VG München, Urteil v. 13.10.2020 – M 16 K 18.297

Titel:

Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis – Anfechtungs-/Verpflichtungsklage

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5, § 114 S. 1

GlüStV § 1 Abs. 1, § 4, § 5, § 6, § 7, § 9 Abs. 1, § 24 Abs. 2 S. 3, § 26 Abs. 1

JuSchG § 6

BayAGGlüStV Art. 7, Art. 9 Abs. 1, Nr. 1, Nr. 2, Art. 10 S. 2 (idF bis zum 22.4.2022)

BayVwVfG Art. 1 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1, Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, Art. 40

Leitsätze:

1. Eine generelle Prüfpflicht durch Dritte im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen für den Betrieb einer Spielhalle sowie des Sozialkonzepts sieht das Gesetz nicht vor. Vielmehr ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Erfüllung der nach dem Staatsvertrag bestehenden Verpflichtungen aufgrund der dort genannten Befugnisse zu überwachen. Eine Zertifizierungspflicht kommt zwar bei einer Verbundspielhalle 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, nicht aber bei einer Einzelspielhalle. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Beifügung von Auflagen, die lediglich Verbote in Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag wiederholen, ohne dass ihnen eine darüber hinausgehende Konkretisierung zu entnehmen ist oder hierfür im konkreten Einzelfall ein Anlass besteht, ist nicht erforderlich, unverhältnismäßig und beschwerend. (Rn. 22 – 27) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Auflage zur Bereithaltung des Abdrucks der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, des Werbekonzepts, des Sozialkonzepts sowie der dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz zur jederzeitigen Einsichtnahme durch die Behörde ist nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. (Rn. 28 – 30) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die fachgesetzliche Ermächtigung in § 24 Abs. 2 S. 3 GlüStV, der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach (pflichtgemäßem) Ermessen Nebenbestimmungen beizufügen, schränkt den dem Grunde nach bestehenden Anspruch auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis im Sinne einer sog. gebundenen Erlaubnis mit Randermessen ein. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)
5. Die Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen des Sozialkonzepts iVm den Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht erschöpft sich 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. Die darin angelegte Dokumentations-, Vorlage- und Berichtspflicht kann durch eine weitere Auflage konkretisiert werden. (Rn. 41 und 44) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die abstrakte Zielvorgabe des GlüStV, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, bedarf zu ihrer Konkretisierung einer ausfüllenden behördlichen Festlegung. Dem kann die Behörde ermessensgerecht durch eine verbindliche Regelung nachkommen, dass Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich des Spielhallenbetreibers von diesem weder aufgestellt noch bereitgehalten oder geduldet werden dürfen. (Rn. 56 – 59) (redaktioneller Leitsatz)
7. Die Werbung einer Spielhalle mit der Bezeichnung "Casino" kann als spielanreizend bewertet werden, denn sie lässt 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. (Rn. 69) (redaktioneller Leitsatz)
8. Einem Spielhallenbetreiber kann die Handlungsverpflichtung auferlegt werden, 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. (Rn. 78 – 81) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:
Einzelspielhalle, Nebenbestimmungen zu glücksspielrechtlicher Erlaubnis, Zertifizierungspflicht, Verbundspielhalle, wiederholende Auflage, Bereithaltung von Erlaubnisunterlagen, Sozialkonzept und Werbekonzept, gebundene Erlaubnis mit Randermessen, Geräte zur Bargeldabhebung, Spielerschutz, Dokumentations-, Vorlage- und Berichtspflicht, Werbung mit der Bezeichnung "Casino", Hinweispflicht gegenüber Personal

Fundstelle:
BeckRS 2020, 46901

Tenor

I. Soweit die Klage zurückgenommen wurde, wird das Verfahren eingestellt.

II. Der Bescheid der Beklagten vom 18. Dezember 2017 wird in den Nummern 5c, 5g, 5m, 5n und 5p aufgehoben.

III. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

IV. Von den Kosten des Verfahrens haben der Kläger 5/6 und die Beklagte 1/6 zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.V. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar, soweit die Klage nicht zurückgenommen wurde.

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 im Gebiet der Beklagten die Einzelspielhalle „Spielcenter …“ mit zwölf Geldspielgeräten, für die er mit Bescheid vom 22. Januar 1990 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erhalten hat. Mit Schreiben seines Bevollmächtigten vom 29. März 2017 beantragte der Kläger unter Vorlage eines Werbe- und Sozialkonzepts sowie einer Unterlassungserklärung zum Internetverbot die Erteilung einer unbefristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis sowie einer Ausnahme vom Abstandsgebot.

3
Mit Bescheid vom 18. Dezember 2017, zugestellt am 22. Dezember 2017, erteilte die Beklagte dem Kläger die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb seiner Spielhalle „Spielcenter …“ in dem mit Bescheid vom 22. Januar 1990 gewerberechtlich genehmigten Umfang (Nummer 1). Die Erlaubnis wurde befristet erteilt und erlischt mit Ablauf des 30. Juni 2021 (Nummer 2). In Bezug auf die Spielhalle „Spielcenter …“ (gemeint ist wohl die Spielhalle „Spielsalon …“ der Beigeladenen) wurde dem Kläger eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstandes erteilt (Nummer 3). Der Kläger wurde verpflichtet, die von ihm vorgelegten Konzepte, insbesondere das Sozialkonzept, sowie die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, des Internetverbots, der Werbebeschränkungen und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken vollumfänglich zu gewährleisten; die eingereichten Unterlagen, namentlich das Sozialkonzept in der Fassung vom 25. März 2013, die Unterlassungserklärung zum Internetverbot vom 29. März 2017, das Werbekonzept vom 29. März 2017 und das Informations- und Jugendschutzkonzept vom 27. März 2014, wurden zum Bestandteil des Bescheides erklärt (Nummer 4). Die Erlaubnis wurde unter folgenden Auflagen erteilt (Nummer 5):

a) 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 zu der Spielhalle ist ein deutlich lesbares Schild mit dem Hinweis anzubringen, dass Personen unter 18 Jahren, mit Ausnahme verheirateter Jugendlicher, der Zutritt nicht

gestattet ist. Wenn Zweifel hinsichtlich des Alters bestehen, ist die Vorlage eines amtlichen Ausweises zu verlangen. Kann dies nicht geklärt werden, ist der Zutritt zu verweigern. Falls Personen unter 18 Jahren die Spielstätte betreten, sind diese unverzüglich des Hauses zu verweisen.

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

c) Durch eine unabhängige Prüforganisation ist die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, die Einhaltung des Sozialkonzeptes und die Durchführung des Anpassungskonzeptes zu zertifizieren. Im Zwei-Jahresrhythmus ab Erteilung dieser Erlaubnis sind Zertifizierungsmaßnahmen der unabhängigen Prüforganisation in Form unangekündigter Audits und wiederkehrender Kontrollen durchzuführen. Der Bericht über die Zertifizierung ist der Erlaubnisbehörde innerhalb eines Jahres nach dem Stichtag der Zertifizierung vorzulegen.

d) Im Zwei-Jahresrhythmus ab Erteilung dieser Erlaubnis ist unaufgefordert, unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz, über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen an die Erlaubnisbehörde zu berichten.

e) 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.

f) 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.

g) Das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet ist gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten.

h) 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.

i) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (vgl. §§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

j) Die Verwendung von Pylonen, Fahnen und/oder ähnlich besonders auffälligen Gestaltungen als Werbemittel ist nicht zulässig (§§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

k) In der laufenden Werbung sind spielanreizende Bezeichnungen wie „Casino“ oder „Spielbank“ unzulässig (§§ 5, 26 Abs. 1 GlüStV).

l) Die Verwendung von Spielmarken (Jetons und Chips) und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten (bspw. Roulettetisch) bei Werbemaßnahmen ist unzulässig. Auch eine Werbung mit Boni über SMS ist nicht erlaubt.

m) Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) ist gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten.

n) In der Spielhalle dürfen keine Sportwetten vermittelt werden (vgl. Art. 7 Abs. 4 AGGlüStV, § 21 Abs. 2 GlüStV). Die in der Spielhalle befindlichen Einrichtungen mit Internetzugriff sind zudem so zu programmieren (z.B. Sperrsoftware), dass damit keine Sportwetten oder sonstige illegale Glücksspiele durchgeführt werden können.

o) Den Spielern dürfen neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c GewO zugelassene Spielgeräte keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht gestellt und keine Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen gewährt werden, insbesondere keine kostenlosen Getränke und Speisen.

p) Ein Abdruck dieser glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Werbekonzept, das Sozialkonzept sowie die dazugehörigen Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz sind jederzeit zur Einsichtnahme durch die Beklagte bereitzuhalten.

q) 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
Der Beigeladenen wurden mit Bescheid der Beklagten vom 12. Januar 2018 befristet bis zum 30. Juni 2021 die glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb ihrer Spielhalle „Spielsalon …“ sowie eine bis zum 30. Juni 2021 befristete Befreiung von der Erfüllung der Einhaltung des Mindestabstands in Bezug auf die Spielhalle „Spielsalon …“ (gemeint ist wohl die Spielhalle „Spielcenter …“ des Klägers) erteilt.

5
Mit Schreiben seines Bevollmächtigten vom 19. Januar 2018, bei Gericht eingegangen am selben Tag, ließ der Kläger Klage erheben und zunächst beantragen, die in den Ziffern 2 und 3 des Bescheides der Beklagten vom 18. Dezember 2017 enthaltene Befristung aufzuheben, hilfsweise unter Aufhebung der der Beigeladenen erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle „Spielsalon …“ dem Kläger eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle „Spielcenter …“ über den 30. Juni 2021 hinaus zu erteilen, sowie die unter den Nummern 5a - q des Bescheides der Beklagten vom 18. Dezember 2018 enthaltenen Auflagen aufzuheben. In der mündlichen Verhandlung vom 13. Oktober 2020 beschränkte der Bevollmächtigte des Klägers die Klage und beantragt zuletzt,

die unter den Nummern 5a - q des Bescheides der Beklagten vom 18. Dezember 2017 enthaltenen Auflagen aufzuheben, hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, die glücksspielrechtliche Erlaubnis ohne die im Anfechtungsweg beanstandeten Nebenbestimmungen zu erlassen.

6
Im Übrigen nahm der Bevollmächtigte des Klägers die Klage zurück.

7
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. Auf die umfassende Klagebegründung vom 11. Januar 2019 wird Bezug genommen.

8
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

9
Mit Beschluss vom 17. April 2018 wurde die Beigeladene zum Verfahren beigeladen, weil durch die gerichtliche Entscheidung ihre rechtlichen Interessen berührt werden. Die Beigeladene äußerte sich nicht zur Sache und stellte keinen Antrag.

10
Das Gericht hat am 13. Oktober 2020 zur Sache mündlich verhandelt.

11
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. Oktober 2020 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

12

Soweit die Klage zurückgenommen wurde, ist das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen.

II.

13
Im Übrigen ist die Klage zulässig, hat aber nur im Hinblick auf die Nebenbestimmungen in den Nummern 5c, 5g, 5m, 5n und 5p des streitgegenständlichen Bescheids Erfolg und ist im Übrigen unbegründet.

14
1. Dabei kann offen bleiben, welche Klageart statthaft ist und ob gegebenenfalls sowohl die Anfechtungs- als auch die Verpflichtungsklage statthaft sind.

15
a) 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.).

16
b) 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 die 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).

17
c) 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.

18
2. Die Klage ist im Hinblick auf die - isoliert aufhebbaren - Nebenbestimmungen in den Nummern 5c, 5g, 5m, 5n und 5p des streitgegenständlichen Bescheids begründet. Die Nebenbestimmungen in den Nummern 5c, 5g, 5m, 5n und 5p des Bescheids sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten. Sie waren daher nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben.

19
a) In Nummer 5c des streitgegenständlichen Bescheids wird der Kläger verpflichtet, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und des Sozialkonzepts sowie die Durchführung des Anpassungskonzepts durch eine unabhängige Prüforganisation zertifizieren zu lassen, unangekündigte Audits sowie wiederkehrende Kontrollen durchführen zu lassen und der Beklagten den Bericht über die Zertifizierung vorzulegen.

20
Ausweislich der Bescheidsgründe hat die Beklagte diese Auflage auf die Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 2 Satz 3 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland - Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) gestützt.

21
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 die 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 (Art. 39, 40 BayVwVfG, § 114 Satz 1 VwGO). 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.

22
b) Nach Nummer 5g des streitgegenständlichen Bescheids ist das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV verboten.

23
Die Beifügung dieses Verbots in Gestalt einer Auflage ist nicht erforderlich. Denn das Verbot des Veranstaltens und Vermittelns öffentlicher Glücksspiele im Internet ergibt sich bereits aus § 4 Abs. 4 GlüStV. Somit wiederholt die Auflage Nummer 5g lediglich den Gesetzeswortlaut, ohne dass ihr eine darüber hinausgehende Konkretisierung zu entnehmen ist oder hierfür im konkreten Einzelfall ein Anlass besteht. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus der Bescheidsbegründung. Angesichts der Möglichkeit der Beklagten, im Falle eines Verstoßes gegen das als Auflage verfügte Verbot die glücksspielrechtliche Erlaubnis des Klägers gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) unter erleichterten Voraussetzungen zu widerrufen, ist die Auflage Nummer 5g unverhältnismäßig und beschwert den Kläger.

24
c) Die Nummer 5m des streitgegenständlichen Bescheids stellt fest, dass Werbung im Internet und Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen (einschließlich E-Mail und SMS) gemäß § 5 Abs. 3 GlüStV verboten ist.

25
Diese Auflage ist ebenfalls nicht erforderlich. Das Verbot von Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen ergibt sich aus § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV. Die Auflage 5m wiederholt somit lediglich den Gesetzeswortlaut, ohne dass ihr eine darüber hinausgehende Konkretisierung zu entnehmen ist oder hierfür im konkreten Einzelfall ein Anlass besteht. Ein solcher ergibt sich auch nicht aus der Bescheidsbegründung. Angesichts der Möglichkeit der Beklagten, im Falle eines Verstoßes gegen das als Auflage verfügte Verbot die glücksspielrechtliche Erlaubnis des Klägers gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG unter erleichterten Voraussetzungen zu widerrufen, ist die Auflage Nummer 5m unverhältnismäßig und beschwert den Kläger.

26
d) Laut Nummer 5n des streitgegenständlichen Bescheids dürfen in der Spielhalle keine Sportwetten vermittelt werden, die in der Spielhalle befindlichen Einrichtungen mit Internetzugriff sind entsprechend zu programmieren.

27
Wie sich bereits aus Art. 7 Abs. 4 AGGlüStV ergibt, ist eine Vermittlung von Sportwetten in anderen Stellen als in Wettvermittlungsstellen nach Art. 7 Abs. 1 und 3 AGGlüStV nicht zulässig. Insofern stellt die Auflage 5n eine bloße Wiederholung des Gesetzeswortlauts dar, ohne dass hierfür im konkreten Einzelfall ein Anlass besteht. Aufgrund dessen ist die Auflage 5n nicht erforderlich. Angesichts der Möglichkeit der Beklagten, im Falle eines Verstoßes gegen das als Auflage verfügte Verbot die glücksspielrechtliche Erlaubnis des Klägers gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG unter erleichterten Voraussetzungen zu widerrufen, ist die Auflage Nummer 5n unverhältnismäßig und beschwert den Kläger.

28
e) Die Nummer 5p des streitgegenständlichen Bescheids verpflichtet den Kläger, den Abdruck der glücksspielrechtlichen Erlaubnis, das Werbekonzept, das Sozialkonzept sowie die dazugehörigen

Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz jederzeit zur Einsichtnahme durch die Beklagte bereitzuhalten.

29
Diese Auflage wurde auf die Ermächtigungsgrundlage des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV gestützt. Zur Begründung führt die 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.

30
Die Beifügung dieser Auflage ist nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Der Beklagten liegen als zuständiger Glücksspielaufsichtsbehörde sowohl die von ihr selbst erlassene glücksspielrechtliche Erlaubnis als auch das Werbe- und Sozialkonzept als Teil der Antragsunterlagen vor. Die Dokumentationen zum Jugend- und Spielerschutz hat der Kläger der Beklagten laut der Auflage 5d des streitgegenständlichen Bescheids unaufgefordert alle zwei Jahre vorzulegen. Zudem hat die Beklagte 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. Das beauflagte Bereithalten der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz für einen nicht näher begrenzten Zeitraum bzw. auf Dauer ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig.

31
3. 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.

32
Die Nebenbestimmungen in den Nummern 5a, 5b, 5d, 5e, 5f, 5h, 5i, 5j, 5k, 5l, 5o, 5q des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden, §§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5, 114 Satz 1 VwGO.

33
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.).

34
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 Randermessen (vgl. Stelkens a.a.O. § 36 Rn. 117). Die Annahme des Klägers, § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV treffe keine abschließende Regelung und Art. 36 BayVwVfG sei daneben anwendbar, 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“).

35
b) In Nummer 5a des streitgegenständlichen Bescheids wird der Kläger 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.

36
Die Auflagenermächtigung zur Verpflichtung des Klägers, die gesetzlichen Jugendschutzanforderungen gemäß § 4 Abs. 3 GlüStV i.V.m. § 6 Jugendschutzgesetz (JuSchG) sicherzustellen, folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV.

37
Diese Auflage wiederholt entgegen des Vorbringens des Klägers 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 JuSchG, sondern konkretisiert diesen u.a. in Bezug auf die in Nummer 5a 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.

38
Eine anlasslose „Verdoppelung“ der Verpflichtung des Klägers, 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 des Klägers 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).

39
c) Die Auflage in Nummer 5b 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.

40
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).

41
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 25. März 2013 bedient und damit seiner Darlegungslast genügt. Dieses zum Erlaubnisantrag eingereichte Sozialkonzept hat die Beklagte zum Bestandteil der

glücksspielrechtlichen Erlaubnis erklärt und den Kläger zugleich verpflichtet, es einzuhalten (vgl. Nummer 4 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 5b 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.

42
Eine Doppelregelung zur Einhaltung des Sozialkonzepts oder eine Auflage „auf Vorrat“ ergibt sich demnach nicht. Denn mit der Auflage Nummer 5b des Bescheids verfügt die 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 die Beklagte neben der Einhaltung des (verschriftlichten) Sozialkonzepts des Klägers, die sie bereits unter Nummer 4 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 25. März 2013 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) bereits angelegt.

43
d) Die Auflage in Nummer 5d des streitgegenständlichen Bescheids schreibt dem Kläger vor, im Zwei-Jahres-Rhythmus unter Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz über die im Sozialkonzept beschriebenen getroffenen Maßnahmen zu berichten.

44
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).

45
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 der Kläger in seinem Sozialkonzept Dokumentationen zum Jugendschutz ausdrücklich vorsieht (vgl. S. 26 f. des Sozialkonzepts). Insoweit setzt die Auflage Nummer 5d diese Selbstverpflichtung um.

46

Die Auflage Nummer 5d des Bescheids konkretisiert danach die Pflicht zur unaufgeforderten Vorlage der Dokumentation zum Jugend- und Spielerschutz gemäß seinem Sozialkonzept (S. 26 f, 37 des Sozialkonzepts des Klägers) 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.

47
e) Die Auflage Nummer 5e 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.

48
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.

49
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 beauflagten Pflicht zur Einhaltung des Sozialkonzepts (vgl. Nummer 4 des Bescheids), dass der Kläger u.a. Informationsflyer (S. 16 des Sozialkonzepts, Vorlage S1) auszulegen hat. Die Auflage Nummer 5e 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 5e 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.

50
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.

51
f) Nummer 5f 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.

52
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.

53
Im Sozialkonzept unter dem Kapitel „Praktische Umsetzung“ („Anforderungen an die Spielstätte“, S. 19, „Handlungsrichtlinien für Spielstätten-Mitarbeiter“, S. 20 f.) in Verbindung mit dem Schaubild S3 u.a. zu Kommunikationsprozessen (S. 32) und der Vorlage eines Gesprächsprotokolls S6 (S. 35) bzw. der Vorlage S7 (S. 36) 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 die Beklagte (durch die Verfügung der Auflage Nummer 5f) erkannt, dass bei pathologischen oder

problematischen Spielgästen das Zugänglichmachen von Aufklärungs- und Informationsmaterial unzureichend ist.

54
Eine bloße Wiederholung der schon im Sozialkonzept enthaltenen Vorgaben verfolgt die Auflage Nummer 5f ersichtlich nicht. Zwar fasst Nummer 5f die selbstauferlegten 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. 34) 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. 35, 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.

55
Die Auflage ist hinreichend bestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Einer weitergehenden Erläuterung der Begriffe „pathologisches“ oder „problematisches“ Spielverhalten durch die Beklagte 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. 9), welcher Verlauf bei problematisch oder pathologisch spielenden Personen zu beobachten ist (S. 10 und Checkliste S5, S. 34) und es kann auch von seinem regelmäßig dahin geschulten Spielhallenpersonal (S. 15 f.) erwartet werden, dass sie pathologisches oder problematisches Spielverhalten kennen und erkennen. „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.

56
g) Mit der Auflage in Nummer 5h des streitgegenständlichen Bescheids wird dem Kläger die Unterlassungsverpflichtung auferlegt, Geräte zur Bargeldabhebung in der Spielhalle und im umliegenden Einflussbereich aufzustellen, bereitzuhalten oder zu dulden.

57
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. 5h dient ausweislich der Bescheidsgründe über die Sicherstellung dieser Erlaubnisvoraussetzung hinaus auch der Gefahrenabwehr im Hinblick auf das Risiko einer Verschuldung von Spielern.

58
Die Auffassung des Klägers, er 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. 3 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 die Beklagte nachgekommen, indem sie 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.

59

Die Festlegung der Auflage in Nummer 5h 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.

60
Wie weit der „Einflussbereich“ reicht, ergibt sich hinreichend bestimmt aus dem Wortlaut der Auflage Nummer 5h des Bescheids und deren Auslegung anhand des Zwecks der Verfügung. Mit der Wendung „in der Spielhalle“ sind die Räume bezeichnet, die der Kläger in seinem Erlaubnisantrag unter Bezugnahme auf die ihm erteilte gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) benannt hat. Über diese hat er die Verfügungsgewalt. Darüber hinaus sind auch die Bereiche erfasst, die im „umliegenden Einflussbereich“ des Spielhallenbetreibers liegen. Die 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.

61
Auf einen unverbindlichen Hinweis, wonach das Aufstellen von Geräten zur Bargeldabhebung in Spielhallen im Widerspruch zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags steht, ist die Beklagte aufgrund der ihr 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.

62
h) Auch die Nummern 5i, 5j und 5k des streitgegenständlichen Bescheids sind nicht zu beanstanden. Während in Nummer 5i einleitend die gesetzlichen Vorgaben insbesondere für die äußere Gestaltung einer Spielhalle in Bezug auf Werbung wiedergegeben werden, konkretisieren die nachfolgenden Nummern 5j und 5k diese Vorgaben. Die Auflage in Nummer 5j des streitgegenständlichen Bescheids regelt das Verbot besonders auffälliger Gestaltungen (wie Pylonen, Fahnen) als Werbemittel und die Auflage in Nummer 5k das Unterlassen spielanreizender Bezeichnungen wie „Casino“ oder „Spielbank“ in der laufenden Werbung.

63
Die rechtliche Ermächtigung zum Erlass der Auflagen in den genannten Nummern folgt aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, weil diese u.a. der Sicherstellung der (allgemeinen) Werbebeschränkungen nach § 5 GlüStV als Erlaubnisvoraussetzung dienen (Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c AGGlüStV) und die Anforderungen an die in Bezug genommene Ausgestaltung der Spielhalle nach § 26 Abs. 1 GlüStV konkretisieren, 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.

64
Die Auflagen in den Nummern 5i, 5j und 5k sind auch hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Die Formulierung „besonders auffällige Gestaltung“ in Nummer 5j des streitgegenständlichen Bescheids findet sich bereits in § 26 Abs. 1 Alt. 2 GlüStV und ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu verstehen, wonach eine solche, einen unzulässigen zusätzlichen Anreiz für den Spieltrieb auslösende Gestaltung immer dann vorliegt, wenn die Gestaltung geeignet ist, nicht nur über die Existenz der Spielhalle zu informieren, sondern einen bislang Unentschlossenen, aber nicht Uninteressierten, zum Glücksspiel zu verleiten (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 - 8 C 17.12 - juris Rn. 47; BayVGH, B.v. 26.5.2014 - 22 CS 14.640 - juris Rn. 16 f.). Als Regelbeispiele für eine solche „besonders auffällige Gestaltung“ werden in Nummer 5j des Bescheids Pylonen und Fahnen benannt, die - so auch die Bescheidsbegründung - weithin sichtbar auf die Spielhalle hinweisen und die Aufmerksamkeit derart auf das beworbene Objekt lenken, dass ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird. Aus der Formulierung der Auflage und unter Heranziehung der Bescheidsbegründung ergibt sich damit auch, dass nicht das Aufstellen von Pylonen und Fahnen jeglicher Art verboten sein soll, sondern das Aufstellen dann verboten ist, wenn dies in einer besonders auffälligen Gestaltung erfolgt (vgl. hierzu auch VG Regensburg, U.v. 27.2.2020 - RO 5 K 17.1241 - juris Rn. 97).

65
Auch das in Nummer 5k geregelte Unterlassen spielanreizender Bezeichnungen wie „Casino“ oder „Spielbank“ in der Werbung ist vor dem Hintergrund der o.g. Rechtsprechung zu verstehen. Durch die Inbezugnahme der §§ 5 und 26 Abs. 1 GlüStV wird deutlich, dass sich die Auflage in Nummer 5k sowohl auf Werbung i.S.d. § 5 GlüStV als auch auf die äußere Gestaltung der Spielhalle i.S.d. § 26 GlüStV bezieht.

66
Die Auflagen haben - wie bereits ausgeführt - ihre Ermächtigungsgrundlage in § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Ihr Erlass steht daher im pflichtgemäßen Ermessen der 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 zu unterlassen ist, bleibt im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV zur Beifügung von Nebenbestimmungen.

67
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 konkretisieren die Auflagen in den Nummern 5i bis 5k des streitgegenständlichen Bescheids erst diese Vorgabe und wiederholen 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.

68
Auf einen unverbindlichen Hinweis ist die Beklagte aufgrund der ihr 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.

69
Gegen die Bewertung der Beklagten der Bezeichnung „Casino“ oder „Spielbank“ 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“ (und erst recht unter der Bezeichnung „Spielbank“), 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 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) oder „Spielbank“ 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“ oder „Spielbank“ 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) Nummer 5l des streitgegenständlichen Bescheids regelt 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.

71
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). Der Erlass dieser Auflage steht daher im pflichtgemäßen Ermessen der 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 die Verwendung von Spielmarken und von zum Zweck des öffentlichen Glücksspiels ausschließlich in Spielbanken zugelassenen Spielgeräten bei Werbemaßnahmen 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.

72
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 5l 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 bestimmte Werbemaßnahmen 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.

73
Dass sich die Beklagte nicht auf Hinweise beschränken muss und solche nicht gleichermaßen geeignet sind, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen, wurde bereits ausgeführt.

74
j) Die Nummer 5o des streitgegenständlichen Bescheids regelt, dass den Spielern neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c GewO zugelassene Spielgeräte keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht gestellt und keine Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen (insbesondere keine kostenlosen Getränke und Speisen) gewährt werden dürfen.

75
Die Auflagenermächtigung folgt auch hier aus § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV. Zwar stützt die Beklagte die Auflage ausweislich der Bescheidsbegründung insbesondere auf § 9 Abs. 2 Spielverordnung (SpielV), welche zum gewerblichen Spielrecht gehört (vgl. hierzu LT-Drs. 15/8486 S. 12), dies ist vorliegend jedoch unschädlich, da erklärtes Ziel der Auflage der auch im Glücksspielstaatsvertrag verankerte Spielerschutz bzw. die Suchtprävention ist (§ 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §§ 1 Nrn. 1 und 3 GlüStV, Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 AGGlüStV).

76
Die Auflage in Nummer 5o des Bescheids konkretisiert die glücksspielrechtlichen Vorgaben zum Spielerschutz und zur Bekämpfung von Spielsucht, indem sie die Gewährung „sonstiger finanzieller Vergünstigungen“ wie insbesondere kostenloser Getränke und Speisen und damit einen zusätzlichen Anreiz für das Aufsuchen bzw. das Verweilen in einer Spielhalle und damit zum Spielen selbst verbietet.

77
Dass sich die Beklagte nicht auf Hinweise beschränken muss und solche nicht gleichermaßen geeignet sind, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags zu erreichen, wurde bereits ausgeführt.

78
k) Die Auflage Nummer 5q 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.

79
Ermächtigungsgrundlage der Auflage Nummer 5q 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).

80
Die Auflage Nummer 5q des Bescheids sichert die Wahrung aller glücksspielrechtlichen Betreiberpflichten, deren Inhalt und Umfang sich aus sämtlichen den Betrieb einer Spielhalle regelnden glücksspielrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus den behördlich angeordneten Auflagen, ergeben. 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.

81

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

82

Die Kostenentscheidung ergibt sich hinsichtlich des zurückgenommenen Teils der Klage aus § 155 Abs. 2 VwGO, im Übrigen aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen, die der Beigeladenen im Klageverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten nicht für erstattungsfähig zu erklären, weil sie keinen eigenen Sachantrag gestellt und sich damit nicht in ein Kostenrisiko begeben hat, § 162 Abs. 3 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.