14 - juris Rn. 17, 20).

79
Entgegen der Ansicht der Klägerin stellen die in den Ziffern 6. der streitgegenständlichen Bescheide verfügten auflösenden Bedingungen sicher, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Befreiungen von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erfüllt werden.

80
(1) Die Klägerin vertritt insoweit die Auffassung, dass sich den gesetzlichen Bestimmungen nur das Vorliegen einer unbilligen Härte, die Einhaltung der Gerätehöchstzahl sowie das Vorlegen eines geeigneten Anpassungskonzepts als Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund entnehmen lassen (§ 29 Abs. 4 Satz 4 Hs. 1, Satz 5 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV), so dass die weitere Erfüllung vor allem des Anpassungskonzepts im Laufe des Betriebs der Spielhallen nicht Gegenstand der auflösenden Bedingung sein kann.

81
Allerdings ist § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV, der nach dem Wortlaut der zweiten Alternative seines ersten Satzes das bloße „Vorlegen“ eines Konzeptes zur weiteren Anpassung genügen lässt, dahingehend auszulegen, dass die Anforderungen des Anpassungskonzepts sicherzustellen sind.

82
§ 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV strebt einen Interessenausgleich zwischen den mit dem Staatsvertrag verfolgten Allgemeinwohlzielen und dem Bestandsschutz im Einzelfall an, wodurch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots Rechnung getragen werden soll (LT-Drs. 16/12192, S. 14). Auch § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV ist eine Kompromissregelung und bringt einerseits Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber mit den Allgemeinwohlzielen der §§ 24, 25 GlüStV andererseits in Einklang. Die von §§ 24, 25 GlüStV verfolgten Allgemeinwohlziele sollen jedoch auf Dauer nicht hintan gestellt werden (LT-Drs. 16/11995, S. 32). Vor dem Hintergrund dieses Interessenausgleichs zwischen Vertrauens- und Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber und den Allgemeinwohlzielen der §§ 24, 25 GlüStV würde ein Verständnis des § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 Alt. 2 AGGlüStV dahingehend, dass das bloße Vorlegen eines Anpassungskonzeptes genügt, einseitig zu Lasten der Allgemeinwohlziele der §§ 24, 25 GlüStV gehen. Diese stellen jedoch überragend wichtige Gemeinwohlziele dar, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen können (BVerwG, U.v. 5.4.2017 - 8 C 16/16 - juris Rn. 34). Daher ist § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 Alt. 2 AGGlüStV teleologisch so auszulegen, dass die Anforderungen des Anpassungskonzepts nicht nur im Zeitpunkt der Erteilung der Befreiung, sondern dauerhaft während des Betriebs der Verbundspielhallen sicherzustellen sind.

83
Für dieses Ergebnis spricht auch ein systematischer Vergleich mit § 25 Abs. 2 GlüStV und § 24 Abs. 3 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGGlüStV.

84
Gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen. Das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV verfolgt das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Beschränkung des insgesamt verfügbaren Spielhallenangebots (LT-Drs. 16/11995, S. 31). Näher wird das Verbundverbot damit begründet, dass Mehrfachspielhallen aufgrund des gesteigerten Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellten und durch sie ein „Las-Vegas-Effekt“ eintrete, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen biete (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 16/4027, S. 11; Landtag des Saarlandes, Drs. 15/15, S. 71). Durch das Verbundverbot sollen das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit auf ein harmloses Freizeitvergnügen zurückgeführt sowie die Entstehung spielbankähnlicher Großspielhallen verhindert werden (LT-Drs. 16/11995, S. 31). Das Verbundverbot soll zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken“ kommt (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 16/4027, S. 11). Der Spieler soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12 u.a. - juris Rn. 133 ff.; OVG Sachsen, B.v. 9.11.2017 - 3 B 240/17 - juris Rn. 16). Die Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund stellt somit einen begünstigenden Verwaltungsakt dar, der die Rechtspositionen der Klägerin entgegen der gesetzlich intendierten Grundkonstellation ausnahmsweise erweitert. Um diesen Ausnahmecharakter einer Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund zu wahren, ist § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV so auszulegen, dass die Anforderungen des Anpassungskonzepts auch während des Betriebs der Verbundspielhallen sicherzustellen sind.

85
Auch die Vorschrift des § 24 Abs. 3 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGGlüStV stützt dieses Ergebnis. Gemäß § 24 Abs. 3 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGGlüStV darf die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV nur erteilt werden, wenn die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen nach § 4 Abs. 3 GlüStV, des Internetverbots in § 4 Abs. 4 GlüStV, der Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV, der Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 GlüStV sichergestellt ist. Wenn aber schon bei der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für eine Einzelspielhalle - wie es der gesetzlich vorhergesehene Regelfall ist (§ 25 Abs. 2 GlüStV) - die o.g. Voraussetzungen sichergestellt sein müssen, dann müssen erst Recht im Fall einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht und deshalb als

besonders gefährlich eingeschätzt wird (s. dazu oben), die Anforderungen des § 29 Abs. 4 Satz 5 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 Alt. 2 AGGlüStV sichergestellt sein, so dass das bloße Vorlegen eines Anpassungskonzepts für die Erteilung einer Befreiung von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund nicht genügen kann. Vielmehr ist die dauerhafte Einhaltung des Anpassungskonzepts sicherzustellen.

86
Somit stellen die Ziffern 6. der streitgegenständlichen Bescheide sicher, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Befreiungen von der Erfüllung des Verbotes mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erfüllt werden. (…)

87
cc) Der Beklagte hat das ihm gemäß Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG jeweils eingeräumte pflichtgemäße Ermessen rechtmäßig ausgeübt, insbesondere sind keine Ermessensüberschreitungen ersichtlich. Der Erlass der auflösenden Bedingungen war verhältnismäßig. Mit der Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen des § 29 Abs. 4 Satz 4 Hs. 1, Satz 5 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV verfolgt der Beklagte mit dem Erlass der auflösenden Bedingungen einen legitimen Zweck. Die auflösenden Bedingungen sind geeignet, die Erreichung dieses Zwecks zu fördern. Zudem sind sie auch erforderlich. Es sind keine zur Zweckerreichung gleichermaßen geeignete, aber weniger einschneidende Mittel ersichtlich. Insbesondere wären Auflagen, die der Klägerin die Einhaltung der von ihr vorgelegten Anpassungskonzepte vorschreiben, nicht gleichermaßen geeignet. Mit Auflagen könnte die zuständige Behörde auf eine Nichteinhaltung der Anpassungskonzepte nicht gleich effektiv reagieren. Der Erlass der auflösenden Bedingungen ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Zur Erreichung des legitimen Zwecks wird nicht übermäßig in die Rechte der Klägerin eingegriffen. Grundsätzlich handelt es sich bei der Befreiung um einen Verwaltungsakt, der entgegen der gesetzlich intendierten Grundkonstellation ausnahmsweise die Rechtsposition der Klägerin erweitert. Zudem handelt es sich bei den Regelungen in Ziffern 6. der streitgegenständlichen Bescheide um Potestativbedingungen, deren Eintritt also ausschließlich in der Sphäre der Klägerin liegt. Einzig ihr obliegt es, die vorgelegten Anpassungskonzepte einzuhalten und den Bedingungseintritt somit zu vermeiden (VG Regensburg, U.v. 15.10.2018 - RN 5 K 17.1134, RN 5 K 17.1140, RN 5 K 17.1141, RN 5 K 17.1142 - juris Rn. 43). Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den auflösenden Bedingungen in Ziffern 6. der streitgegenständlichen Bescheide um Berufsausübungsregeln handelt, da Art und Weise der Berufstätigkeit bestimmt werden. Berufsausübungsregeln führen zur geringsten Beeinträchtigung der Berufsfreiheit und sind bereits zulässig, wenn sie auf Grund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen. Die Frage, ob die hier grundsätzlich gegebenen Berufsausübungsregeln ausnahmsweise wegen ihrer Auswirkungen im Einzelfall einem Eingriff in die Freiheit der Berufswahl nahe kommen und daher nur mit wichtigen Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden könnten (BVerfG, U.v. 3.11.1982 - 1 BvL 4/78 - juris Rn. 56 ff.; BVerfG, U.v. 4.3.1964 - 1 BvR 371/61, 1 BvR 373/61 - juris Rn. 16), kann dahinstehen, da jedenfalls derartige wichtige Gründe des Allgemeinwohls vorliegen. 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), da im Rahmen der Entscheidung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV die Ziele des § 1 GlüStV zu berücksichtigen sind.

88
Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Beklagte in den Begründungen zu den Ziffern 6. seiner Bescheide vom 1. Juni 2017 - statt wie vorstehend zu Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG ausgeführt - von § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV und somit von einer falschen Rechtsgrundlage ausgeht. Art. 36 BayVwVfG enthält keine näheren Festlegungen oder Umschreibungen der Zwecke, zu deren Verwirklichung oder Wahrung Nebenbestimmungen zulässig sind, sondern begnügt sich mit der negativen Abgrenzung in Abs. 3, wonach dem Zweck des Verwaltungsakts zuwiderlaufende Nebenbestimmungen ausgeschlossen sind. Maßgeblich sind insoweit die allgemeinen Grundsätze für die Ermessensausübung gem. Art. 40 BayVwVfG in Verbindung mit dem im konkreten Fall anwendbaren Recht (Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 36 Rn. 79). Insofern sind keine anderen Erwägungen zu treffen, da das zu berücksichtigende Fachrecht der

Glücksspielstaatsvertrag ist, mit dessen Anforderungen sich der Beklagte - im Ergebnis zutreffend - auseinandergesetzt hat (s. dazu oben).

89
(VG Augsburg, U.v. 26.2.2019 - Au 8 K 17.1005 u.a. - juris Rn. 57 ff.)

90
Die gleichen Erwägungen, auf die in vollem Umfang Bezug genommen wird, gelten in den vorliegenden Verfahren für die von der Beklagten unter Nr. 5 der angefochtenen Bescheide vom 25. Januar 2018 getroffene (inhaltlich identische) Nebenbestimmung (im Ergebnis ebenso VG München, U.v. 19.5.2020 - M 16 K 17.4259 - juris Rn. 37 ff.). Im Klageverfahren wurde nichts vorgetragen, was eine abweichende Beurteilung begründen könnte.

91
4. Die Auflagen in Nr. 6.1 und 6.2, mit denen die Anzahl der Geldund Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten begrenzt wird, sind ebenfalls rechtmäßig.

92
Rechtsgrundlage für den Erlass der Auflagen unter Nrn. 6.1 bzw. 6.2 der Bescheide ist Art. 12 Satz 1 AGGlüStV. Diese Norm ist aufgrund der §§ 24, 25 Abs. 1 und Abs. 2, 29 Abs. 4 Satz 2 und Satz 4 GlüStV anzuwenden. Danach darf eine Befreiung von einzelnen Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrags (und damit eine glücksspielrechtliche Erlaubnis) nur erteilt werden, wenn die Gesamtzahl der Geldund Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten in den in einem baulichen Verbund, insbesondere einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebrachten Spielhallen 48 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird.

93
a) Gegen die Anwendung der Vorschriften des GlüStV und des AGGlüStV bestehen weder verfassungsrechtliche Bedenken (nachfolgend zu aa) noch sind die Vorschriften vor dem Hintergrund des Unionsrechts unanwendbar (dazu nachfolgend zu bb).

94
aa) Soweit die Klägerseite geltend macht, die Regelungen zum Verbundverbot in § 25 Abs. 2 GlüStV bzw. den Befreiungen davon nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV seien mit den Grundrechten der Klägerin aus Art. 12, Art. 14 und Art. 3 GG unvereinbar und dem Landesgesetzgeber fehle auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz, geht diese Auffassung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u.a. - NVwZ 2017, 1111 Rn. 96 ff.) ins Leere:

95
Die Bundesländer besitzen die Gesetzgebungskompetenz für die Regelungen zum Verbundverbot, eine verdrängende Kompetenz des Bundes liegt insoweit nicht vor. Auch wenn sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage unmittelbar nur auf § 25 Abs. 2 GlüStV und das dazu ergangene Saarländische Spielhallengesetz bezieht, bestehen keine ernsthaften Zweifel, dass diese Beurteilung auch für die nach bayerischem Landesrecht identische Rechtslage gilt (vgl. ausführlich BayVGH, B.v. 23.8.2017 - 22 ZB 1232/17 - juris Rn. 13 f.; ebenso ausführlich für die insoweit identische Rechtslage nach niedersächsischem Landesrecht NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 10 ff.; ebenso OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 92). Gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG ist somit mit bindender Wirkung auch für das vorliegende Verfahren von der Gesetzgebungskompetenz des bayerischen Landesgesetzgebers auszugehen.

96
Die streitentscheidenden Vorschriften in § 24 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV, § 24 Abs. 2 Satz 2 GlüStV, § 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 AGGlüStV, § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV verstoßen auch nicht materiell gegen Art. 3, Art. 12 und Art. 14 GG. Zunächst ist festzuhalten, dass die Klägerin von den vorgenannten Vorschriften profitiert, da das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV für sie gerade nicht gilt (§ 29 Abs. 4 Satz 2 und Satz 4 GlüStV). Insoweit kann die Klägerin sich auch nicht auf eine ungerechtfertigte Grundrechtsverletzung berufen. Beschwert kann die Klägerin daher nur von der Regelung des Art. 12 AGGlüStV sein.

97
Die Regelung des Art. 12 AGGlüStV verstößt weder gegen Art. 12 GG noch gegen Art. 14 GG oder gegen Art. 3 GG. Wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 - Vf. 4-VII-13 - juris Rn. 86, mit Bezugnahme auf BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12) für die zu Art. 12 GG und Art. 3 GG inhaltsgleichen Regelungen der Verfassung des Freistaates Bayern zu Recht festgestellt hat, stellt das Übergangsrecht des Art. 12 AGGlüStV i.V.m. § 29 Abs. 4 GlüStV insgesamt einen zulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber und eine gleichfalls zulässige Eigentumsbegrenzung dar. Eingriffe in die Grundrechte sind durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt (vgl. dazu unten unter Buchst. bb und cc und OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 84 ff. und Rn. 96 ff.).

98
Ferner musste der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Prüfung des Gleichheitssatzes der Verfassung des Freistaates Bayern auch eine mögliche Ungleichbehandlung mit Spielbanken prüfen, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH, E.v. 12.6.2017 - Vf. 4-VII-13 - juris Rn. 18) verneint hat. Das Gerätespiel in Spielbanken ist nicht mit dem in Spielhallen zu vergleichen, so dass aus diesem Grund eine Ungleichbehandlung nicht gegeben ist (so auch OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 129 ff.).

99
Sofern die Klägerin eine Verletzung des Art. 14 GG geltend macht, dürfte der Schutzbereich dieses Grundrechts nicht neben Art. 12 GG eröffnet sein. Jedenfalls eröffnet Art. 14 GG keinen weitergehenden Schutz als Art. 12 GG (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 169, 178, 212), so dass auch eine Verletzung dieses Grundrechts ausscheidet.

100
Ferner verletzen auch die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV keine Grundrechte (BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 - juris Rn. 213). Anders als die Klägerin meint, wurden bereits mit dem § 29 Abs. 4 Satz 2 und Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 Satz 1 AGGlüStV großzügige Übergangsregelungen eingeräumt, auch wenn diese der Klägerin möglicherweise nicht bekannt waren.

101
bb) Für die von der Klägerseite umfangreich vorgetragenen Bedenken gegen die Anwendbarkeit der Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV wegen deren Unvereinbarkeit mit Unionsrecht wird auf die obigen Ausführungen zu 1. verwiesen, die in gleicher Weise auch vorliegend bereits durchgreifende Zweifel daran, ob sich die Klägerin auf den Anwendungsvorrang etwaiger unionsrechtlicher Regelungen berufen kann (s. oben zu 1.a), aufwerfen.

102
Jedenfalls sind aber die vorliegend maßgeblichen Regelungen des GlüStV und des AGGlüStV, selbst wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu bejahen wäre, mit Unionsrecht vereinbar. Die Regelungen zum Verbundverbot verletzen nicht die Gewährleistungen der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 56 und Art. 49 AEUV. Es liegen insoweit den Regelungen des Rechts der Spielhallen legitime Ziele zur Beschränkung der Grundfreiheiten zugrunde.

103
Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in der Entscheidung vom 16. Dezember 2016 (zur insoweit identischen Rechtslage nach dem Landesrecht des Landes Berlin) folgendes ausgeführt:

104
„Der Europäische Gerichtshof hat die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. zusammenfassend BVerwG Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 < 58 ff., 71 ff.> m.w.N.). Der Europäische Gerichtshof hat das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten. Der Senat kann offenlassen, ob es auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung

entfaltet, soweit eine unionsrechtliche Grundfreiheit berührt ist. Denn es läge hier jedenfalls kein Verstoß gegen die aus ihm abgeleiteten Anforderungen vor“ (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 84 f.).

105
Dem folgend hat das NdsOVG (für die insoweit ebenfalls identische Rechtslage nach niedersächsischem Landesrecht) im Einzelnen dargelegt, dass die durch die Regelungen zum Mindestabstandsgebot und zum Verbundverbot sowie die Erlaubnispflicht für den Betrieb von Spielhallen (von der Klägerin behauptete) Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet ist, unionsrechtlich legitimierte Ziele zu gewährleisten. Diese werden durch die Regelungen im GlüStV und den Ausführungsregelungen der Länder - vorliegend der Art. 9 ff. AGGlüStV - in systematischer und kohärenter Weise verwirklicht. Denn die von der Klägerseite insoweit als nicht dem Kohärenzerfordernis entsprechende Werbepraxis des Deutschen Toto- und Lotto-Blocks (DTB) sowie die Zulassung von Online-Casinospielen lassen unter Berücksichtigung des Risikos problematischen Spielverhaltens in (Verbund-)Spielhallen nicht darauf schließen, dass die Regulierung des (Weiter-)Betriebs von Spielhallen durch den GlüStV und die Ausführungsregelungen der Länder zur Zielverwirklichung ungeeignet wäre (ausführlich dazu NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 22 ff.; ebenso OVG NW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 307/17 - juris Rn. 36 ff. und OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 150). Ungeachtet dessen entfällt die Eignung einer Regelung zur Bekämpfung von Spielsucht nicht ohne Weiteres schon deshalb, weil illegale Formen von Suchtgefahren insbesondere im Internet nicht vollständig ausgeschlossen und unterbunden werden können (vgl. HambOVG, B.v. 20.10.2020 - 4 Bs 226/18 - juris Rn. 47 m.w.N.) oder eine Verwaltungspraxis im Hinblick auf eine zu erwartende Gesetzesänderung in einem anderen Glücksspielsektor bezogen auf diesen Bereich angepasst bzw. modifiziert wird. Auch das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG gebietet lediglich, Ermessen in gleichgelagerten Fällen gleichmäßig auszuüben (vgl. BVerwG, U.v. 9.7.2014 - 8 C 36.12 - juris Rn. 25; VGH BW, U.v. 4.7.2019 - 6 S 1354/18 - juris Rn. 30). Im Übrigen liegt es auf der Hand, dass hinsichtlich des Spielens von Glücksspielen in Spielhallen sowie im Internet aufgrund der zutage tretenden Unterschiede regelmäßig nicht von gleichgelagerten Fällen gesprochen werden kann (VGH BW, B.v. 3.3.2021 - 6 S 3097/20 - juris Rn. 18; ebenso OVG NRW, U.v. 10.3.2021 - 4 A 4700/19 - juris Rn. 40). Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffene Beschränkung lediglich „scheinheilig“ zur Suchtbekämpfung eingeführt worden wäre, tatsächlich aber einem anderen - insbesondere fiskalischen - Zweck dient. Zudem gibt es auch bereichsübergreifend keine gegenläufigen landesgesetzlichen Regelungen oder eine sie konterkarierende Politik, für die zu prüfen wäre, ob sie die Wirksamkeit dieser Einschränkungen beeinträchtigen könnten (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 85; OVG Saarland, U.v. 5.7.2017 - 1 A 51/15 - juris Rn. 317).

106
Die entscheidende Kammer schließt sich dieser Auffassung ausdrücklich an. Entgegen der von der Klägerseite vertretenen Meinung sind der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt nach § 24 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 AGGlüStV sowie das gesetzliche Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV) mit Unionsrecht vereinbar. Insoweit ist nach Auffassung der Kammer aufgrund der gesetzgeberischen Entscheidung zur Regulierung des (Weiter-)Betriebs der Spielhallen mit entsprechenden Befreiungsvoraussetzungen in den genannten Regelungen auch für die Beklagte keine weitere Darlegung in den angegriffenen Bescheiden geboten. Dass die Wertungen des Gesetzgebers in der Situation der Spielhallen der Klägerin im Stadtgebiet der Beklagten nicht zutreffend wären, ist nicht erkennbar.

107
cc) Die von der Klägerin beanstandeten Regelungen verstoßen auch nicht gegen die Notifizierungspflicht der RL 98/34/EG (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 86 f.).

108
Die hier angegriffenen Vorschriften des Gesetzes unterlagen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O.), der das Verwaltungsgericht folgt, nicht der Informationspflicht aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1 der RL 98/34/EG, da sie keine „technischen Vorschriften“ im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 1 der Richtlinie darstellen. Der Europäische Gerichtshof sieht nationale Vorschriften, die bestimmte Verwendungsmöglichkeiten eines Erzeugnisses nach seinem Inverkehrbringen einschränken, nur dann als notifizierungspflichtige „sonstige Vorschriften“ nach Art. 1 Nr. 4 der RL 98/34/EG an, wenn sie auf das Erzeugnis selbst bezogen sind und dessen Zusammensetzung, Art oder Vermarktung wesentlich

beeinflussen können (EuGH, U.v. 19.7.2012, C-213/11 u.a. - NVwZ-RR 2012, 717 - juris Rn. 27 ff., 35; EuGH, U.v. 13.10.2016 - C-303/15 - juris Rn. 20 ff., 29). Die Verwendungsbeschränkung muss sich auf jedes Exemplar des betreffenden Erzeugnisses beziehen und ihm dadurch kraft seiner Beschaffenheit im weiteren Lebenszyklus anhaften. Dies wird auch daran deutlich, dass eine nationale Verwendungsbeschränkung nur dann als „sonstige Vorschrift“ mitteilungspflichtig ist, wenn sie die Nutzungskanäle für das betreffende Erzeugnis verringert (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 - C-98/14 - juris Rn. 99; EuGH, U.v. 13.10.2016 - C-303/15 - juris Rn. 26). Das ist dann der Fall, wenn in einem bestimmten Nutzungskanal kein Exemplar des betreffenden Erzeugnisses mehr verwendet werden darf (vgl. zum Verbot der Verwendung von Spielautomaten außerhalb von Spielcasinos: EuGH, U.v. 11.6.2015 - C-98/14 - juris Rn. 99). Eine geplante nationale Regelung ist dagegen nicht nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie mitteilungspflichtig, wenn sie den potenziellen Einsatzbereich eines Erzeugnisses lediglich bestimmten Bedingungen unterwirft und ihn damit in einer Weise beschränkt, die nicht für jedes einzelne Exemplar zum Tragen kommt. Die Verringerung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen sowie die Anforderungen an den Betrieb von Spielhallen haften nicht dem Erzeugnis der Spielautomaten als solches an und verringern nicht ihre Nutzungskanäle. Sie führen vielmehr u.a. zu einer verringerten Dichte an Geldspielgeräten innerhalb dieser Spielstätten und verringern die Größe des Marktes für Spielautomaten und möglicherweise auch deren Wert. Dies ist für die Frage der Notifizierungspflicht irrelevant (EuGH, U.v. 21.4.2005 - C-267/03 - juris Rn. 95). Auch nach vollständiger Umsetzung der angegriffenen Regelungen bleibt die Verwendung von Spielgeräten in Spielhallen zulässig, selbst wenn einige Betreiber zur Wahl eines anderen Standortes veranlasst werden und in einer Spielhalle nur eine geringere Zahl von Geräten aufgestellt werden darf (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6/15 - BVerwGE 157, 127 Rn. 86 ff.; OVG Hamburg, U.v. 7.2.2018 - 4 Bf 217/17 - juris Rn. 223 ff.).

109
b) Die Voraussetzungen des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV liegen vor. Die sechs streitgegenständlichen Spielhallen befinden sich innerhalb eines Gebäudes und stehen untereinander in „einem baulichen Verbund“ (Art. 12 Satz 1 AGGlüStV).

110
Bei dem Begriff „baulicher Verbund“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der nach der Rechtsprechung des BayVGH unter Berücksichtigung des Schutzzwecks des Erlaubnisvorbehalts gemäß § 1 GlüStV (vgl. § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV) und unter Beachtung der baurechtlichen Situation näher zu bestimmen ist (vgl. BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 590/15 - juris Rn. 20 f.).

111
Vorliegend befinden sich alle sechs Spielhallen innerhalb eines einheitlichen Gebäudes. Dies ergibt sich aus den dem Betrieb der (sechs) Spielhallen zugrundeliegenden jeweiligen Erlaubnisbescheiden gem. § 33 i GewO vom 30. November 2010 mit den beiliegenden Plänen, die zum Bestandteil dieser Bescheide erklärt worden sind. Das Gebäude ist ein einheitliches Gebäude mit einheitlicher Erschließung. Bereits aufgrund dieses eindeutigen Befundes ist eine weitere Einschränkung vorliegend nicht geboten (vgl. für den Begriff des „Gebäudekomplexes“: BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 590/15 - juris Rn. 21).

112
Entgegen der Auffassung der Klägerseite spielt es für dieses einheitliche Gebäude vorliegend auch keine Rolle, dass zwischen den einzelnen Spielhallen ein unmittelbarer Durchgang nicht möglich ist. Denn wie sich aus den Plänen im Einzelnen ergibt, ist trotz dieser Situation ein Hin- und Herwechseln zwischen den einzelnen Spielhallen des Gebäudes untereinander „ohne großen Aufwand“ (BayVGH, U.v. 11.10.2016 - 10 BV 590/15 - juris Rn. 21) möglich. Die Eingänge zu den (sechs) Spielhallen liegen für je zwei Spielhallen nahezu ohne jeden Zwischenraum direkt nebeneinander, unter einem gemeinsamen Vordach ist ein Wechseln von einer Spielhalle in die nächste ohne Aufwand möglich. Das Verlassen der Spielhallen führt nicht dazu, dass mit dem kurzzeitigen Betreten des Außenbereichs eine von der Rechtsprechung geforderte erneute Hemmschwelle aufgebaut wird, da ein Wechsel in eine andere Spielhalle kurzläufig möglich und eine Blickbeziehung zur nächsten Spielhalle gegeben ist. Es ist möglich, eine Spielhalle über deren zweiten Ausgang zu verlassen und somit über den nächsten, unmittelbar anschießenden Eingang die dritte Spielhalle zu erreichen und dort über den nächsten Ausgang diese zu verlassen und in die nächstgelegene weitere Spielhalle zu wechseln. Auf diese Weise ist es möglich, zwischen sämtlichen sechs Spielhallen ohne größere Wege durch den Außenbereich zu wechseln. Damit ist vor dem Hintergrund des mit der

Regelung verfolgten Spielerschutzes (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) ebenfalls von einem einheitlichen Gebäude auszugehen. Hinzu kommt, dass nach den Plänen die Räume im mittleren bis zum nördlichen Bereich der Spielhallen als gemeinsamer Nutzungsbereich ausgestaltet sind, in dem sich u.a. verschiedene Nebenräume (z.B. Personalräume) befinden. Auch wenn die Spieler diesen Bereich selbst nicht betreten können, ist die bauliche Anlage auf die gemeinsame Nutzung dieses Zwischenbereichs ausgerichtet, unabhängig davon, dass die Personalräume für jede Spielhalle gesondert ausgewiesen sind. Auch die an den Eingängen der sechs Spielhallen angebrachte Werbung spricht für das Vorliegen eines einheitlichen Gebäudes. Die Werbeaufschrift „Casino“ an den Eingängen erstreckt sich nach den vorliegenden Lichtbildern und Plänen über den Eingangsbereich von jeweils zwei Spielhallen. Insoweit handelt es sich entgegen der Auffassung der Klägerin um eine einheitliche Außenreklame. Diese einheitliche Werbung über dem überdachten gemeinsamen Eingangsbereich spricht gerade gegen das Vorliegen abgegrenzter selbständiger Betriebsstätten.

113
Insgesamt ist aufgrund dieser Umstände vorliegend zur Überzeugung des Gerichts somit vom Betrieb der sechs Spielhallen innerhalb eines Gebäudes bzw. im Rahmen des baulichen Verbundes im Sinne des Art. 12 Satz 1 AGGlüStV auszugehen.

114
c) Die Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis für den (Weiter-)Betrieb der Spielhallen ist somit grundsätzlich ausgeschlossen (§ 25 Abs. 2 GlüStV). Von diesem zwingenden Verbot kommt eine Befreiung nur unter den Voraussetzungen des Art. 12 AGGlüStV in Betracht. Nach dieser Vorschrift ist eine Begrenzung der Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit auf 48 Geräte notwendig.

115
Diese Begrenzung der in den sechs Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte auf 48 Geräte hat die Klägerin zwar ausdrücklich abgelehnt. Sie begehrt vielmehr die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb mit insgesamt 72 Geldspielgeräten. Diese Erlaubnis hätte jedoch gänzlich versagt werden müssen. Insoweit hat die Beklagte für ihre Entscheidung richtigerweise den hilfsweise gestellten Antrag der Klägerin mit dem Anpassungskonzept vom 20. Juni 2017, mit dem sie die Anzahl auf acht Geldspielgeräte pro einzelner Konzession begrenzt hat, zur Entscheidungsgrundlage gemacht.

116
d) Auch eine Übergangsfrist, innerhalb derer die Klägerin eine weitere Anpassung des Betriebs der sechs Spielhallen in Bezug auf die Anzahl der Geldspielgeräte vornehmen könnte, war nicht zu gewähren. Für die sog. „Altspielhallen“, die vor dem 28. Oktober 2011 gewerberechtlich genehmigt worden sind, hat der Gesetzgeber in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV eine fünfjährige Übergangsfrist in Bezug auf die Vereinbarkeit des Betriebs mit den Anforderungen des Mindestabstandsgebots und des Verbundverbots geschaffen. Nach dem Ablauf dieser Frist zum 1. Juli 2017, die der Klägerin seit dem Inkrafttreten des GlüStV bekannt war, ist eine weitere Anpassungsfrist nicht mehr geboten (ebenso: NdsOVG, B.v. 4.9.2017 - 11 ME 206/17 - juris Rn. 38).

117
5. Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Auflagen unter Ziffern 6.6, 6.7, 6.8 und 6.9 der Bescheide sind Art. 10 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GlüStV, § 26 Abs. 1, Alt. 2 GlüStV. Die Auflagen sind rechtmäßig.

118
a) Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder aufgrund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV die hierfür erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 GlüStV insbesondere die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen. Die Tatsache, dass § 9 GlüStV auf den Betrieb von Spielhallen nicht unmittelbar anwendbar ist, beschränkt nicht die Befugnis des jeweiligen Landes, auf der Grundlage des § 28 GlüStV eine eigene glücksspielrechtliche Eingriffsnorm zu schaffen, die auch die Möglichkeit des Erlasses von

Einzelanordnungen für den Betrieb von Spielhallen umfasst (vgl. BayVGH, B.v. 11.12.2013 - 10 CS 13.2300 - juris Rn. 20; VG Augsburg, B.v. 31.3.2015 - Au 5 S 15.80 - juris Rn. 37 ff.).

119
Als Rechtsgrundlage für die Beseitigungsanordnung kommt daher grundsätzlich Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und 3, § 26 Abs. 1 GlüStV in Betracht. Nach Art. 10 Satz 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 4 AGGlüStV haben die zur Durchführung der Gewerbeordnung zuständigen Behörden die Aufgabe, die Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden oder aufgrund des Glücksspielstaatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Pflichten und die Erfüllung der nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen beim Betrieb von Spielhallen zu überwachen. Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV räumt ihnen zu diesem Zweck die Befugnisse nach § 9 Abs. 1 GlüStV ein. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 GlüStV kann die zuständige Behörde Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür stellen. Nach § 26 Abs. 1 GlüStV darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die dort angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

120
b) § 26 Abs. 1 GlüStV ist auch mit unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Es wird insoweit auf die obigen Ausführungen (vgl. oben zu 1. und 4.) verwiesen. Primäres Ziel ist die Suchtprävention, mithin eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls. Anreize, die darauf ausgelegt sind, Spieler zu veranlassen, die Spielhalle aufzusuchen, sollen vermieden werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (B.v. 3.9.2009 - 1 BvR 2384/08 - NVwZ 2010, 313 ff.) dient die Bekämpfung und Eindämmung der Spielsucht einem besonders wichtigen Gemeinwohlziel. Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 25. September 2015 festgestellt, dass die Regelung des § 26 Abs. 1 GlüStV nicht gegen Grundrechte verstößt (BayVerfGH, E.v. 25.9.2015 - Vf, 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14 - juris Rn. 234 ff.).

121
c) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 GlüStV liegen vor.

122
Nach § 26 Abs. 1 GlüStV darf von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen (Alt. 1) oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (Alt. 2). Letzteres liegt hier vor.

123
Die Verbotstatbestände des § 26 Abs. 1 GlüStV sind nicht deckungsgleich, weisen aber gemeinsame Schnittmengen auf; je nach konkretem Einzelfall kann entweder nur einer der beiden Verbotstatbestände oder es können beide zugleich erfüllt sein (BayVGH, B.v. 26.5.2014 - 22 CS 14.640 - juris Rn. 13). Ein zusätzlicher Anreiz i.S.d. § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV wird geschaffen, wenn die Gestaltung geeignet ist, nicht nur über die Existenz der Spielhalle zu informieren, sondern einen bislang Unentschlossenen, aber nicht Uninteressierten, zum Glücksspiel zu verleiten (BayVGH, B.v. 26.5.2014 a.a.O. Rn. 16).

124
Vorliegend kann dahingestellt bleiben, ob durch die Verwendung des Begriffes „Casino“ bereits ein Verstoß gegen die Gestaltungsvorschrift des § 26 Abs. 1 Alt. 1 GlüStV vorliegt und ob eine solche Auslegung mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Wertungen auf Bedenken stößt (s. hierzu BayVGH, B.v. 26.5.2014 a.a.O. Rn. 14). Die streitgegenständliche Beseitigungsanordnung findet ihre Rechtsgrundlage jedenfalls in § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV, denn die auffällige äußere Aufmachung des Schriftzuges kann einen zusätzlichen Anreiz für den Spielbetrieb schaffen.

125
Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass nicht jegliche Bezeichnung als „Casino“ einen besonderen zusätzlichen Anreiz für den Spielbetrieb darstellt (so VG Regensburg, U.v. 5.3.2015 - RN 5 K 13.1281 - juris Rn. 29), geht vorliegend von der Gestaltung, Größe und Außenwirkung der Werbeanlage ein Anreiz aus, der bislang Unentschlossene zur Teilnahme am Spiel motivieren kann. Der Begriff „Casino“ wird von der Mehrheit der Bevölkerung, auch wenn sie keinen besonderen Bezug zu Glücksspielen hat, automatisch mit einem Angebot an Glücksspielen jeglicher Art verbunden. Der Schriftzug ist vorliegend auch blickfangmäßig

herausgestellt. Die Werbeanlagen befinden sich in unmittelbarer Nähe befahrener Straßen und sind von den Fahrbahnen aus gut sichtbar. Dazu trägt auch die Größe der Werbetafeln insgesamt bei und insbesondere der speziell bei der Bezeichnung „Casino“ nochmals größere Schriftzug. Zudem sind die Tafeln in den Abendstunden beleuchtet, was den Blick in besonderer Weise auf den Schriftzug lenkt. Damit ist die Werbeanlage aufgrund ihrer Gesamtgestaltung geeignet, auch einen bislang Unentschlossenen, aber nicht Uninteressierten, zum Glücksspiel zu verleiten.

126
6. Soweit in Auflage 6.11 festgelegt wird, dass Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten ist, ist auch diese Auflage rechtmäßig. Diese Auflage ist als im Wesentlichen gesetzeswiederholende bzw. -konkretisierende Verfügung (vgl. BayVGH, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - juris Rn. 17) rechtmäßig. Soweit die Klägerseite auch diese Regelung mit höherrangigem Unionsrecht als nicht vereinbar ansieht, folgt die Kammer dieser Rechtsauffassung nicht und verweist insoweit wieder auf die obigen Ausführungen. Die von der Klägerseite angeführten Werbebeispiele lösen nach Ansicht des Gerichts keine Inkohärenz aus. Angesichts der Ausgestaltung der Werbung mit im Wesentlichen lediglich informierenden Charakters ist sie nicht zu beanstanden (BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1737 - juris Rn. 43 ff.).

127
7. Soweit die Klägerin des Weiteren die Feststellung beantragt hat, dass keine Genehmigung erforderlich ist, so ist dieser Feststellungsantrag unzulässig. Die prozessuale Situation zeichnet sich dadurch aus, dass die Klägerin bei der Behörde einen Antrag auf Erteilung der glückspielrechtlichen Erlaubnis gestellt, die Behörde die Erlaubnis mit Auflagen und Nebenbestimmungen erlassen hat und die Klägerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ihr Anfechtungsbegehren − neben dem Feststellungsbegehren − weiterverfolgt.

128
Nach § 43 Abs. 2 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann. Letzteres ist vorliegend jedoch der Fall. Die Klägerin kann mit der Anfechtung der streitgegenständlichen Bescheide, Rechtsschutz durch Gestaltungsklage erreichen. Ein darüberhinausgehendes Rechtsschutzziel, das mit der Feststellungsklage verfolgt werden könnte, ist nicht erkennbar (BayVGH, B.v. 22.12.2020 - 23 ZB 18.1657 - juris Rn. 50 ff). Denn anders als bei dem der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 16.12.2016 - 8 C 6.15 - BVerwGE 157, 127) zugrunde liegenden Sachverhalt kann die Klägerin vorliegend durch die Gestaltungsklage auf Erteilung einer (ab dem 1. Juli 2017 erforderlichen) unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis ausreichenden Rechtsschutz erlangen, da in diesem Rahmen die Notwendigkeit der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis an die Klägerin zu prüfen ist.

129
8. Der (nur hilfsweise gestellte) Klageantrag, die Beklagte zu verpflichten, die Erlaubnis im Wesentlichen ohne Auflagen und Nebenbestimmungen zu erteilen, ist ebenfalls unzulässig.

130
Soweit insoweit auch noch zusätzlich die Auflage Nr. 6.20 (Belehrung Personal) angegriffen wird, ist auch diese Nebenbestimmung rechtmäßig. Die Beklagte hat sie zu Recht auf § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV gestützt. Die Hinweispflichten der Klägerin gegenüber dem in ihren Spielhallen beschäftigten Personal und die entsprechenden Dokumentationspflichten sind rechtmäßig.

131
Nach § 6 GlüStV haben Veranstalter von öffentlichen Glücksspielen, somit auch die Klägerin als Betreiberin der streitgegenständlichen Spielhalle(n) (vgl. § 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 7 GlüStV), ein Sozialkonzept zu entwickeln und ihr Personal zu schulen, um der Entstehung von Glücksspielsucht durch den Betrieb der Spielhallen vorzubeugen. Diese Verpflichtung der Klägerin dient dem Spielerschutz und damit der Verwirklichung zwingender Allgemeininteressen. Die Klägerin hat im Rahmen der Antragstellung für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhalle(n) ein Sozialkonzept vorgelegt und die Mitarbeiter in den Spielhallen zu den Inhalten des Sozialkonzepts unterwiesen.

132
Wenn mit dieser Nebenbestimmung von der Klägerin gefordert wird, dass sie das bei ihr beschäftigte Personal bei der Aufnahme des Arbeitsverhältnisses auf die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV hinweist, so geht dies somit nicht über das hinaus, was im Rahmen des gesetzlich zwingenden Sozialkonzepts von der Klägerin bereits erfüllt werden muss. Denn das in § 6 GlüStV geforderte Sozialkonzept enthält insbesondere auch die Schulungsverpflichtung für die Mitarbeiter der Spielhalle (vgl. § 6 Satz 2 GlüStV), d.h. die Schulung der Mitarbeiter zu den relevanten Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüStV.

133
Die weitere Hinweispflicht der Klägerin an das bei ihr beschäftigte Personal auf die Auflagen der erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis stellt keine zusätzliche Regelung zulasten der Klägerin dar, sie umfasst ebenfalls nur die im Rahmen die von der Klägerin als Betreiberin der Spielhalle nach §§ 5 ff. GlüStV zwingend zu erfüllenden Konzepte. Im Gegensatz zur Auffassung der Klägerseite erfasst die Hinweispflicht insoweit nämlich nicht die Regelungen zur Befristung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bzw. zur Befristung zur Befreiung vom Verbundverbot. Vielmehr stehen die Auflagen, auf die die Klägerin das bei ihr beschäftigte Personal nachweislich hinweisen muss, im Zusammenhang mit der Erfüllung der von ihr im Rahmen der Antragstellung nach §§ 5 ff. GlüStV vorgelegten Konzepte. Zur Erfüllung der Ziele des § 1 GlüStV ist die Klägerin verpflichtet, im Rahmen des Betriebs der Spielhallen die im Interesse des Spieler- und Jugendschutzes erlassenen Auflagen einzuhalten, das in den Spielhallen beschäftigte Personal ist auf diese Auflagen hinzuweisen.

134
9. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Klägerin trägt als unterlegender Teil die Kosten der Verfahren.

135
10. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.