

Titel:

Anfechtung von Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis

Normenketten:

BayAGGlüStV Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4

GG Art. 3 Abs. 1

Leitsätze:

1. Aus der Gesetzesbegründung zum BayAGGlüStV ergibt sich zweifelsfrei, dass nach Ablauf der „Übergangszeit“ - also nach dem 31.12.2022 - auch für Bestandsbetriebe die Abstandsvorgabe des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 BayAGGlüStV zur Anwendung kommen soll, sodass bei Nichteinhaltung der Abstände nach dem 31.12.2022 regelmäßig ein Versagungsgrund vorliegt. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Vermittlung von Pferdewetten führt nicht dazu, dass keine Wettvermittlungsstelle „im Hauptgeschäft“ vorliegt. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Abstandsvorgabe des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 BayAGGlüStV für Wettvermittlungsstellen im Hauptgeschäft verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG oder Unionsrecht, im Hinblick auf Spielhallen und Betriebe, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, für die das Abstandsgebot nicht gilt. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle, Nebenbestimmungen, Teilnahmeverbot Minderjähriger, Teilnahmeverbot gesperrter Spieler, Einsehbarkeit von Wettterminals, Werbebeschränkungen, Unverzügliche Mitteilung von Änderungen betrieblicher Verhältnisse, Befristung, Abstand zu Schulen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, glücksspielrechtliche Erlaubnis, Anfechtung, Sportwetten, Wettvermittlungsstelle, Nebenbestimmung, Abstandsvorgaben, Gleichbehandlungsgrundsatz, Verhältnismäßigkeit, Pferdewetten, Hauptgeschäft, Nebengeschäft, Bestandsbetriebe, Abstandsgebot

Tenor

I. Das Verfahren wird eingestellt, soweit es sich erledigt hat. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

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

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen verschiedene Nebenbestimmungen in einer Erlaubnis ebenso wie gegen die Befristung einer ihr vom Beklagten auf ihren Namen erteilten Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten vom auf der Grundlage des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29. Oktober 2020 (nachfolgend: GlüStV 2021) sowie des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (nachfolgend: AGGlüStV).

2

Der Veranstalter beantragte für die Klägerin mit Schreiben vom 25. November 2020 die Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle an der, ... München.

3

Mit Bescheid vom 23. Februar 2022 erteilte der Beklagte der Klägerin durch die Regierung von Oberbayern die Erlaubnis, in der Wettvermittlungsstelle, Sportwetten an den mit Konzession des Regierungspräsidiums ... vom erlaubten Veranstalter im dort erlaubten Umfang zu

vermitteln (Nr. 1), wobei die Erlaubnis bis zum 31. Dezember 2022 gilt (Nr. 3). Unter Nr. 4 erließ der Beklagte zudem folgende Nebenbestimmungen:

„a) Die Wettvermittlungsstelle darf nur das Wettprogramm des Veranstalters vermitteln.“

„b) Der Ausschluss Minderjähriger ist durch Identitätskontrolle (z.B. Ausweiskontrolle) beim Betreten der Wettvermittlungsstelle zu gewährleisten. Das Teilnahmeverbot für Minderjährige gilt auch, wenn der Minderjährige aufgrund einer Vollmacht eines Erziehungsberechtigten oder eines anderen Volljährigen handeln will. In der Wettvermittlungsstelle ist auf das Teilnahmeverbot Minderjähriger zudem durch einen deutlich sichtbaren Aushang hinzuweisen.“

„c) Zur Sicherstellung des Teilnahmeverbots gesperrter Spieler ist bei jedem Betreten ein Abgleich mit der zentralen Sperrdatei OASIS durchzuführen. Der Abschluss eines Spielvertrages ist nur zulässig, wenn die Abfrage bei OASIS ergeben hat, dass der Spieler dort nicht als „gesperrt“ eingetragen ist.“

„e) Sofern die Wettvermittlung an Wettterminals erfolgt, sind die Terminals so aufzustellen, dass durch ständige Einsehbarkeit der mit der Wettvermittlung befassten Personen und durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Wettterminals die Einhaltung des Jugend- und Spielerschutzes gewährleistet ist.“

„f) Die Werbebeschränkungen nach § 5 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 GlüStV 2021 sind zu beachten. Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel sind unter Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspielprodukte an den gleichrangigen Zielen des § 1 GlüStV 2021 auszurichten. Werbemaßnahmen dürfen nicht zum Spielen anregen.“

Zudem gilt:

aa) Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist verboten.

bb) Werbung für öffentliches Glücksspiel ist nicht erlaubt, wenn sie

- sich an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richtet, insbesondere Darstellungen und Aussagen enthält, die Minderjährige besonders ansprechen oder Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen darstellt, die an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen. Mit vergleichbar gefährdeten Zielgruppen sind insbesondere Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten sowie Spieler in finanziellen Schwierigkeiten gemeint.

- irreführend ist, insbesondere unzutreffende Aussagen über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne oder über die angebotenen Glücksspiele enthält,

- in ausschließlicher und einseitiger Weise den Nutzen des Glücksspiels betont,

- gleichzeitig für unerlaubtes Glücksspiel wirbt,

- suggeriert, dass Glücksspiel eine vernünftige Strategie sein könnte, um die finanzielle Situation zu verbessern,

- vermittelt, dass Glücksspiel Problemen wie insbesondere finanziellen Schwierigkeiten, sozialen Problemen und psychosozialen Konflikten entgegenwirken kann,

- ermutigt, Verluste zurückzugewinnen oder Gewinne wieder zu investieren,

- den Zufallscharakter des Glücksspiels unangemessen darstellt,

- den Verzicht auf Glücksspiel abwertend erscheinen lässt bzw. vermittelt, die Teilnahme an Glücksspielen fördere den eigenen sozialen Erfolg,

- das Glücksspiel als Gut des täglichen Lebens erscheinen lässt.“

„i) Eine Veränderung der betrieblichen Verhältnisse, z. B. Kündigung des Wettvermittlungsvertrages, Betriebsaufgabe/-verlegung oder Wechsel der verantwortlichen Person, ist der Erlaubnisbehörde unverzüglich mitzuteilen. Änderungen der Rechtsform sind mindestens einen Monat vor deren beabsichtigter Wirksamkeit anzuzeigen. Der Nachweis der Zuverlässigkeit einer anderen oder neuen zur Vertretung berechtigten Person ist unverzüglich zu erbringen. Hierzu sind die erforderlichen Unterlagen vollständig vorzulegen.“

„j) Der Erlaubnisinhaber hat der Erlaubnisbehörde oder deren Beauftragten jederzeit auf Verlangen im erforderlichen Umfang Einsicht in die die Vermittlungstätigkeit dokumentierenden Unterlagen, insbesondere zu den getätigten Spieleinsätzen und ausgezahlten Gewinnen sowie den zugehörigen Bankbelegen, zu gewähren. Diese Unterlagen sind sechs Jahre aufzubewahren.“

4

Zur Begründung führte die Regierung von Oberbayern für den Beklagten im Wesentlichen aus, dass eine Erlaubnis gem. § 9 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 widerrufen und befristet zu erteilen sei. Nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 AGGlüStV dürfe die Erlaubnis zudem nur erteilt werden, wenn Versagungsgründe nicht ersichtlich seien und durch den Vertrieb des Glücksspielangebots den Zielen des § 1 GlüStV 2021 Rechnung getragen werde. Im vorliegenden Fall stehe der Erlaubniserteilung der Versagungsgrund des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV entgegen. Danach sei der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle im Hauptgeschäft unzulässig und die Erlaubnis hierfür unbeschadet des Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV zu versagen, wenn Sportwetten vermittelt werden, ohne dabei einen Mindestabstand von 250 m Luftlinie gemessen von Eingangstür zu Eingangstür zu bestehenden Schulen für Kinder und Jugendliche, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich an Kinder im Alter von mindestens sechs Jahren richten, sowie zu Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstellen, einzuhalten, wobei die Erlaubnisbehörde unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem Mindestabstand zulassen könne. Innerhalb des 250 m-Radius um die Wettvermittlungsstelle befänden sich jedoch die „... ..“, weshalb der erforderliche Mindestabstand nicht eingehalten werde. Auch bei pflichtgemäßer Ermessensausübung könne keine Ausnahme von dieser Abstandsregelung erteilt werden, da es sich um keinen atypischen Einzelfall handele. Auch befänden sich zwischen der Wettvermittlungsstelle und der Schule keine natürlichen Geländehindernisse oder andere örtliche Gegebenheiten, wie etwa eine dazwischenliegende Bahnstrecke, die eine andere Sichtweise erfordern würden. Vielmehr sei die Wettvermittlungsstelle in der München im unmittelbaren Wahrnehmungsbereich der Kinder und Jugendlichen gelegen und für diese auch gut erreichbar. Ein atypischer Einzelfall sei daher nicht gegeben. Aus diesem Grund müsse das Interesse des Wettvermittlers hinter dem allgemeinen Interesse am Schutz der Kinder und Jugendlichen vor den Gefahren des Glücksspiels zurückstehen. Durch ihren starken Bezug zum Sport und dessen Akteuren böten Sportwetten die Gefahr, dass sportbegeisterte Kinder und Jugendliche schon früh an Sportwetten und die Markennamen verschiedener Wettveranstalter herangeführt würden und darüber die Sportwette als Gut des täglichen Lebens wahrgenommen werde. Daher sollten Kinder und Jugendlichen im Umkreis von häufig aufgesuchten Einrichtungen, wie hier den „... ..“, nicht mit diesem Glücksspielangebot konfrontiert werden. Aus diesem Grund seien Abstände zu Schulen und Kinder- bzw. Jugendeinrichtungen notwendig und erforderlich, um den Werbe- und Gewöhnungseffekt auf vulnerable Bevölkerungsteile zu verhindern. Hierzu werde auch auf die Gesetzesbegründung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland verwiesen (vgl. LT-Drs. 18/5861, S. 9). Ein atypischer Einzelfall läge nicht deshalb vor, weil der Bevollmächtigte mit Schriftsatz vom 16. Januar 2022 vorgetragen habe, dass es sich bei der Wettvermittlungsstelle ebenfalls um ein genehmigtes Buchmacherlokal handele und dieses nur noch in Kombination mit Sportwetten rentabel sei. Denn schon nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV könnten nur örtliche Besonderheiten einen atypischen Einzelfall begründen, sodass schon deshalb keine Abwägung zwischen sonstigen finanziellen Interessen des Wettvermittlers und des Jugend- oder Spielerschutzes vorzunehmen sei. Allerdings könne aufgrund der Übergangsvorschrift des Art. 15 Abs. 2 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 AGGlüStV die Erlaubnis dennoch befristet bis zum 31. Dezember 2022 erteilt werden. Denn nach Art. 15 Abs. 2 AGGlüStV fände Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV für Wettvermittlungsstellen, für die am 16. Juni 2020 ein Duldungsbescheid bestand, der bis zum 10. Dezember 2019 beantragt worden war, keine Anwendung, was auch auf die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle in der zuträfe, da diese mit Bescheid der Regierung von Oberbayern vom 27. Dezember 2018 aufgrund des Antrags vom 7. Mai 2018 geduldet werde und somit die Übergangsregelung zur Anwendung komme.

Allerdings gelte die Erlaubnis nur bis zum 31. Dezember 2022. Die Länge der Frist richte sich nach Art. 16 Abs. 2 AGGlüStV, wonach die Übergangsregelung des Art. 15 Abs. 2 AGGlüStV mit Ablauf des 31. Dezember 2022 außer Kraft trete und bis wohin längstens eine Befreiung von der Abstandsregelung des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV möglich sei. Diese Befristung sei verhältnismäßig, da sie den längst möglichen Zeitraum vollständig ausschöpfe. Die Rechtsgrundlage der in Nr. 4 erlassenen Nebenbestimmungen sei § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021. Die Nebenbestimmung in Nr. 4 Buchst. a) stelle sicher, dass nur legal

veranstaltete Wetten vermittelt würden. Das in Nr. 4 Buchst. b) verfügte Teilnahmeverbot Minderjähriger ergebe sich aus § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3 GlüStV 2021. Das Teilnahmeverbot gesperrter Spieler in Nr. 4 Buchst. c) ergebe sich aus § 8 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021. Die gesetzliche Verpflichtung, gesperrte Spieler vom Spiel auszuschließen, bestehe auch dann, wenn das Spielersperresystem OASIS nicht erreichbar sei. Die Nebenbestimmung Nr. 4 Buchst. e) gewährleiste zunächst den Jugendschutz gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV 2021, insbesondere, weil ein persönlicher Kontakt wegen des automatisierten Wettabschlusses nicht gegeben sei. Die Einsehbarkeit der Wettterminals sichere zudem wirkungsvoll die soziale Kontrolle und verhindere so die Anonymität des Wettenden gerade auch im Hinblick auf die Vermeidung von Spielsucht. Die in Nr. 4 Buchst. f) geregelten Werbebeschränkungen ergäben sich aus Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c) AGGlüStV. Mit den Werbebeschränkungen solle insbesondere den Belangen des Jugend- und Spielerschutzes sowie der Suchtprävention Rechnung getragen werden. Unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 seien die genannten Werbebeschränkungen verhältnismäßig. Zu Nr. 4 Buchst. i) wurde ausgeführt, dass die Erlaubnis nach Art. 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 4 AGGlüStV personen- und ortsgebunden sei. Daher müsse die Erlaubnisbehörde von Änderungen der betrieblichen Verhältnisse unverzüglich Kenntnis erhalten, um die Erlaubnis gegebenenfalls entsprechend anpassen zu können. Das in Nr. 4 Buchst. j) enthaltene Einsichtsrecht sei eine Maßnahme im Bereich der Glücksspielaufsicht in ihrer Funktion als Erlaubnisbehörde (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 GlüStV 2021). Von ihm werde nur in dem für die gesetzliche Überwachung nötigen Umfang Gebrauch gemacht. Die Aufbewahrungsfrist lehne sich an § 257 HGB an. Auf die weitere Begründung des Bescheids wird verwiesen.

5

Gegen diesen Bescheid ließ die Klägerin am 2. März 2022 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben und wandte sich - neben der Befristung - gegen die Nebenbestimmungen in Nr. 4 Buchst. a), Buchst. b), Buchst. c), Buchst. e), Buchst. f), Buchst. i) und Buchst. j). Zuletzt beantragte sie sinngemäß, den Bescheid vom 23. Februar 2022 in Nr. 4 Buchst. b), Buchst. c), Buchst. e), Buchst. f) und Buchst. i) aufzuheben, hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, die Erlaubnis ohne die angegriffenen Bestimmungen zu erteilen, höchsthilfsweise die angegriffenen Bestimmungen aufzuheben und die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden sowie den Beklagten unter Aufhebung der Befristung in Nr. 3 des Bescheids zu verpflichten, über die Befristung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

6

Zur Begründung lässt sie im Wesentlichen ausführen, dass die Klage gegen die hier angegriffenen Nebenbestimmungen als isolierte Anfechtungsklage zulässig sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und Auffassung des Schrifttums sei die Anfechtung einer Nebenbestimmung unter der Voraussetzung statthaft, dass der Verwaltungsakt prozessual teilbar sei. Der Erlaubnisbescheid ohne die angegriffenen Auflagen stelle eine sinnvolle und belastbare Regelung der Vermittlungstätigkeit dar, zumal sich die Nebenbestimmungen auch zu einem erheblichen Teil in der bloßen Wiederholung gesetzlicher Vorschriften erschöpften. Mithin trete die Nebenbestimmung als selbständige Handlungspflicht neben die Erlaubnis und sei daher als isoliert anfechtbare Auflage zu qualifizieren. Die Befristung bis zum 31. Dezember 2022 werde hingegen mit einer Versagensgegenklage angegriffen. Die Klage sei auch begründet. Der durch Nr. 4 Buchst. b) bedingte Unions- und Grundrechtseingriff sei ungerechtfertigt. Die Regelung sei im Übrigen unverhältnismäßig und unbestimmt. Die Verhinderung einer Spielteilnahme könne ebenso gut im Zuge des Versuchs der Spielteilnahme erfolgen. Bei den Sportwettangeboten in Lottoannahmestellen erfolge auch keine Alterskontrolle bei Betreten. Zudem zeige ein Vergleich mit dem Online-Betrieb, dass der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler dort durch Identifizierung oder im Falle des § 8 GlüStV 2021 durch Abgleich mit der Sperrdatei gewährleistet werde. Die Seiten selbst seien jedoch barrierefrei für gesperrte Spieler und Minderjährige aufrufbar. Es sei nicht folgerichtig, den stationären Vertrieb stärker zu beschränken als den vom Gesetzgeber als gefährlicher eingestuften Onlinevertrieb. Die in Nr. 4 Buchst. c) getroffene Regelung sei ebenfalls unverhältnismäßig. Bei Ausfall des OASIS-Systems sei die Vorgabe nicht erfüllbar. Zudem habe der Spieler das Recht, die OASIS-Abfrage nicht zuzulassen. Die Regelung in Nr. 4 Buchst. e) sei nicht erforderlich; durch die technischen Maßnahmen sei eine Spielteilnahme Minderjähriger ohnehin sichergestellt. Die in Nr. 4 Buchst. f) getroffene Regelung sei nicht als Einzelfallregelung zu qualifizieren. Sie wiederhole in weiten Teilen lediglich das Gesetz, insbesondere im Hinblick auf den Wortlaut von § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV 2021. Die in Nr. 4 Buchst. i) gewählte Formulierung sei zeitlich unbestimmt. Die Mitteilung der Rechtsformänderung sei zudem nicht immer einen Monat vor der angestrebten Wirksamkeit möglich. Schließlich beruhe die

Befristungsentscheidung in Nr. 3 auf einer fehlerhaften Rechtsanwendung und einem damit einhergehenden Ermessensausfall. Denn Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV habe zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung wegen Art. 15 Abs. 2 AGGlüStV keine Anwendung gefunden und finde auch heute keine Anwendung, sodass die Behörde ihr Befristungsermessen unabhängig von den Abstandsvorgaben ausüben dürfe und müsse, was im Übrigen der Behördenpraxis in anderen Bundesländern entspräche. Denn Art. 16 Abs. 2 AGGlüStV stelle keine Regelung zur Befristung der Erlaubnis, sondern eine Regelung zur Befristung der Unanwendbarkeitsregel des Art. 15 Abs. 2 AGGlüStV dar. Es sei der Behörde auch noch am 31. Dezember 2022 möglich, einen Erlaubnisbescheid mit einer Befristung, zum Beispiel auf 5 Jahre, zu erlassen, weil an diesem Tag Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV keine Anwendung finde. Erst nach dem 31. Dezember 2022 sei Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV anwendbar. Es sei auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung und nicht auf die Laufzeit der Erlaubnis abzustellen. Weiter könne das Abstandsgebot auch deshalb keinen Einfluss auf die Befristung haben, da es wegen Verletzung des Art. 56 AEUV nicht anwendbar sei. Denn die Privilegierung anderer Glücksspielbetriebe (Spielhallen, Buchmacherlokale) sei unionsrechtswidrig. Angesichts der unterschiedlichen Gefährdungspotentiale sei die in Bayern geltende Abstandsvorgabe für Wettvermittlungsstellen nicht folgerichtig und inkohärent. Dies gelte vor allem dann, wenn man die Gefährlichkeit von Geldspielgeräten in Spielhallen, Gaststätten und Spielbanken als die größte Gefahrenquelle für Spieler und Jugendliche berücksichtige. Dies würden wissenschaftliche Erhebungen bestätigen. Im vorliegenden Fall lägen in unmittelbarer Nähe der genannten Schule allein drei Spielhallen sowie zahllose Kneipen mit Geldspielgeräten. Damit liege hier die Unionsrechtswidrigkeit der Abstandsregelung auf der Hand, weshalb die Behörde die Regelung nicht hätte anwenden dürfen.

7

Mit Schreiben vom 14. März 2022 zeigte die Regierung von Oberbayern - Prozessvertretung - die Vertretung des Beklagten an.

8

Mit Schriftsatz vom 10. Juli 2022, auf welchen nebst Anlagen Bezug genommen wird, wiederholte und vertiefte die Klagepartei umfassend ihr Vorbringen zur Rechtswidrigkeit der Befristungsentscheidung. Sie führt ergänzend aus, dass Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV auch inhaltlich keine Anwendung finde, weil in der Betriebsstätte neben Sporttauch Pferdewetten vermittelt würden, sodass keine Wettvermittlungsstelle „im Hauptgeschäft“, sondern ein sog. Mischbetrieb vorliege, der von Art. 7 AGGlüStV nicht erfasst werde.

9

Mit Schriftsatz vom 11. Juli 2022 legte der Beklagte die Akte vor und beantragte, die Klage abzuweisen.

10

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die in Nr. 4 Buchst. b) getroffene Nebenbestimmung sei notwendig und erforderlich, um das in § 4 Abs. 3 Satz 2 und 3 GlüStV 2021 normierte Teilnahmeverbot Minderjähriger dauerhaft zu gewährleisten. Aufgrund des für Minderjährige höheren Gefährdungspotenzials und zur Vermeidung einer Gewöhnung Minderjähriger an entsprechende Spielabläufe habe der Abgleich in der Wettvermittlungsstelle im stationären Bereich bei jedem Betreten zu erfolgen. Wettannahmestellen seien nicht vergleichbar, da diese keine hauptsächlich dem Spielbetrieb dienende Räumlichkeiten darstellten. Entgegen der Rechtsauffassung des Klägerbevollmächtigten werde der stationäre Betrieb auch nicht stärker beschränkt als der Online-Betrieb, da auch dort eine Identitätskontrolle stattfinde. Zu Nr. 4 Buchst. c) führte der Beklagte aus, dass sich das Teilnahmeverbot gesperrter Spieler aus § 8 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 ergebe. Hingewiesen wurde auf die in § 8 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 3 Satz 5 GlüStV 2021 getroffenen Regelungen. Die gesetzliche Verpflichtung, gesperrte Spieler vom Spiel auszuschließen, bestehe nach dem GlüStV 2021 aus Gründen des Spielerschutzes auch dann, wenn das Spielersperrsystem OASIS nicht erreichbar sei. Eine persönliche Versicherung des Spielers, dass er nicht gesperrt sei, genüge nicht den Anforderungen des § 8 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021. Die Datenverarbeitung sei in § 23 GlüStV 2021 geregelt. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stelle im Vergleich zu einem Verbot ein milderer Mittel dar. Die in Nr. 4 Buchst. e) getroffenen Regelung diene der Einhaltung des Jugend- und Spielerschutzes. Zu Nr. 4 Buchst. f) wurde ausgeführt, dass nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 in der Erlaubnis Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere im Fernsehen und im Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, sowie zu Pflichthinweisen festzulegen seien. Die

Nebenbestimmung diene daher der Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des § 5 GlüStV 2021. Die Nebenbestimmung stelle entgegen der Ansicht des Klägerbevollmächtigten nicht lediglich eine bloße Wiederholung des Gesetzes dar, sondern beinhalte zusätzliche Konkretisierungen. Die in Nr. 4 Buchst. i) verwendete Formulierung „unverzüglich“ bedeute nach der Legaldefinition des § 121 BGB „ohne schuldhaftes Zögern“. Eine Frist von einem Monat sei angemessen. Auch die Befristungsentscheidung sei rechtmäßig. Diese sei erforderlich, um der Übergangsregelung Rechnung zu tragen sowie auch verhältnismäßig, da sie den möglichen Zeitraum vollständig ausschöpfe. Außerdem liege keine Kollision der Abstandsvorgabe des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV mit Art. 56 AEUV vor. Die Regelung des Mindestabstands zwischen allgemeinbildenden Schulen und Wettvermittlungsstellen führe weder zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in Grundfreiheiten noch zu einem Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Der Gesetzgeber habe den Betrieb von Wettvermittlungsstellen aufgrund deren Gefährlichkeit für Kinder und Jugendliche weitergehend reglementieren dürfen. Er habe sich auch nicht in Widerspruch zu seinem Regelungskonzept gesetzt. Unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers lägen zudem hinreichende wissenschaftliche Erkenntnisse vor, dass von Sportwetten vergleichbare Gefährdungen ausgingen wie von Spielhallen, gerade auch in der Altersgruppe der 16- und 17-jährigen. Spielhallen wie auch Wettvermittlungsstellen im täglichen Umfeld von Kindern und Jugendlichen begründeten die Gefahr, dass das Glücksspiel als alltäglicher Bestandteil des Lebens wahrgenommen werde. Dieser Wirkung solle entgegengetreten werden. Sportwetten dürften, was die Gestaltung und Angebote angehe, auf Kinder und Jugendliche sogar noch attraktiver wirken als Geldspielautomaten.

11

In der mündlichen Verhandlung am 21. Juli 2022 erklärte die Beklagtenvertreterin unter anderem, der Begriff „jederzeit“ in der Nebenbestimmung Nr. 4 Buchst. j) werde zur Klarstellung auf § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GlüStV 2021 bezogen, insbesondere auf die Worte „während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten“. Die Beteiligten erklärten übereinstimmend die Klage hinsichtlich der Nebenbestimmungen Nr. 4 Buchst. a) und Nr. 4 Buchst. j) für erledigt. Im Übrigen wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie auf die Gerichts- und Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

13

1. Soweit die Klage hinsichtlich der Nebenbestimmungen in Nr. 4 Buchst. a) und j) des streitgegenständlichen Bescheids in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt wurde, war das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

14

2. Im Übrigen ist die jeweils zulässige Klage gegen die Nebenbestimmungen in Nr. 4 Buchst. b), c), e), f) und i) des streitgegenständlichen Bescheids sowohl im Hauptantrag als auch in den Hilfsanträgen unbegründet, da die Klägerin auch unter Beachtung sowohl nationalen, insbesondere Verfassungsrechts, als auch unter Berücksichtigung europäischen Rechts, insbesondere der dort enthaltenen Grundfreiheiten, durch diese Nebenbestimmungen nicht in ihren Rechten verletzt ist und ferner weder auf den Erlass einer entsprechenden Erlaubnis ohne diese Nebenbestimmungen noch auf eine erneute Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts einen Anspruch hat (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO).

15

2.1. Die Nebenbestimmung in Nr. 4 Buchst. b) ist - bezogen auf den ersten Satz, auf den allein sich die Klage hinsichtlich dieser Nebenbestimmung bezieht - rechtmäßig. Es ist rechtlich nichts zu erinnern, dass der Beklagte die Gewährleistung des Ausschlusses von Minderjährigen durch eine Identitätskontrolle (etwa eine Ausweiskontrolle) beim Betreten der Wettvermittlungsstelle regelt. Nach Auffassung der Kammer ist es nicht unverhältnismäßig, eine Teilnahmeverhinderung nicht erst etwa im Zuge des Versuchs der Spielteilnahme vorzunehmen, sondern bereits am Eingang der Wettvermittlungsstelle. Eine Unverhältnismäßigkeit ergibt sich auch nicht daraus, dass bei staatlichen Lottoannahmestellen bislang eine solchermaßen gestaltete Alterskontrolle nicht stattfindet.

16

2.2. Die Nebenbestimmung in Nr. 4 Buchst. c) ist ebenfalls rechtlich nicht zu beanstanden. Im Gegensatz zur Auffassung des Bevollmächtigten der Klägerin hat ein Spieler nicht das Recht, die OASIS-Abfrage zu verweigern und kann diese Abfrage auch nicht durch eine persönliche Versicherung, nicht gesperrt zu sein, ersetzen. Das gilt jedenfalls dann, wenn das OASIS-System technisch fehlerfrei zur Verfügung steht und angewendet werden kann. Ein informationelles Selbstbestimmungsrecht eines Spielers steht dieser Regelung zur OASIS-Abfrage unter Berücksichtigung der Schutzfunktion dieser Abfrage ebenfalls nicht entgegen, auch nicht im Hinblick auf potentielle Gesundheitsdaten des Spielers. Die Schutzfunktion der OASIS-Abfrage auch und gerade hinsichtlich des Spielers selbst rechtfertigt die Regelung dieser Nebenbestimmung.

17

2.3. Die Nebenbestimmung in Nr. 4 Buchst. e) ist entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten verhältnismäßig und insbesondere erforderlich. Durch das Aufstellen von Geldspielautomaten im ständigen Sichtbereich konnte schon bisher neben den bereits bestehenden technischen Maßnahmen zum Schutz minderjähriger Spieler eine zusätzliche visuelle Kontrolle seitens des Gewerbetreibenden erfolgen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 SpielV: „ständige Aufsicht“). Warum eine solche zusätzliche visuelle Kontrolle auch bei Wettterminals nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig sein soll, erschließt sich dem Gericht nicht.

18

2.4. Dass die Nebenbestimmung in Nr. 4 Buchst. f) sich keinesfalls in einer bloßen Wiederholung des Vertragstextes erschöpft, sondern die dort - insbesondere unter § 5 GlüStV 2021 - geregelten Werbebeschränkungen konkretisiert und ergänzt, hat die Beklagtenseite nachvollziehbar und ausführlich vorgetragen. Das Gericht folgt diesen Ausführungen. Dem steht weder eine Tatbestandswirkung einer der Klägerin erteilten Werberahmenerlaubnis noch eine vermeintliche Unzuständigkeit des Beklagten zur Regelung dieser Nebenbestimmung entgegen. Auch die Vorgabe, dass Werbemaßnahmen nicht zum Spielen „anreizen“ dürfen, nimmt erkennbar über § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 Bezug auf die unter § 1 GlüStV 2021 genannten Ziele, damit auch dem Ziel, den Glücksspielspezifischen Suchtgefahren Rechnung zu tragen (§ 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 GlüStV 2021).

19

2.5. Schließlich bewegt sich die unter der Nebenbestimmung Nr. 4 Buchst. i) enthaltene Vorgabe, eine Veränderung der betrieblichen Verhältnisse unverzüglich der Erlaubnisbehörde anzuzeigen, im rechtlich zulässigen Rahmen. Eine zeitliche Unbestimmtheit ergibt sich nicht, denn „unverzüglich“ bedeutet „sofort“ bzw. in Anlehnung an § 121 Abs. 1 BGB „ohne schuldhaftes Zögern“. Was daran nicht bestimmbar sein soll, erschließt sich dem Gericht nicht, ebenso wenig die vorgetragene, jedoch nicht näher dargetane Unmöglichkeit, eine beabsichtigte Rechtsformänderung mindestens einen Monat vor der beabsichtigten Wirksamkeit anzuzeigen.

20

3. Auch soweit sich die Klage gegen die Befristung in Nr. 3 des Erlaubnisbescheids bis zum 31. Dezember 2022 richtet, ist diese zwar zulässig, jedoch unbegründet.

21

Die Abstandsvorgabe des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV ist intertemporal anwendbar, insbesondere teilt die Kammer die Auffassung der Klagepartei nicht, wonach es auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung ankomme, sodass etwa auch noch am 31. Dezember 2022 eine Befristung z.B. auf 5 Jahre zu erteilen wäre. Denn aus der Gesetzesbegründung zum AGGlüStV ergibt sich, dass diejenigen Betreiber einer Wettvermittlungsstelle, die sich einem Duldungsverfahren unterworfen haben und deren Wettvermittlungsstelle weiterhin einen zuverlässigen Betreiber aufweist, in ihren Investitionen, welche sie im Vertrauen auf den Bestand des Duldungsbescheides getätigt haben, geschützt und „daher für eine Übergangszeit von den Regelungen zu Mindestabständen befreit werden“ sollen (LT-Drs. 18/14870, S. 17). Daraus ergibt sich zweifelsfrei, dass nach Ablauf der „Übergangszeit“ - also nach dem 31. Dezember 2022 - auch für Bestandsbetriebe die Abstandsvorgabe zur Anwendung kommen soll, sodass bei Nichteinhaltung der Abstände nach dem 31. Dezember 2022 regelmäßig ein Versagungsgrund vorliegt.

22

Auch tatbestandlich ist Art. 7 AGGlüStV anwendbar, unbeschadet der Tatsache, dass der hier streitgegenständliche Betrieb nicht nur eine Wettvermittlungsstelle, sondern auch ein Buchmacherlokal ist (sog. Mischbetrieb). Denn nach der Legaldefinition des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV betreibt eine

Wettvermittlungsstelle „im Hauptgeschäft“ - woran die weitere Anwendbarkeit der Vorschrift anknüpft - „wer Sportwetten im Vertriebssystem eines auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages 2021 erlaubten Veranstalters in ausschließlich dafür bestimmten Geschäftsräumen vermittelt“. Die Vermittlung von Pferdewetten führt jedoch nicht dazu, dass keine Wettvermittlungsstelle „im Hauptgeschäft“ vorliegt, da sich aus der Gesetzessystematik sowie auch aus der Gesetzesbegründung ergibt, dass die Wettvermittlungsstelle „im Hauptgeschäft“ vor allem in der Abgrenzung zur Wettvermittlungsstelle „im Nebengeschäft“ zu sehen ist (vgl. LT-Drs. 18/14870, S. 7 ff. sowie Art. 7 Abs. 1 Satz 2, Art. 7a AGGlüStV). Zudem würde es dem Gesetzeszweck (vgl. § 1 GlüStV 2021 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 AGGlüStV) sowie dem Charakter des Glücksspielrechts (auch) als besonderes Gefahrenabwehrrecht zuwiderlaufen, wenn die weiteren Beschränkungsmöglichkeiten des Art. 7 Abs. 2 ff. AGGlüStV allein aufgrund des - zusätzlichen - Angebots der Vermittlung von Pferdewetten keine Anwendung fänden; dieses Verständnis der Norm entspräche ersichtlich nicht den Zielvorstellungen der Vertragsparteien des GlüStV 2021 bzw. des Bayerischen Landesgesetzgebers.

23

Die Abstandsvorgabe des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG oder Unionsrecht. Zwar erscheint es auf den ersten Blick widersprüchlich, dass Wettvermittlungsstellen im Hauptgeschäft einen Abstand von 250 m Luftlinie gemessen von Eingangstür zu Eingangstür zu bestehenden Schulen für Kinder und Jugendliche, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich an Kinder im Alter von mindestens sechs Jahren richten, sowie zu Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstellen einzuhalten haben, diese Vorgaben indes für Spielhallen sowie für Betriebe, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, nicht gelten. Gleichwohl liegt hierin noch kein Verstoß gegen höherrangiges Recht. Denn die Kammer hat keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV. Vorliegend ist bei der Prüfung des Gleichbehandlungsgrundsatzes - sei dieser im Einzelnen grundgesetzlich oder unionsrechtlich abgeleitet - lediglich das Vorliegen eines sachlichen Grundes für die unterschiedliche Handhabung zu fordern, da die Unterscheidungsmerkmale nicht personen-, sondern sachverhaltsbezogen sind (vgl. etwa Kischel in BeckOK-GG, 51. Edition, Stand 15.5.2022, Art. 3 GG Rn. 30 ff. m.w.N.). Dieser sachliche Grund ist in der besonderen Empfänglichkeit von Kindern- und Jugendlichen gerade für Sportwetten begründet (vgl. so auch bereits VG Augsburg, B.v. 4. Juli 2022 - Au 8 S 22.765 - juris Rn. 81 ff.). Insoweit steht dem Landesgesetzgeber, der die unterschiedliche Handhabung von Abständen im Gesetzgebungsverfahren durchaus thematisiert hatte (vgl. dazu LT-Drs. 18/16499, Plenarprotokoll vom 16.6.2021, S. 6), eine der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle weitestgehend entzogene Einschätzungsprärogative zu. Hiergegen gibt es rechtlich nichts zu erinnern, insbesondere obliegt es im vorliegenden Verfahren nicht der Kammer, zu beurteilen, ob Abstandsgebote auch für Spielhallen oder Betriebe, in welchen Geldspielgeräte aufgestellt sind, ebenfalls zweckmäßig gewesen wären (zur rechtlichen Unbedenklichkeit von Abstandsgeboten für Spielhallen nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Spielhallengesetz Berlin vgl. BVerfG, B.v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/12 u.a. - BVerfGE 145, 20 - juris Rn. 96 ff., 136 f., 141 f., 152).

24

Im Hinblick darauf, dass die Regierung von Oberbayern nach dem 31. Dezember 2022 den Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle wegen Nichteinhaltung des Abstandsgebots ohnehin hätte versagen müssen (Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 AGGlüStV), weil die streitgegenständliche Betriebsstätte in der ... - unstreitig - den gesetzlichen Abstand zu den „... ..“ unterschreitet, war es auch nicht ermessensfehlerhaft, die Erlaubnis von vornherein bis zu dem längst möglichen Zeitpunkt, nach dem der Betrieb zu untersagen gewesen wäre, zu befristen, zumal die Erlaubnis nach § 9 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 in jedem Fall zu befristen ist.

25

4. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 und § 161 Abs. 2 VwGO, wobei unter Heranziehung des Rechtsgedankens des § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO auch bzgl. der erledigten Nebenbestimmungen die Kosten der Klägerin aufzuerlegen waren, weil diese erledigten Nebenbestimmungen in Relation zu dem gesamten Streitgegenstand teils von geringer Bedeutung waren, teils einer gerichtlichen Kontrolle voraussichtlich standgehalten hätten. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit im Kostenpunkt folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.

26

5. Die Berufung war nach §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen, weil unter Geltung des GlüStV 2021 zu den vorliegend aufgeworfenen Rechtsfragen noch keine ober- bzw. höchstrichterliche Rechtsprechung existiert und die Bedeutung dieser Rechtsfragen über den bloßen Einzelfall hinausgeht, wie schon die zahlreichen bei der Kammer anhängigen gleichgelagerten Verfahren zeigen.