

**Titel:**

**Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis**

**Normenkette:**

GlüStV § 6, § 7, § 9 Abs. 1, § 24 Abs. 2 S. 3

VwVfG § 36, § 37 Abs. 1

**Leitsätze:**

1. Eine generelle Prüfpflicht durch Dritte im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sowie des Sozialkonzepts ist gesetzlich nicht vorgesehen. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Aus den dem Erlaubnis Antrag beigefügten Unterlagen ergibt sich, unter welchen gesetzlich vorgeschriebenen und gegebenenfalls selbst auferlegten Beschränkungen ein Antragsteller seine Spielhalle errichten und betreiben wird. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Erlaubnisbehörde kann der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen Nebenbestimmungen beifügen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die dauerhafte Erfüllung der gesetzlichen Erlaubnisvoraussetzungen kann zusätzlich über Nebenbestimmungen gesteuert werden. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Einzel Spielhalle, Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis, Spielsucht, Internetverbot, Nebenbestimmung, glücksspielrechtliche Erlaubnis, Bestimmtheit

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 27780

**Tenor**

I. Der Bescheid des Landratsamts G.-P. vom 20. Juni 2017 wird in der Nummer 4.3 aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens haben der Kläger  $\frac{3}{4}$  und der Beklagte  $\frac{1}{4}$  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**

Der Kläger wendet sich gegen Nebenbestimmungen der ihm erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb seiner Spielhalle.

**2**

Der Kläger betreibt in ... eine Einzel Spielhalle mit acht Geldspielgeräten, für die er eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erhalten hat. Am 24. Januar 2017 beantragte der Kläger unter Vorlage eines Werbe- und Sozialkonzepts sowie einer Unterlassungserklärung zum Internetverbot die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

**3**

Mit Bescheid vom 20. Juni 2017 erteilte das Landratsamt G.-P. dem Kläger befristet bis zum 30. Juni 2021 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb seiner Spielhalle in dem mit Bescheid vom 27. November 1990 gewerberechtlich genehmigten Umfang mit folgenden, vom Kläger beanstandeten Nebenbestimmungen:

3. Der Kläger wird verpflichtet, die von ihm vorgelegten Konzepte bzw. die Unterlassungserklärung, die zum Bestandteil dieser Erlaubnis erklärt werden, vollumfänglich einzuhalten; es sind dies:

a) das Sozialkonzept - das vom Bayerischen Automaten Verband e.V. verwendet wird - in der Fassung vom 16.02.2015 b) das Werbekonzept in der Fassung vom 26.01.2017 c) Unterlassungserklärung zum Internetverbot vom 26.01.2017

4. Die Erlaubnis wird unter folgenden Auflagen erteilt:

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, die Einhaltung des Sozialkonzeptes zu zertifizieren.

4.5 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.

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

4.8 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.

4.10 Der Kläger 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 seiner Bevollmächtigten vom 20. Juli 2017, bei Gericht eingegangen am selben Tag, ließ der Kläger Klage erheben und zuletzt beantragen,

die Nummern 3 und 4 (4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.8, 4.10) des Bescheids des Landratsamts G.-P. vom 20. Juni 2017 aufzuheben, hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, die glücksspielrechtliche Erlaubnis ohne die im A.-weg 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 4. 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 Nebenbestimmung in Nummer 4.3 des streitgegenständlichen Bescheids Erfolg, im Übrigen ist die Klage unbegründet.

**9**

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

**13**

II. Die Klage ist im Hinblick auf die - isoliert aufhebbarer - Nebenbestimmung in Nummer 4.3 des streitgegenständlichen Bescheids begründet. Die Nebenbestimmung in Nummern 4.3 des Bescheids ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Sie war daher nach § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aufzuheben.

**14**

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

**15**

Ausweislich der Bescheidgründe 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 acht Spielgeräten.

#### **17**

III. Im Übrigen hat die Klage keinen Erfolg. Der Kläger 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.

#### **18**

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

#### **19**

a) In Nummer 3 des Bescheids werden die vom Kläger im Erlaubnisverfahren vorgelegten Konzepte (Sozialkonzept und Werbekonzept) sowie dessen Unterlassungserklärung zum Internetverbot zum Bestandteil der Erlaubnis erklärt.

#### **20**

Diese Teilregelung der Nummer 3 hat einen feststellenden Charakter und ist, wie der Kläger 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 der Kläger dies wohl sieht - dessen Antrag und beschwert diesen folglich nicht.

#### **21**

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 beigelegten 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.

#### **22**

Bereits hiervon ausgehend ist nicht zu sehen, dass der Kläger durch die Feststellung, dass die zum Erlaubnisantrag eingereichten Konzepte und Erklärungen Gegenstand der ihm erteilten Erlaubnis sind, in seinen Rechten verletzt ist. Der Kläger hat auch keinen Anspruch darauf, dass ihm die Erlaubnis ohne diese Feststellung erteilt wird. Denn er 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.

#### **23**

Die Besorgnis des Klägers, der Betrieb seiner 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).

#### **24**

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

#### **25**

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

#### **26**

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 des Klägers zur Einhaltung seiner Konzepte und Erklärungen durch Auflage steht nicht entgegen, dass sich der Kläger hinsichtlich des Betriebs seiner Spielhalle gegebenenfalls strengeren Beschränkungen unterworfen hat, als gesetzlich vorgeschrieben ist. Denn die zu seinem Antrag auf Erteilung der Erlaubnis eingereichten Konzepte und Erklärungen des Klägers zeigen auf, wie dieser 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).

#### **27**

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 der Kläger einerseits bei etwaig notwendig werdenden Auswahlentscheidungen einen Vorteil, an dem er auch dauerhaft festgehalten werden soll. Davon abgesehen sichert der Kläger durch die Vorlage und Einhaltung seiner Konzepte und Erklärungen, dass der Betrieb seiner Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV entspricht. Schließlich ist es ermessensgerecht, den Kläger zu verpflichten, sich an die von ihm selbst vorgelegten Konzepte und Erklärungen zu halten, weil er durch deren Vorlage im Verwaltungsverfahren zum Ausdruck gebracht hat, dass er hierzu bereit und imstande ist.

#### **28**

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

#### **29**

Wie ausgeführt ist aus Nummer 3 des Bescheids ohne weiteres ersichtlich, dass der Erlaubnisgegenstand nicht lediglich an den Fortbestand der vom Kläger 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 des Klägers zur dauerhaften Einhaltung seiner 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 der Kläger verpflichtet wird, die von ihm vorgelegten Konzepte sowie die Unterlassungserklärung einzuhalten, ergibt sich zweifellos eine Bestimmung, durch die dem Kläger ein bestimmtes Tun vorgeschrieben wird (Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG), eine andere Auslegung kommt nicht ernstlich in Betracht.

### **30**

2. Auch die übrigen Nebenbestimmungen in den Nummern 4.2, 4.5, 4.6, 4.8 und 4.10 des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

### **31**

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.).

### **32**

Entgegen der Auffassung des Klägers 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 Randermaßen (vgl. Stelkens a.a.O. § 36 Rn. 117). Die Annahme des Klägers, § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV habe nur bei nachträglichen Nebenbestimmungen konstitutive Wirkung, geht fehl. Die für die Rechtsauffassung des Klägers 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“).

### **33**

b) Die Auflage in Nummer 4.2 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet den Kläger, 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.

### **34**

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).

### **35**

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 der Kläger des Betrieblichen Sozialkonzepts des Bayerischen Automatenverbands e.V. mit Stand vom 16. Februar 2015 bedient und damit seiner Darlegungslast genügt. Dieses zum Erlaubnisantrag eingereichte Sozialkonzept hat der Beklagte zum Bestandteil der glücksspielrechtlichen Erlaubnis erklärt und den Kläger zugleich verpflichtet, es einzuhalten (vgl. Nummer 3 des Bescheids). Dies entbindet den Kläger aber nicht von seiner 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 des Klägers nicht lediglich wiederholt, sondern inhaltlich bestimmt und um eine laufende Anpassung an die jeweils aktuellen Verhältnisse erweitert.

### **36**

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 des Klägers, 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 der Kläger 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 den Kläger 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“).

### **37**

c) Die Auflage Nummer 4.5 des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet den Kläger zum gut sichtbaren Aushang der Aufklärung über Suchtrisiken sowie zur für jedermann zugänglichen und gut sichtbaren Zurverfügungstellung von Informationen zum Spielerschutz in der Spielhalle.

### **38**

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.

### 39

Entgegen der Auffassung des Klägers wiederholt diese Auflage nicht lediglich die gesetzlichen Pflichten des Klägers 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 beauftragten Pflicht zur Einhaltung des Sozialkonzepts (vgl. Nummer 3 des Bescheids), dass der Kläger u.a. Informationsflyer (S. 22 des Sozialkonzepts, Vorlage S1) auszulegen hat. Die Auflage Nummer 4.5 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 4.5 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.

### 40

Die Sicherstellung der konkretisierten Aufklärungs- und Informationspflichten des Klägers 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 dem Kläger auch nichts Übermäßiges abverlangt.

### 41

d) Nummer 4.6 des streitgegenständlichen Bescheids regelt die Handlungsverpflichtung des Klägers, Spielgäste mit offensichtlich pathologischem oder problematischem Spielverhalten anzusprechen, auf das örtliche Hilfesystem hinzuweisen und die insoweit zum Schutz des Spielers getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren.

### 42

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.

### 43

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 der Kläger seine Vorstellung dazu entwickelt und Maßnahmen dargelegt, wie er 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 der Kläger (in seinem Sozialkonzept) und der Beklagte (durch die Verfügung der Auflage Nummer 4.6) erkannt, dass bei pathologischen oder problematischen Spielgästen das Zugänglichmachen von Aufklärungs- und Informationsmaterial unzureichend ist.

### 44

Eine bloße Wiederholung der schon im Sozialkonzept enthaltenen Vorgaben verfolgt die Auflage Nummer 4.6 ersichtlich nicht. Zwar fasst Nummer 4.6 die selbstaufgelegten Maßnahmen des Klägers 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.

### 45

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 der Kläger weiß anhand der in seinem 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 seinem 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.

#### 46

e) Nummer 4.8 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.

#### 47

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 4.8 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.

#### 48

Die Auflage in Nummer 4.8 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 4.8 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 4.8 des Bescheids jegliche Werbung zu verstehen und nicht nur die flüchtige bzw. ständig wechselnde Werbung mit Flyern und anderen Werbemitteln, wie der Kläger 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 4.8 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).

#### 49

Die Auflage Nummer 4.8 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.

#### 50

Soweit der Kläger einwendet, eine Nebenbestimmung sei nur dann gerechtfertigt, wenn es im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte dafür gebe, dass der Kläger 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 4.8 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 der Kläger als Spielhallenbetreiber 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.

#### 51

Auf einen unverbindlichen Hinweis auf das Werbeverbot 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.

#### 52

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, AllIMBI 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 Zeit 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.

#### 53

f) Die Auflage Nummer 4.10 des streitgegenständlichen Bescheids legt dem Kläger die Handlungsverpflichtung auf, das in seiner 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.

#### **54**

Ermächtigungsgrundlage der Auflage Nummer 4.10 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).

#### **55**

Eine Wiederholung des Gesetzeswortlauts kann der Auflage Nummer 4.10 des Bescheids ersichtlich nicht entnommen werden. Die vonseiten des Klägers 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 4.10 des Bescheids die Vorgaben des klägerischen Sozialkonzepts.

#### **56**

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 4.10 dem Kläger indes nicht ab; die Schulung erfolgt vielmehr nach Maßgabe des Sozialkonzepts. Die Auflage Nummer 4.10 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.

#### **57**

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

#### **58**

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.