VG München, Urteil v. 19.05.2020 – M 16 K 17.3082

Titel:

Nebenbestimmungen zu spielhallenrechtlicher Erlaubnis

Normenketten:

GlüStV § 24 Abs. 2 S. 3
GewO § 33i
VwGO § 113 Abs. 1 S. 1
AGGlüStV Art. 9 Abs. 1 Nr. 2

Leitsätze:

1. § 24 Abs. 2 S. 3 GlüStV und Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlüStV ermächtigen die Erlaubnisbehörde, der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach (pflichtgemäßem) Ermessen Nebenbestimmungen beizufügen, um die gesetzlichen Vorgaben zu steuern und näher inhaltlich zu bestimmen und um eine laufende Anpassung an die jeweils aktuellen Verhältnisse zu erweitern. (Rn. 21 – 74) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es ist ermessensgerecht, den Antragsteller einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zu verpflichten, sich an die von ihm selbst vorgelegte Konzepte und Erklärungen zu halten, auch wenn sie über die gesetzlichen Vorgaben hinaus gehen. Die Verpflichtung stellt keine echte Nebenbestimmung dar, sondern eine Auflage und konkretisiert den Inhalt und den Umfang der Erlaubnis. (Rn. 23 – 29) (redaktioneller Leitsatz)
3. Für eine Einzelspielhalle mit sechs Spielgeräten besteht – anders als bei Verbundspielhalle – keine generelle Prüfpflicht durch Dritte bzgl. der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sowie des Sozialkonzepts. Die Verpflichtung sämtliche Unterlagen, die Grundlage für die glücksspielrechtliche Erlaubnis waren, zur Einsichtnahme durch Kontrollorgane ständig bereitzuhalten, ist unverhältnismäßig. (Rn. 14 – 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einzelspielhalle, Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis, Spielhalle, Nebenbestimmung, Auflage, Ermessen, glücksspielrechtliche Erlaubnis

Fundstelle:

BeckRS 2020, 27769

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts W.-Sch. vom 6. Juni 2017 wird in den Nummern 4.3 Satz 1 und 4.8 aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens haben die Klägerin ¾ und der Beklagte ¼ zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen Nebenbestimmungen der ihr erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhalle.

2
Die Klägerin betreibt in … eine Einzelspielhalle mit sechs Geldspielgeräten, für die sie eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erhalten hat. Am 20. Januar 2017 beantragte die Klägerin unter Vorlage eines Werbe- und Sozialkonzepts sowie einer Unterlassungserklärung zum Internetverbot die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

3

Mit Bescheid vom 6. Juni 2017 erteilte das Landratsamt W.-Sch. der Klägerin befristet bis zum 30. Juni 2021 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhalle in dem mit Bescheid vom 1. März 2000 gewerberechtlich genehmigten Umfang mit folgenden, von der Klägerin beanstandeten Nebenbestimmungen:

3. Die Klägerin wird verpflichtet, die von ihr vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärung, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärt werden, vollumfänglich einzuhalten; darunter fällt:

a) das Sozialkonzept in der Fassung vom 20.01.2017 b) das Werbekonzept in der Fassung vom 20.01.2017 c) die Unterlassungserklärung zum Internetverbot vom 20.01.2017

4. Die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt:

4.1 Die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 Abs. 2 JuSchG ist dauerhaft sicherzustellen. Die Spielteilnahme von Personen unter 18 Jahren ist unzulässig. Für die Einhaltung des Betretungsverbots und des Teilnahmeverbots von Personen unter 18 Jahren ist Sorge zu tragen. An jeder Zutrittsmöglichkeit zur Spielhalle ist ein deutlich lesbares Schild mit dem Hinweis anzubringen, dass Personen unter 18 Jahren der Zutritt nicht gestattet ist. Wenn Zweifel hinsichtlich des Alters bestehen, ist die Vorlage eines amtlichen Ausweises zu verlangen. Kann dies nicht geklärt werden, ist der Zutritt zu verweigern. Falls Personen unter 18 Jahren die Spielstätte betreten, sind diese unverzüglich des Hauses zu verweisen.

4.2 Die Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV i.V.m. den Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zum GlüStV (insbesondere regelmäßige Schulung des Personals, Dokumentation der Maßnahmen sowie Auslage der Informationen zur Spielsucht) sind dauerhaft sicherzustellen.

4.3 Durch eine unabhängige Prüforganisation sind die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und die Einhaltung des Sozialkonzeptes zu zertifizieren. Im Zwei-Jahres-Rhythmus ab Erteilung dieser Erlaubnis ist unaufgefordert unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen an die Erlaubnisbehörde zu berichten.

4.4 Die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken gemäß § 7 GlüStV ist dauerhaft durch gut sichtbaren Aushang in den Räumen der Spielhalle sicherzustellen. Ebenso sind die Informationen zum Spielerschutz gemäß dem Sozialkonzept für jedermann zugänglich und gut sichtbar zur Verfügung zu stellen. Der Name und die Erreichbarkeit des Ansprechpartners für das Sozialkonzept und den Spielerschutz in der Spielstätte sowie die örtliche Suchtberatungsstelle und die zuständige Erlaubnisbehörde sind durch gut sichtbaren Aushang bekannt zu geben.

4.5 Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten sind anzusprechen und auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen. Dies ist inklusive der zum Schutz des Spielers getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren.

4.6 Das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung von technischen Geräten zur Bargeldabhebung, insbesondere EC- oder Kreditkartenautomaten, in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers (z.B. Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz) ist unzulässig.

4.7 In der laufenden Werbung sind spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ unzulässig (§§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV). Ebenso ist die Verwendung von Spielmarken (Jetons und Chips) und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten (bspw. Roulettetisch) bei Werbemaßnahmen unzulässig. Auch eine Werbung mit Boni über SMS ist nicht erlaubt.

4.8 Der Abdruck dieser glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Werbekonzept, das Sozialkonzept sowie die dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz sind jederzeit zur Einsichtnahme durch das Landratsamt W.-Sch. bereitzuhalten.

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

4

Mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 6. Juli 2017, bei Gericht eingegangen am selben Tag, ließ die Klägerin Klage erheben und zuletzt beantragen,

die Nummern 3 und 4 (4.1 - 4.9) des Bescheids des Landratsamts W.-Sch. vom 6. Juni 2017 aufzuheben, hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, die glücksspielrechtliche Erlaubnis ohne die im Anfechtungsweg beanstandeten Nebenbestimmungen zu erlassen.

5
Zur Begründung der Klage wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die beanstandeten Nebenbestimmungen seien formell und materiell-rechtlich rechtswidrig. Die angegriffenen Nebenbestimmungen gingen weitestgehend über die jeweils maßgebliche gesetzliche Ermächtigung zur Sicherung der tatbestandlichen Erlaubnisvoraussetzungen hinaus, sie seien im Übrigen ermessensfehlerhaft, insbesondere nicht erforderlich, ungeeignet und auch sonst unverhältnismäßig; teilweise seien die Nebenbestimmungen auch unbestimmt und unzureichend begründet. Auf die umfassende Klagebegründung vom 7. Dezember 2017 wird Bezug genommen.

6
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

7
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 19. Mai 2020 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

8
Die Klage ist zulässig, hat aber nur im Hinblick auf die Nebenbestimmungen in den Nummern 4.3 Satz 1 und 4.8 des streitgegenständlichen Bescheids Erfolg, im Übrigen ist die Klage unbegründet.

I.

9
Dabei kann offen bleiben, welche Klageart statthaft ist und ob gegebenenfalls sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage statthaft sind.

10
1. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts grundsätzlich die Anfechtungsklage gegeben ist, ist die Statthaftigkeit des Anfechtungsantrags jedenfalls nicht offenkundig ausgeschlossen (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2000 - 11 C 2.00 - juris Rn. 25; U.v. 6.11.2019 - 8 C 14.18 - juris Rn. 13, jeweils m.w.N.).

11
2. Soweit streitig sein kann, ob eine isolierte Aufhebung einzelner Nebenbestimmungen des streitgegenständlichen Bescheids möglich ist, weil die Erlaubnisentscheidung ohne die jeweilige Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise nicht bestehen bleiben kann, spricht nichts gegen die Statthaftigkeit des hilfsweise gestellten Verpflichtungsantrags, insbesondere soweit die Ermessensausübung beanstandet wird. Denn der Beklagte könnte gegebenenfalls auch bei einer isoliert nicht aufhebbaren Nebenbestimmung verpflichtet werden, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Erlaubnis hinsichtlich des konkreten Inhalts einer (dem Grunde nach gebotenen) Nebenbestimmung zu entscheiden. Ein rechtserheblicher Nachteil gegenüber der isolierten Anfechtung der jeweiligen Nebenbestimmung besteht nicht, soweit es die Befugnis betrifft, von der (eingeschränkten) Erlaubnis Gebrauch zu machen (vgl. Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Januar 2020, § 42 Abs. 1 Rn. 128, 131).

12
3. Von Vorstehendem ausgehend kann aus Sicht der Kammer dahinstehen, welche Klageart (gegebenenfalls allein) statthaft ist, weil der Klageantrag unter Stellung eines Hilfsantrags sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage umfasst. Hiergegen ist nichts zu erinnern, weil auch die

anwaltlich vertretene Klägerin nicht verlässlich absehen kann, ob das Gericht die eine oder andere Nebenbestimmung für nicht isoliert aufhebbar erachtet.

II.

13
Die Klage ist im Hinblick auf die - isoliert aufhebbaren - Nebenbestimmungen in den Nummern 4.3 Satz 1 und 4.8 des streitgegenständlichen Bescheids begründet. Die Nebenbestimmungen in den Nummern 4.3 Satz 1 und 4.8 des Bescheids sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten. Sie waren daher nach § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aufzuheben.

14
1. In Nummer 4.3 Satz 1 des streitgegenständlichen Bescheids wird die Klägerin verpflichtet, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und die Einhaltung des Sozialkonzepts durch eine unabhängige Prüforganisation zertifizieren zu lassen.

15
Ausweislich der Bescheidsgründe hat der Beklagte diese Auflage auf die Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 2 Satz 3 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland - Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) gestützt.

16
Die Beifügung dieser Auflage ist nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Eine generelle Prüfpflicht durch Dritte im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sowie des Sozialkonzepts sieht das Gesetz nicht vor. Vielmehr ist es gemäß § 9 GlüStV i.V.m. Art. 10 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Erfüllung der nach dem Staatsvertrag bestehenden Verpflichtungen zu überwachen, wozu ihr die in § 9 Abs. 1 Satz 3 GlüStV genannten Befugnisse zustehen. Anhaltspunkte, aus denen sich ergibt, aus welchen Erwägungen der Beklagte abweichend von dieser gesetzlichen Konzeption im konkreten Fall eine Zertifizierung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sowie des Sozialkonzepts durch einen Dritten für erforderlich erachtet, enthält die Bescheidsbegründung nicht. Auch handelt es sich nicht um eine Verbundspielhalle, bei der eine Zertifizierungspflicht als qualitative Maßnahme zur Bewältigung der von einer solchen ausgehenden höheren Gefährlichkeit sowie zur Konkretisierung der in einem etwaigen Anpassungskonzept des Spielhallenbetreibers vorgesehenen Selbstverpflichtung in Betracht kommt (vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 16.12.2016 - IA4-2166.1-59), sondern vielmehr um eine Einzelspielhalle mit sechs Spielgeräten.

17
2. Die Nummer 4.8 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet die Klägerin, den Abdruck der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Werbekonzept, das Sozialkonzept sowie die dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz jederzeit zur Einsichtnahme durch das Landratsamt bereitzuhalten.

18
Diese Auflage wurde auf die Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV gestützt. Zur Begründung führt der Beklagte in den Bescheidsgründen aus, die Bereithaltung der genannten Unterlagen zur Einsichtnahme durch Kontrollorgane ermögliche es der Glücksspielaufsichtsbehörde, die Erfüllung der nach dem GlüStV bestehenden oder auf Grund des GlüStV begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und Werbung hierfür unterbleibe.

19
Die Beifügung dieser Auflage ist nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Dem Landratsamt als zuständiger Glücksspielaufsichtsbehörde liegen sowohl die von ihm selbst erlassene glücksspielrechtliche Erlaubnis als auch das Werbe- und Sozialkonzept als Teil der Antragsunterlagen vor. Die Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz hat die Klägerin dem Landratsamt laut der Auflage 4.3 Satz 2 des streitgegenständlichen Bescheids unaufgefordert alle zwei Jahre vorzulegen. Zudem hat das Landratsamt als zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde gemäß Art. 10 Satz 2 AGGlüStV i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV die Möglichkeit, jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise zu verlangen, die erforderlich sind, um die Erfüllung der nach dem GlüStV bestehenden oder auf Grund des GlüStV

begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen und darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und Werbung hierfür unterbleibt.

III.

20
Im Übrigen hat die Klage keinen Erfolg. Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf Aufhebung der übrigen beanstandeten Nebenbestimmungen gemäß §§ 113 Abs. 1 Satz 1, 114 Satz 1 VwGO noch einen Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ohne die übrigen beanstandeten Nebenbestimmungen gemäß §§ 113 Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

21
1. Die Nebenbestimmung in Nummer 3 des streitgegenständlichen Bescheids ist nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

22
a) In Nummer 3 des Bescheids werden die von der Klägerin im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte (Sozialkonzept und Werbekonzept) sowie deren Unterlassungserklärung zum Internetverbot zum Bestandteil der Erlaubnis erklärt.

23
Diese Teilregelung der Nummer 3 hat einen feststellenden Charakter und ist, wie die Klägerin zutreffend ausführt, als Element der Erlaubnisentscheidung keine echte Nebenbestimmung. Vielmehr handelt es sich um eine Bestimmung, die den Inhalt der Erlaubnis konkretisiert. Allerdings folgt und entspricht die Konkretisierung des Inhalts der Erlaubnis - anders, als die Klägerin dies wohl sieht - deren Antrag und beschwert diese folglich nicht.

24
Grundlage für die Erklärung der zum Erlaubnisantrag vorgelegten Konzepte und Erklärungen zum Bestandteil der Erlaubnis ist das Antragserfordernis, das sich u.a. aus dem in §§ 4 Abs. 1, 24 GlüStV und Art. 9, 11 AGGlüStV geregelten glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt ergibt. Der jeweilige Antragsteller legt dar und bestimmt, welchen Inhalt er zum Gegenstand seines Erlaubnisantrags macht. Auch aus den dem Erlaubnisantrag beigefügten Unterlagen ergibt sich danach, unter welchen gesetzlich vorgeschriebenen und gegebenenfalls selbst auferlegten Beschränkungen ein Antragsteller seine Spielhalle errichten und betreiben wird, um insbesondere den Zielen des § 1 GlüStV gerecht zu werden und die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen sicherzustellen. Auch in den Antragsunterlagen selbst auferlegte Beschränkungen, die gegebenenfalls über das von Gesetz wegen unbedingt Erforderliche hinausgehen können, konkretisieren den Inhalt und den Umfang der glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Dies ist angesichts der Unschärfe über den konkreten Inhalt vorzulegender Konzepte nicht unbillig, zumal sich der jeweilige Antragsteller gegebenenfalls einen Vorteil für etwaig notwendig werdende Auswahlentscheidungen verschafft.

25
Bereits hiervon ausgehend ist nicht zu sehen, dass die Klägerin durch die Feststellung, dass die zum Erlaubnisantrag eingereichten Konzepte und Erklärungen Gegenstand der ihr erteilten Erlaubnis sind, in ihren Rechten verletzt ist. Die Klägerin hat auch keinen Anspruch darauf, dass ihr die Erlaubnis ohne diese Feststellung erteilt wird. Denn sie trägt im Klageverfahren selbst vor, es könne nicht ernsthaft gewollt sein, dass die Erlaubnis den Betrieb der Spielhalle nur umfasst, solange die sich aus den Konzepten ergebenden Pflichten stets im Einzelnen vollumfänglich eingehalten werden. Es besteht deshalb nach objektivierenden Maßstäben ein nachvollziehbarer Grund für die Feststellung, dass die zum Erlaubnisantrag vorgelegten Konzepte und Erklärungen Gegenstand der Erlaubnis sind.

26
Die Besorgnis der Klägerin, der Betrieb ihrer Spielhalle würde schon bei jedem punktuellen Verstoß gegen die Konzepte für die Dauer des Verstoßes formell illegal sein und deshalb eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV bedeuten, teilt das Gericht nicht. Dies folgt nach Auffassung des Gerichts auch aus der Wendung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV „wer … ohne Erlaubnis betreibt“, was auf einen verwaltungsakzessorischen Ordnungswidrigkeitstatbestand hinweist. Da die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle in formeller Hinsicht legalisiert und u.a. Art. 9 AGGlüStV lediglich regelt, unter welchen Voraussetzungen die Erlaubnis erteilt werden darf, spricht wenig

dafür, dass ein punktueller Verstoß gegen die - verbindlichen - Konzepte zu einem Spielhallenbetrieb ohne Erlaubnis i.S.d. Art. 13 Abs. 1 Nr. 9 AGGlüStV führt. Davon abgesehen betreibt derjenige, der gegen die Vorgaben der glücksspielrechtlichen Erlaubnis verstößt, keine Spielhalle ohne Erlaubnis, sondern entgegen bzw. unter Verstoß gegen die Erlaubnis. Allerdings kann auch die einmalige Nichtbeachtung der Erlaubnisvoraussetzungen dem Beklagten einen Anlass geben, hoheitlich einzuschreiten (Art. 10 AGGlüStV).

27
b) Die klägerische Auffassung, auch die Regelung der Verpflichtung der Klägerin in Nummer 3 des streitgegenständlichen Bescheids, die Konzepte und Erklärungen vollumfänglich einzuhalten, sei eine Inhaltsbestimmung, trifft nicht zu.

28
Die im Vergleich zur bloßen Konkretisierung des Inhalts der Erlaubnis weitergehende Verpflichtung der Klägerin, die von ihr vorgelegten Konzepte sowie die Unterlassungserklärung auch vollumfänglich einzuhalten, ist vielmehr eine Auflage, die gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV auch gerechtfertigt ist.

29
Nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV steht es im Ermessen der Behörde, Nebenbestimmungen festzulegen, die auch der (dauerhaften) Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der Gestattung dienen können (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 135 m.w.N.). So ist nach Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen, der Anforderungen an das Sozialkonzept und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken sicherzustellen. Die dauerhafte Erfüllung dieser Erlaubnisvoraussetzungen kann zusätzlich über Nebenbestimmungen - wie hier - gesteuert werden (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ist). Der Verpflichtung der Klägerin zur Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen durch Auflage steht nicht entgegen, dass sich die Klägerin hinsichtlich des Betriebs ihrer Spielhalle gegebenenfalls strengeren Beschränkungen unterworfen hat, als gesetzlich vorgeschrieben ist. Denn die zu ihrem Antrag auf Erteilung der Erlaubnis eingereichten Konzepte und Erklärungen der Klägerin zeigen auf, wie diese die Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzungen gewährleisten will und konkretisieren mithin die zum Teil allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorgaben an deren Inhalt (vgl. LT-Drs. 16/12192 S.11, 14).

30
Überdies geht die nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV im Ermessen der Behörde stehende Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen über die bloße Sicherstellung der tatbestandlichen Erlaubnisvoraussetzungen hinaus und kann - wie hier - der Absicherung der mit dem Erlaubnisantrag eingereichten Selbstbeschränkung durch individuelle Konzepte und Verpflichtungserklärungen dienen. Denn insoweit verschafft sich die Klägerin einerseits bei etwaig notwendig werdenden Auswahlentscheidungen einen Vorteil, an dem sie auch dauerhaft festgehalten werden soll. Davon abgesehen sichert die Klägerin durch die Vorlage und Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen, dass der Betrieb ihrer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV entspricht. Schließlich ist es ermessensgerecht, die Klägerin zu verpflichten, sich an die von ihr selbst vorgelegten Konzepte und Erklärungen zu halten, weil sie durch deren Vorlage im Verwaltungsverfahren zum Ausdruck gebracht hat, dass sie hierzu bereit und imstande ist.

31
c) Entgegen des Vortrags der Klägerin ist die Regelung in Nummer 3 des streitgegenständlichen Bescheids hinreichend bestimmt.

32
Wie ausgeführt ist aus Nummer 3 des Bescheids ohne weiteres ersichtlich, dass der Erlaubnisgegenstand nicht lediglich an den Fortbestand der von der Klägerin im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte und Unterlassungserklärungen gebunden wird (Inhaltsbestimmung), sondern an deren stete und vollumfängliche Einhaltung (Auflage). Aus der Zusammenfassung von „Auflagen“ in Nummer 4 des Bescheids kann nicht geschlossen werden, die Verpflichtung der Klägerin zur dauerhaften Einhaltung ihrer Konzepte und Erklärungen sei keine Auflage i.S.d. Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG). Grundsätzlich ist zur Auslegung auch von Nebenbestimmungen in erster Linie auf deren materiellen Inhalt abzustellen, soweit sich die Behörde nicht einer hiervon abweichenden Terminologie des

Art. 36 BayVwVfG bedient hat (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 68 f m.w.N.). Letzteres ist hier nicht der Fall. Insbesondere folgt aus der Formulierung in Nummer 4 des Bescheids, „die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt“, nicht, dass die vorhergehenden Nebenbestimmungen keine Auflagen enthalten würden. Aus dem Wortlaut sowie aus dem Inhalt der Nebenbestimmung in Nummer 3, worin die Klägerin verpflichtet wird, die von ihr vorgelegten Konzepte sowie die Unterlassungserklärung einzuhalten, ergibt sich zweifellos eine Bestimmung, durch die der Klägerin ein bestimmtes Tun vorgeschrieben wird (Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG), eine andere Auslegung kommt nicht ernstlich in Betracht.

33
2. Auch die übrigen Nebenbestimmungen in den Nummern 4.1, 4.2, 4.3 Satz 2, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 und 4.9 des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

34
a) Diese finden ihre (fachrechtliche) Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, wonach die Erlaubnis, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden kann. Art. 36 Abs. 1 Alt. 1 BayVwVfG kommt gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG daneben keine eigenständige Bedeutung zu, weil diese Bestimmung lediglich wiederholt, was sich aus dem Vorrang landesrechtlicher (auch) inhaltsgleicher fachgesetzlicher Rechtsvorschriften ergibt (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 36 Rn. 115; Tiedemann in BeckOK, Stand 1.4.2020, § 36 Rn. 11, jeweils m.w.N.).

35
Entgegen der Auffassung der Klägerin ermächtigt § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV die Erlaubnisbehörde, der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach (pflichtgemäßem) Ermessen Nebenbestimmungen beizufügen. Die fachgesetzliche Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV schränkt deshalb den dem Grunde nach bestehenden Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ein. Ob und welche Nebenbestimmung die Erlaubnisbehörde der glücksspielrechtlichen Erlaubnis beifügt, steht in ihrem Ermessen - sog. gebundene Erlaubnis mit Randermessen (vgl. Stelkens a.a.O. § 36 Rn. 117). Die Annahme der Klägerin, § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV habe nur bei nachträglichen Nebenbestimmungen konstitutive Wirkung, geht fehl. Die für die Rechtsauffassung der Klägerin in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Mai 2006 (Az. 4 C 9.04) betrifft eine andere Fallgestaltung. Dieser Entscheidung lag die Bestimmung des § 145 Abs. 4 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) zugrunde, wonach die sanierungsrechtliche Genehmigung „unter Auflagen, in den Fällen des § 144 Abs. 1 [BauGB] auch befristet oder bedingt erteilt werden“ kann. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts regelt diese Vorschrift nur, welche Arten von Nebenbestimmungen zulässig sind, während sich die Voraussetzungen, unter denen die sanierungsrechtliche Genehmigung mit einer Nebenbestimmung der zugelassenen Art versehen werden darf, allein aus § 36 Abs. 1 Alt. 2 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung (VwVfG Bln) (= Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG) ergebe. Diese Erwägungen lassen sich nicht auf die Regelung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV übertragen, wonach die glücksspielrechtliche Erlaubnis mit sämtlichen Arten von Nebenbestimmungen versehen werden darf. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ergibt sich nicht anderes (LT-Drs. 16/11995 S. 31, „den Erlass von Nebenbestimmungen“).

36
b) In Nummer 4.1 des streitgegenständlichen Bescheids wird die Klägerin verpflichtet, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen dauerhaft sicherzustellen, Personen unter 18 Jahren keinen Zutritt zur Spielhalle zu gewähren und festgestellt, dass diese von der Spielteilnahme ausgeschlossen sind.

37
aa) Die Auflagenermächtigung zur Verpflichtung der Klägerin, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 Jugendschutzgesetz (JuSchG) sicherzustellen, folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV.

38
Diese Auflage wiederholt entgegen des Vorbringens der Klägerin nicht lediglich den gesetzlichen Wortlaut der jugendschützenden Bestimmungen u.a. in § 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §§ 1 Nr. 3, 4 Abs. 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Buchst. a AGGlüStV, § 6 Abs. 1 JuSchG, sondern konkretisiert diesen u.a. in Bezug auf die in Nummer 4.1 Satz 2 ff. des Bescheids beauflagten Vorsorgemaßnahmen wie dem Anbringen deutlich

lesbarer Hinweise, der Verpflichtung zum Verlangen eines amtlichen Ausweises, der Verweigerung des Zutritts bei Nichtaufklärbarkeit und des unverzüglichen Hausverweises.

39
bb) Eine anlasslose „Verdoppelung“ der Verpflichtung der Klägerin, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen einzuhalten, liegt der Auflage nicht zugrunde. Wie ausgeführt, werden die Anforderungen an die Maßgaben zum Jugendschutz nicht nur wiederholt, sondern im Hinblick auf bestimmte Schutzmaßnahmen der Klägerin konkretisiert. Überdies ermächtigt Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlüStV die Behörde u.a. dazu, die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen sicherzustellen, insbesondere durch Nebenbestimmungen zu steuern (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ist).

40
c) Die Auflage in Nummer 4.2 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet die Klägerin, die Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV i.V.m. den Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zum GlüStV dauerhaft sicherzustellen.

41
Diese Auflage findet ihre Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie die Erlaubnisvoraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV i.V.m. § 6 GlüStV sicherstellen soll. Das unverändert aus § 6 des Glücksspielstaatsvertrags in der Fassung vom 15. Dezember 2007 übernommene Erfordernis eines Sozialkonzepts dient als präventiver Ansatz zur Abwehr von Suchtgefahren (vgl. LT-Drs. 15/8486 S. 15 f.). Ergänzt wird die Verpflichtung zur Entwicklung von Sozialkonzepten u.a. durch die in Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV geregelte Darlegungslast des Spielhallenbetreibers, der bereits im Antrag schlüssig vorzutragen hat, wie er die Sicherstellung dieser Erlaubnisvoraussetzung bewerkstelligen will (vgl. LT-Drs. 16/12192 S. 11 zu Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV, der insoweit gleichlautend mit Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV ist).

42
Danach hat der Spielhallenbetreiber in einem verschriftlichten Sozialkonzept (vgl. „darzulegen“, § 6 Satz 3 GlüStV) zunächst seine Vorstellung davon zu entwickeln, wie er seiner Verpflichtung, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, künftig nachkommen und diese erfüllen wird, insbesondere mit welchen konkreten Maßnahmen der Spielhallenbetreiber den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen und wie er diese beheben will (§ 6 GlüStV). Insoweit hat sich die Klägerin des Betrieblichen Sozialkonzepts des Bayerischen Automatenverbands e.V. mit Stand vom 16. Februar 2015 bedient und damit ihrer Darlegungslast genügt. Dieses zum Erlaubnisantrag eingereichte Sozialkonzept hat der Beklagte zum Bestandteil der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erklärt und die Klägerin zugleich verpflichtet, es einzuhalten (vgl. Nummer 3 des Bescheids). Dies entbindet die Klägerin aber nicht von ihrer weitergehenden Verantwortlichkeit für die Einhaltung der vorangestellten Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d GlüStV). Die Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV i.V.m. den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht in Nummer 4.2 des Bescheids erschöpft sich danach nicht in der bloßen Einhaltung des im Zeitpunkt der Erlaubniserteilung vorgelegten Sozialkonzepts, sondern geht darüber hinaus, indem sie den Spielhallenbetreiber an die dynamisch angelegte Verpflichtung zum Spielerschutz bindet. Hiergegen ist nichts zu erinnern, insbesondere wird die Verpflichtung der Klägerin nicht lediglich wiederholt, sondern inhaltlich bestimmt und um eine laufende Anpassung an die jeweils aktuellen Verhältnisse erweitert.

43
Eine Doppelregelung zur Einhaltung des Sozialkonzepts oder eine Auflage „auf Vorrat“ ergibt sich demnach nicht. Denn mit der Auflage Nummer 4.2 des Bescheids verfügt der Beklagte die dynamisch angelegte Verpflichtung des Spielhallenbetreibers, die nach § 6 GlüStV an ein Sozialkonzept zu stellenden Anforderungen, wie die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspiel vorzubeugen, fortlaufend durch konkrete und nicht bloß entwickelte bzw. vorgesehene Maßnahmen zu steuern und gegebenenfalls nachzusteuern, um die im Interesse eines wirksamen Spielerschutzes liegenden übergeordneten Anforderungen an ein Sozialkonzept dauerhaft sicherzustellen. Was der Beklagte neben der Einhaltung des (verschriftlichten) Sozialkonzepts der Klägerin, die er bereits unter Nummer 3 des Bescheids verfügt hat, unter der Sicherstellung der Anforderungen des Sozialkonzepts

versteht, ergibt sich aus dem erläuternden Zusatz, wonach die Klägerin insbesondere eine regelmäßige Schulung des Personals, die Dokumentation der Maßnahmen sowie die Auslage der Informationen zur Spielsucht sicherzustellen hat. Diese beispielhafte Aufzählung geht zwar nicht wesentlich über den Inhalt der im Betrieblichen Sozialkonzept vom 16. Februar 2015 projektierten Maßnahmen hinaus, verpflichtet die Klägerin aber, diese für die Dauer des zugelassenen Betriebs fortzuentwickeln, insbesondere hinsichtlich einer „regelmäßigen“ Schulung des Personals, verbindlicher Dokumentation der nach dem Sozialkonzept durchzuführenden Maßnahmen und Auslage der Informationen zur Spielsucht. Die laufend aktuelle Führung des Sozialkonzepts ist in Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV i.V.m. § 6 GlüStV und den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (etwa zur Evaluation des Erfolgs der Maßnahmen, Nummer 1 Buchst. b) sowie im vorgelegten Betrieblichen Sozialkonzept mit Stand vom 16. Februar 2015 bereits angelegt (vgl. S. 8, unter „Rechtliche Rahmenbedingungen“).

44
d) Die Auflage in Nummer 4.3 Satz 2 des streitgegenständlichen Bescheids schreibt der Klägerin vor, im Zwei-Jahres-Rhythmus unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen zu berichten.

45
Diese Auflage dient dem Erhalt der glücksspielrechtlichen Erlaubnisvoraussetzung, die Einhaltung der Anforderungen an das Sozialkonzept nach § 6 GlüStV sicherzustellen (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV) und hat ihre Ermächtigung in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Die Auflage konkretisiert die im Sozialkonzept und in § 6 GlüStV i.V.m. Nr. 1 Buchst. b der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht angelegte Dokumentations-, Vorlage- und Berichtspflicht und findet ihre Rechtfertigung ergänzend in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GlüStV, Art. 10 Satz 2 Halbsatz 1 AGGlüStV, wonach die Glücksspielaufsicht jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen kann, die zur Prüfung der Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden oder aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erforderlich sind (vgl. VG Regensburg, U.v. 27.2.2020 - RO 5 K 17.1241 u.a. - juris Rn. 100).

46
Ein ggf. unbeabsichtigter Regelungsüberhang hinsichtlich des Jugendschutzes gegenüber der gesetzlichen Dokumentations- und Berichtspflicht zum „Spielerschutz“ (Nr. 1 Buchst. b der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht) besteht nicht, weil die Klägerin in ihrem Sozialkonzept Dokumentationen zum Jugendschutz ausdrücklich vorsieht und insbesondere in dem danach vorgesehenen „Bericht zur Umsetzung des Sozialkonzepts“ auch Jugendschutzmaßnahmen dokumentiert (vgl. S. 53 f. des Sozialkonzepts). Insoweit setzt die Auflage Nummer 4.3 Satz 2 diese Selbstverpflichtung um.

47
Die Auflage Nummer 4.3 Satz 2 des Bescheids konkretisiert danach die Pflicht zur unaufgeforderten Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz gemäß dem „Bericht zur Umsetzung des Sozialkonzepts“ (S. 52 ff. des Sozialkonzepts der Klägerin) und bestimmt in Anlehnung an Nr. 1 Buchst. b der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht insbesondere den Zeitpunkt der Vorlage- und Berichtspflicht im Zwei-Jahres-Rhythmus. Hiergegen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

48
e) Die Auflage Nummer 4.4 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet die Klägerin zum gut sichtbaren Aushang der Aufklärung über Suchtrisiken sowie zur für jedermann zugänglichen und gut sichtbaren Zurverfügungstellung von Informationen zum Spielerschutz in der Spielhalle.

49
Die Einhaltung der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 GlüStV ist gemäß Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e AGGlüStV eine Erlaubnisvoraussetzung. Die Ermächtigung zum Erlass einer dahingehenden Auflage folgt deshalb aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV.

50
Entgegen der Auffassung der Klägerin wiederholt diese Auflage nicht lediglich die gesetzlichen Pflichten der Klägerin oder die Vorgaben des Sozialkonzepts, sondern konkretisiert diese, füllt sie aus und ergänzt sie. Dass Spieler und Behörden einen leichten Zugang zu den Informationen haben müssen, ist in § 7 Abs. 1 Satz 3 GlüStV geregelt, ebenso ergibt sich aus der beauflagten Pflicht zur Einhaltung des Sozialkonzepts

(vgl. Nummer 3 des Bescheids), dass die Klägerin u.a. Informationsflyer (S. 22 des Sozialkonzepts, Vorlage S1) auszulegen hat. Die Auflage Nummer 4.4 ergänzt, dass die Aufklärung über Suchtrisiken i.S.d. § 7 GlüStV durch gut sichtbaren Aushang bekanntzugeben ist und die Informationen zum Spielerschutz gut sichtbar zugänglich zu machen sind. Darüber hinaus sind nach der Auflage Nummer 4.4 auch die Kontaktdaten des Ansprechpartners für das Sozialkonzept und den Spielerschutz sowie die örtliche Suchtberatungsstelle und Erlaubnisbehörde durch gut sichtbaren Aushang bekannt zu geben, also in einer bestimmten Art und Weise zugänglich zu machen.

51
Die Sicherstellung der konkretisierten Aufklärungs- und Informationspflichten der Klägerin durch Auflage ist geeignet aber auch erforderlich, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags in Bezug auf die Spieleraufklärung und -information sicherzustellen, damit das Informationsangebot auch an auffälliger Stelle wahrgenommen werden kann und nicht erst erfragt werden muss. Durch die Regelung der Art und Weise der Bekanntgabe des Informations- und Aufklärungsgebots wird der Klägerin auch nichts Übermäßiges abverlangt.

52
f) Nummer 4.5 des streitgegenständlichen Bescheids regelt die Handlungsverpflichtung der Klägerin, Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten anzusprechen, auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen und die insoweit zum Schutz des Spielers getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren.

53
Die Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage ergibt sich aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie die Vorgaben des Sozialkonzepts konkretisiert und damit der Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d AGGlüStV dienen soll.

54
In Nummer 3.5 des Sozialkonzepts („Früherkennung und Umgang mit gefährdeten Spielern“, S. 22 ff.) in Verbindung mit dem Schaubild S3 u.a. zu Kommunikationsprozessen (S. 39) und der Vorlage eines Gesprächsprotokolls S6 (S. 43) bzw. der Vorlage S7 (S. 44) bei Spielgästen, die den Kontakt zur zuständigen Person des Unternehmens von sich aus suchen, hat die Klägerin ihre Vorstellung dazu entwickelt und Maßnahmen dargelegt, wie sie mit problematischen oder pathologischen Spielern umgehen wird, um den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorzubeugen und diese zu beheben (§ 6 GlüStV i.V.m. Nr. 1 Buchst. e der Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht). Insoweit haben die Klägerin (in ihrem Sozialkonzept) und der Beklagte (durch die Verfügung der Auflage Nummer 4.5) erkannt, dass bei pathologischen oder problematischen Spielgästen das Zugänglichmachen von Aufklärungs- und Informationsmaterial unzureichend ist.

55
Eine bloße Wiederholung der schon im Sozialkonzept enthaltenen Vorgaben verfolgt die Auflage Nummer 4.5 ersichtlich nicht. Zwar fasst Nummer 4.5 die selbstauferlegten Maßnahmen der Klägerin zum Schutz pathologischer oder problematischer Spieler zusammen, konkretisiert die Kontaktaufnahme zum Spieler aber regelnd dahin, dass bei „offensichtlich“ pathologischem oder problematischem Spielverhalten die Initiative zum Gespräch vom Spielhallenbetreiber oder seinen (geschulten) Mitarbeitern ausgehen muss und nicht nur soll (vgl. z.B. Checkliste S5, Sozialkonzept S. 42) und die bloße Weitergabe von Informationsmaterial nicht genügt, sondern stets ein mündlicher Hinweis auf das örtliche Hilfesystem zu erfolgen hat (die Vorlage S6, Sozialkonzept S. 43, lässt die Pflicht zum expliziten Hinweis auf das lokale Hilfesystem offen). Auch diese Maßnahmen (aktive Ansprache und Hinweis auf das örtliche Hilfesystem) sind zwingend zu dokumentieren.

56
Die Auflage ist hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Einer weitergehenden Erläuterung der Begriffe „pathologisches“ oder „problematisches“ Spielverhalten durch den Beklagten bedurfte es nicht. Denn die Klägerin weiß anhand der in ihrem Sozialkonzept aufgeführten diagnostischen Kriterien für pathologisches Spielen, wann von einem pathologischen Glücksspiel auszugehen ist (S. 6), welcher Verlauf bei problematisch oder pathologisch spielenden Personen zu beobachten ist (S. 7 und Checkliste S5, S. 42) und es kann auch von ihrem regelmäßig dahin geschulten Spielhallenpersonal (S. 13 ff.) erwartet werden, dass sie pathologisches oder problematisches Spielverhalten kennen und erkennen. Schließlich verweist

das Sozialkonzept in Zweifelsfragen auf die bundesweite Präventionsberatung für Mitarbeiter von Spielstätten (S. 20). „Offensichtlich“ ist ein pathologisches oder problematisches Spielverhalten, wenn das Verhalten des Spielers aus Sicht eines entsprechend dem Spielhallenpersonal geschulten Dritten deutlich erkennbare Anzeichen für ein zwanghaftes Spiel (pathologisch) oder ein übersteigertes, missbräuchliches Spiels (problematisch) aufweist. Einen verlässlichen Anhalt hierfür geben auch insoweit die diagnostischen Kriterien und Checklisten des Sozialkonzepts mit der Maßgabe, dass die darin aufgeführten Merkmale deutlich erkennbar, also offensichtlich zutage treten.

57
g) Mit der Auflage in Nummer 4.6 des streitgegenständlichen Bescheids wird der Klägerin die Unterlassungsverpflichtung auferlegt, Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich aufzustellen, bereitzuhalten oder zu dulden.

58
Die Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil sie nach ihrer Begründung zum Ziel hat, einen Widerspruch zu § 1 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 GlüStV (Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht) und damit das Erlaubnishindernis des Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV auszuräumen. Die Auflage Nr. 4.6 dient ausweislich der Bescheidsgründe über die Sicherstellung dieser Erlaubnisvoraussetzung hinaus auch der Gefahrenabwehr im Hinblick auf das Risiko einer Verschuldung von Spielern.

59
Die Auffassung der Klägerin, sie habe einen Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, wenn im Zeitpunkt der Antragstellung keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gegen eine der in Art. 9 Abs. 1 AGGlüStV ausdrücklich in Bezug genommenen materiell-rechtlichen Vorgaben verstoßen werde, trifft aus den vorstehenden unter Nr. 2 Buchst. a genannten Gründen nicht zu. § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV ermächtigt die Erlaubnisbehörde auch bei der gebundenen Erlaubnis, dieser Nebenbestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen beizufügen (sog. gebundene Erlaubnis mit Randermessen). Da die Zielvorgabe u.a. in § 1 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, abstrakter Natur ist, bedarf sie zu ihrer Konkretisierung einer die Zielvorgabe ausfüllenden behördlichen Festlegung. Dem ist der Beklagte nachgekommen, indem er verbindlich regelt, dass Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers von diesem weder aufgestellt noch bereitgehalten oder geduldet werden dürfen.

60
Die Festlegung der Auflage in Nummer 4.6 des streitgegenständlichen Bescheids ist ermessensgerecht i.S.d. Art. 40 BayVwVfG. Diese Regelung dient dem Spielerschutz in besonderer Weise, indem sie verhindern soll, dass Glücksspieler ihr Konto für den bargeldlosen Zahlungsverkehr für Geldspielgeräte nutzen und sich dadurch verschulden (vgl. z.B. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisbericht, Januar 2012, S. 58 zur Bereitschaft von Glücksspielern, ihr Konto für den bargeldlosen Zahlungsverkehr zu nutzen). Diese Gefahr kann reduziert werden, indem die Möglichkeiten zur Bargeldbeschaffung wenigstens innerhalb der Spielhalle und in deren umliegenden Bereich beschränkt werden. Da der gewerbliche Spielhallenbetrieb die Gefahr eines übermäßigen Glücksspiels und die damit einhergehende Gefahr einer Verschuldung von (nicht nur pathologischen) Glücksspielern auslöst, ist es zur Erreichung des Ziels der wirksamen Suchtbekämpfung erforderlich und verhältnismäßig, dem Betreiber einer Spielhalle im Rahmen der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis verbindlich zu untersagen, in seiner Spielhalle Möglichkeiten zur Bargeldbeschaffung zu schaffen, bereitzuhalten oder zu dulden. Der Einwand, dass gerade in Ballungsgebieten Geräte zur Bargeldabhebung zuhauf vorhanden sind, auch im Nahbereich zu Spielhallen, ein pathologischer Spieler ggf. von vornherein mehr Geld mitbringe und doch besser der Gesetzgeber ein Verbot von Geldabhebeautomaten in der Umgebung von Spielhallen regeln solle, stellt die Geeignetheit der vom Beklagten getroffenen Maßnahme nicht ernstlich infrage. Es gibt stets - zumindest hypothetische - Maßnahmen, die unter Außerachtlassung jeglicher sonstigen Belange einen bestimmten Zweck noch besser erreichen können, als die getroffene Maßnahme. Dies hindert die Behörde aber nicht daran, vom Erlaubnisnehmer zu verlangen, einer durch sein Vorhaben ausgelösten Gefahr zu begegnen, soweit er hierzu imstande und ihm dies auch zumutbar ist. Beides ist hier der Fall.

61
Wie weit der „Einflussbereich“ reicht, ergibt sich hinreichend bestimmt aus dem Wortlaut der Auflage Nummer 4.6 des Bescheids und deren Auslegung anhand des Zwecks der Verfügung. Mit der Wendung „in der Spielhalle“ sind die Räume bezeichnet, die die Klägerin in ihrem Erlaubnisantrag unter Bezugnahme auf die ihr erteilte gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) benannt hat. Über diese hat sie die Verfügungsgewalt. Darüber hinaus sind auch die Bereiche erfasst, die im „umliegenden Einflussbereich“ des Spielhallenbetreibers liegen. Der Beklagte nennt beispielhaft „Eingangsbereich, Nebenräume, Parkplatz“ und veranschaulicht damit den maßgeblichen Bereich als funktional mit der Spielhallennutzung unmittelbar in Zusammenhang stehende Räume oder sonstige Flächen bzw. Bereiche, die zudem „umliegend“ sein müssen, also im unmittelbaren Nahbereich zum Spielhallenbetrieb liegen. „Einfluss“ hat der Spielhallenbetreiber auf das Aufstellen, Bereithalten oder die Duldung, wenn er dies verhindern kann. Verhindern kann der Spielhallenbetreiber die Aufstellung usw. von Geräten zur Bargeldabhebung, wenn er rechtlich hierzu imstande ist, weil er etwa Eigentümer oder obligatorisch Berechtigter dieser Bereiche ist, also aufgrund seiner Rechtsstellung verlangen kann, dass das Aufstellen solcher Geräte zu unterlassen ist.

62
Auf einen unverbindlichen Hinweis, wonach das Aufstellen von Geräten zur Bargeldabhebung in Spielhallen im Widerspruch zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags steht, ist der Beklagte aufgrund der ihm eingeräumten Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen nicht beschränkt. Ein solcher Hinweis wäre auch nicht gleichermaßen geeignet, die Verwirklichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu sichern, eben weil er unverbindlich ist.

63
h) Nummer 4.7 des streitgegenständlichen Bescheids regelt das Unterlassen spiel-anreizender Bezeichnungen in der laufenden Werbung, die Verwendung von Spielmarken und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten bei Werbemaßnahmen sowie eine Werbung mittels Boni über Kurznachrichtendienste.

64
Die rechtliche Ermächtigung zum Erlass dieser Auflage folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil diese u.a. der Sicherstellung der (allgemeinen) Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV als Erlaubnisvoraussetzung dient (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c AGGlüStV) und die Anforderungen an die in Nummer 4.7 in Bezug genommene Ausgestaltung der Spielhalle nach § 26 Abs. 1 GlüStV konkretisiert, was als Unterfall der Errichtung einer Spielhalle im Hinblick auf deren äußere Gestaltung und zugleich als Maßnahme zur Bekämpfung der Spielsucht für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis wesentlich ist.

65
Die Auflage in Nummer 4.7 des Bescheids ist hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Durch die Inbezugnahme der §§ 5 und 26 Abs. 1 GlüStV wird deutlich, dass sich die Auflage Nummer 4.7 sowohl auf Werbung i.S.d. § 5 GlüStV als auch auf die äußere Gestaltung der Spielhalle i.S.d. § 26 GlüStV bezieht. Dies stellt keinen Widerspruch zu der Verwendung des Begriffs der „laufenden Werbung“ dar. Nach Auffassung der Kammer ist unter laufender Werbung im Sinne der Auflage Nummer 4.7 des Bescheids jegliche Werbung zu verstehen und nicht nur die flüchtige bzw. ständig wechselnde Werbung mit Flyern und anderen Werbemitteln, wie die Klägerin unter Bezugnahme auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 5. März 2015 (Az. RN 5 K 13.1281 - juris Rn. 38) darlegt. Dort hatte das Verwaltungsgericht Regensburg ausgeführt, dass unter laufender Werbung „die evtl. wechselnde Werbung mit Flyern und anderen Werbemitteln zu verstehen ist, nicht aber die Bezeichnung der Spielhalle im Schaufenster mit Casino, die nicht ständig wechselt“. Da es nicht entscheidungserheblich auf die Rechtmäßigkeit der dahingehenden Auflage ankam, weil diese bestandskräftig war und sich überdies aus § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV ergebe, dass die Verwendung eines Firmenlogos mit der Bezeichnung „Casino“ über einen bloßen Hinweis auf die Möglichkeit der Spielteilnahme hinausgehen könne, was eine Frage des Einzelfalls und noch nicht spruchreif sei, hat das Verwaltungsgericht Regensburg nicht entscheidungstragend auf das vorgenannte eventuelle Verständnis des Begriffs „laufende Werbung“ abgestellt. Soweit die Auflage Nummer 4.7 des Bescheids auf den spielanreizenden Charakter der Werbung abstellt, ist dies vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu verstehen, wonach Werbung zwar über die Existenz der Produkte informieren und die bereits zur Teilnahme am Glücksspiel Entschlossenen zum

legalen Angebot hinlenken, aber nicht zur aktiven Teilnahme am Spiel anregen und die noch Unentschlossenen zu Teilnahme motivieren darf (BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 17.12 - juris Rn. 47).

66
Die Auflage Nummer 4.7 des streitgegenständlichen Bescheids hat ihre Ermächtigungsgrundlage in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Der Erlass dieser Auflage steht daher im pflichtgemäßen Ermessen des Beklagten; ihr Regelungsgehalt kann demnach über die bloße Sicherstellung der gesetzlichen Vorgaben zur Werbung in § 5 und § 26 GlüStV hinausgehen. Davon abgesehen ergibt sich aus § 5 Abs. 1 GlüStV, dass Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1 GlüStV auszurichten sind. Diese gesetzlichen Anforderungen durch Auflage dahin zu konkretisieren, dass eine „spielanreizende“ Werbung ebenso zu unterlassen ist wie eine Werbung mit Boni über Kurznachrichtendienste, bleibt im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV zur Beifügung von Nebenbestimmungen.

67
Soweit die Klägerin einwendet, eine Nebenbestimmung sei nur dann gerechtfertigt, wenn es im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte dafür gebe, dass die Klägerin in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gegen diese Vorgabe verstoßen werde, ergibt sich eine derartige Beschränkung vorliegend schon deshalb nicht, weil die Erlaubnisbehörde nach § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV ermächtigt ist, die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen mit Nebenbestimmungen zu versehen. Davon abgesehen konkretisiert die Auflage Nummer 4.7 des streitgegenständlichen Bescheids erst „diese Vorgabe“ und wiederholt nicht lediglich den Wortlaut der gesetzlichen Anforderungen der §§ 5 und 26 Abs. 1 GlüStV. Deshalb liegt auch keine „Auflage auf Vorrat“ vor, sondern vielmehr eine solche, die klar- und sicherstellen soll, dass die Klägerin als Spielhallenbetreiberin zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags eine spielanreizende Werbung zu unterlassen hat. Diese Regelung sucht und findet den Ausgleich der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, einerseits auf das legale Spielangebot aufmerksam zu machen, um den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, und andererseits, die Glücksspielsucht einzudämmen.

68
Dass sich der Beklagte nicht auf Hinweise beschränken muss und solche nicht gleichermaßen geeignet sind, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen, wurde bereits ausgeführt.

69
Gegen die Bewertung des Beklagten der Bezeichnung „Casino“ für Werbezwecke als spielanreizend ist aus Sicht der Kammer nichts einzuwenden. Insoweit kann dahinstehen, ob der Begriff „Casino“ im Bereich des Glücksspiels allgemein mit einer staatlich konzessionierten Spielbank gleichgesetzt werden kann, in der das klassische „Große Spiel“ angeboten wird (verneinend LG Frankfurt, U.v. 10.12.2007 - 3/11 O 149/07 - juris Rn. 27 ff.). Denn jedenfalls suggeriert die Werbung unter der Bezeichnung „Casino“, dass in der Spielhalle auch das gewerberechtlich unbeschränkte Automatenspiel mit der Möglichkeit sehr hoher Geldeinsätze und der Gefahr hoher Verluste angeboten wird (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2007 - 9 B 14.07 u.a. - juris Rn. 12). „Casino“-spiele umfassen nicht nur das „Große Spiel“ wie Roulette, Baccara, Black Jack, Trente et quarante und Poker sowie weitere international oder in Spielbanken eingeführte Glücksspiele, sondern auch Automatenspiele, deren Betrieb und Zulassung nach § 33h GewO (nur) in Spielbanken keinen Einschränkungen der Gewerbeordnung unterliegt (sog. Kleines Spiel; vgl. § 1 Abs. 1 SpielBO, § 2 Abs. 2 Nr. 7 Werberichtlinie v. 17.1.2013, AllMBl 2013, 3). Zwar werden auch in Spielhallen oder in Gaststätten zulässigerweise Automatenspiele in Form von Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten bereitgehalten (§ 2 Abs. 3 GlüStV, § 1 Nr. 2, § 2 Nr. 2 SpielV). Diese Gewinnspielgeräte unterliegen aber strengen gewerberechtlichen Vorgaben wie etwa zum Höchsteinsatz, zum Höchstgewinn und zur Mindestspieldauer (vgl. § 33c Abs. 1, § 33e GewO, §§ 11 ff. SpielV), was die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zweit ausschließen soll (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.2007 a.a.O. Rn. 12). Beim in Spielbanken eingeführten Automatenspiel handelt es sich demgegenüber in aller Regel um Glücksspielautomaten, die nicht der Gewerbeordnung und damit auch nicht der Spielverordnung unterfallen (etwa sog. Slot-Geräte; vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand Oktober 2019, § 33c GewO Rn. 11 a.E., § 11 SpielV Rn. 2). Die Werbung einer Spielhalle mit der Bezeichnung „Casino“ (nicht schon das Führen dieser Bezeichnung etwa im Firmennamen) lässt deshalb den Eindruck entstehen, in der Spielhalle würde ein Automatenspiel mit Einsätzen und Gewinnen angeboten, die deutlich über das hinausgehen, was etwa auch in Gaststätten an herkömmlichen Gewinnspielgeräten möglich ist. Dies schafft, wenn die Werbung mit der Bezeichnung „Casino“ nicht schon irreführend ist, jedenfalls einen über die Information des legalen, also

des gewerberechtlich beschränkten Glücksspiels, hinausgehenden Anreiz, der geeignet ist, die Erwartung eines Automatenspiels mit besonders hohen Einsätzen zu wecken.

70
i) Die Auflage Nummer 4.9 des streitgegenständlichen Bescheids legt der Klägerin die Handlungsverpflichtung auf, das in ihrer Spielhalle beschäftigte Personal bei Aufnahme des jeweiligen Arbeitsverhältnisses auf die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie die Auflagen der Erlaubnis hinzuweisen und dies zu dokumentieren.

71
Ermächtigungsgrundlage der Auflage Nummer 4.9 ist § 26 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil die Hinweispflicht gleichermaßen der Durchführung des für die glücksspielrechtliche Erlaubnis geforderten Sozialkonzepts wie der Sicherstellung der Erlaubnisvoraussetzungen der Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken dient (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 AGGlüStV).

72
Eine Wiederholung des Gesetzeswortlauts kann der Auflage Nummer 4.9 des Bescheids ersichtlich nicht entnommen werden. Die vonseiten der Klägerin insoweit genannten Bestimmungen „z.B. § 6 Satz 2 Alt. 2 GlüStV, Nr. 1 lit. c) Richtlinie zur Vermeidung von Glücksspielsucht“ enthalten keinen dahingehenden Wortlaut, sondern beziehen sich auf die Schulung des eingesetzten Personals in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens. Ebenso wenig wiederholt die Auflage Nummer 4.9 des Bescheids die Vorgaben des klägerischen Sozialkonzepts.

73
Zwar sind Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen nach § 6 Satz 1 GlüStV verpflichtet, Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen; zu diesem Zweck haben sie auch ihr Personal zu schulen. Eine dahingehende Schulung verlangt die Auflage Nummer 4.9 der Klägerin indes nicht ab; die Schulung erfolgt vielmehr nach Maßgabe des Sozialkonzepts. Die Auflage Nummer 4.9 des Bescheids sichert demgegenüber die Wahrung aller glücksspielrechtlichen Betreiberpflichten, deren Inhalt und Umfang sich nicht nur aus § 6 Satz 1 GlüStV ergibt, sondern aus sämtlichen den Betrieb einer Spielhalle regelnden glücksspielrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus den behördlich angeordneten Auflagen. Zur Sicherstellung der gesetzlichen wie behördlichen Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle ist es geboten, nur solche Mitarbeiter einzusetzen, die die Gewähr dafür bieten, dass die im öffentlichen Interesse liegenden Schutzpflichten gewahrt werden. Dies erfordert an erster Stelle deren Aufklärung über die für die Tätigkeit relevanten Bestimmungen des GlüStV und des AGGlüstV sowie die Auflagen der Erlaubnis. Die Pflicht zur Weitergabe der verbindlichen Vorgaben, anhand derer die jeweilige Spielhalle in glücksspielrechtlicher Hinsicht betrieben werden darf, liegt ebenso (allein) im Verantwortungsbereich des Spielhallenbetreibers wie dessen Aufgabe, seine Mitarbeiter entsprechend zu sensibilisieren.

74
Die Dokumentationsverpflichtung sichert, dass der jeweilige Spielhallenbetreiber seinen Informations- und Hinweispflichten gegenüber dem von ihm beschäftigten Spielhallenpersonal auch verlässlich nachkommt.

75
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.