

## **Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urt. v. 07.06.2024 – 3 K 4649/23**

Klage gegen einzelne Nebenbestimmungen glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen; Mehrfachbespielung

### **Amtlicher Leitsatz:**

1. Die Auflage in einer glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis, wonach die jeweils in der Spielhalle anwesende Aufsichtsperson dafür Sorge zu tragen hat, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

2. Der Erlass einer derartigen Auflage zur Verhinderung der Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten kann auf die Befugnisnormen des § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW gestützt werden, dient der Erreichung der in § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 festgelegten Ziele und wird insbesondere nicht durch die bundesrechtliche Vorschrift des § 6 Abs. 5 SpielV gesperrt, weil § 6 Abs. 5 SpielV allein den Aufsteller von Spielgeräten adressiert und daher hinsichtlich der Auferlegung von Verpflichtungen gegenüber Spielhallenbetreibern keine abschließende Regelung trifft.

### **Tenor:**

Soweit die Klägerin die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

### **Tatbestand:**

1 Die Klägerin wendet sich gegen einzelne Nebenbestimmungen glücksspielrechtlicher Erlaubnisse zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in X.

**2** Auf entsprechende Anträge der Klägerin vom 24. Juni 2021 erteilte die Beklagte der Klägerin mit zwei Bescheiden vom 1. Juni 2023 (gegen Postzustellungsurkunde zugestellt am 6. Juni 2023) glücksspielrechtliche Erlaubnisse für die Errichtung und den Betrieb von zwei Spielhallen ("Spielhalle 1" und "Spielhalle 2") am Standort W.-straße 00 in X. Bei den Spielhallen 1 und 2 handelt es sich um zwei in einem baulichen Verbund stehende Spielhallen (sog. Verbundspielhallen).

**3** Zur Begründung führte die Beklagte u.a. im Wesentlichen aus, die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse würden jeweils gemäß § 16 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag - AG GlüStV NRW) vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 524) in der Fassung vom 23. Juni 2021 (GV. NRW. S. 772, ber. S. 1102) (im Folgenden: AG GlüStV NRW) i.V.m. § 24 Abs. 1 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020, bekannt gemacht am 28. April 2021 (GV. NRW. S. 459), in Kraft getreten am 1. Juli 2021 (im Folgenden: GlüStV 2021) unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt. Bei der Spielhalle 1 handele es sich um die mitantragstellende Spielhalle und bei der Spielhalle 2 um die als primäre Spielhalle benannte Spielhalle von zwei in einem baulichen Verbund stehenden Spielhallen gemäß § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW.

**4** In den beiden glücksspielrechtlichen Erlaubnissen heißt es gleichlautend jeweils auszugsweise wörtlich:

**5 " Auflagen:**

**6 [...]**

**7** *2. Während der gesamten Öffnungszeiten der Spielhalle hat der Erlaubnisinhaber oder eine Person, die zur Leitung oder zur Beaufsichtigung dieses Betriebes bestellt ist, ständig anwesend zu sein. Dies gilt für jede der Verbundspielhallen. Eine gemeinsame Aufsicht ist somit ausgeschlossen.*

**8 [...]**

**9** *7. Die jeweilige Aufsichtsperson hat dafür Sorge zu tragen, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann.*

**10 [...]"**

**11** Zur Begründung der Auflagen unter Ziffer 2 und Ziffer 7 führte die Beklagte jeweils aus, die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle könne gemäß § 16 Abs. 2 Satz 5 AG

GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 mit Nebenbestimmungen versehen werden. Zur Begründung der Auflage unter Ziffer 2 wurde ausgeführt, der Gesetzgeber sehe abweichend zu der bisherigen herrschenden Meinung explizit eine Spielhallenaufsicht für jede Spielhalle vor. Jede Spielhalle müsse für sich genommen die Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW erfüllen, weswegen während der Öffnungszeiten in jeder Spielhalle eine Aufsichtsperson anwesend sein müsse. Zur Begründung der Auflage unter Ziffer 7 wurde ausgeführt, das Verbot des Mehrfachbespielens von Geldspielgeräten diene der Gewährleistung des Spielerschutzes, eines zentralen Zieles des § 1 GlüStV 2021. Die Mehrfachbespielung fördere die Spielsucht, indem Gewinnaussichten gegenüber der Einzelbespielung erhöht würden. Sie erhöhe zudem den Spielverlust, indem die für Spielgeräte in § 13 Nr. 4 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) festgelegten Höchstgrenzen bei Mehrfachbespielung überschritten würden, was wiederum eine Spielergefährdung darstelle. Die Auflage sei in Ergänzung zu den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen erforderlich, um die Ziele des § 1 GlüStV 2021 umzusetzen. Die Kontrollen in der Praxis zeigten, dass die gesetzlichen Regelungen nicht ausreichten, um das Bespielen von mehreren Geldspielgeräten durch eine Person zu verhindern. Es werde immer wieder festgestellt, dass Spieler mehr als ein Geldspielgerät gleichzeitig bespielten, ohne dass die Spielhallenaufsicht etwas dagegen unternehme. Die jeweilige Aufsichtsperson als Angestellte des Spielhallenbetreibers sei dauerhaft in der Spielhalle anwesend und habe im Blick, ob ein Gast mehrere Geräte bespiele. Ebenso nehme die Aufsicht vor Ort wahr, wenn ein Gast die Spielhalle verlasse. Somit sei es der Aufsicht möglich, festzustellen, ob eine Mehrfachbespielung stattfinde, diese zu unterbinden und sobald der Gast die Spielhalle verlasse am Spielgerät den Log-Out-Knopf zu drücken bzw. zu kontrollieren, ob der letzte Spieler dies bereits getan habe.

**12** Die Klägerin hat am 3. Juli 2023 Klage erhoben.

**13** Mit der Klage wendet sich die Klägerin nur noch gegen die jeweilige Auflage unter Ziffer 7 der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen 1 und 2.

**14** Ursprünglich war die Klage zusätzlich auch gegen die jeweilige Auflage unter Ziffer 2 der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen 1 und 2 gerichtet. Insoweit hat die Klägerin die Klage allerdings in der mündlichen Verhandlung vor Stellung der Anträge teilweise zurückgenommen.

**15** Zur Begründung der nunmehr allein noch gegen die jeweilige Auflage unter Ziffer 7 der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse gerichteten Klage trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, diese sei rechtswidrig, weil die getroffene Regelung über die Vorgaben des § 6 Abs. 5 SpielV hinausgehe. Für die angegriffene Auflage fehle es an einer Ermächtigungsgrundlage. Zwar könnten glücksspielrechtliche Erlaubnisse für Spielhallen mit

Nebenbestimmungen versehen werden. Allerdings habe der Verordnungsgeber in § 6 Abs. 5 SpielV abschließend geregelt, welche Verpflichtungen für den Aufsteller eines Geldspielgerätes zur Verhinderung einer Mehrfachbespielung bestünden. Zwar diene die Vorschrift des § 6 Abs. 5 SpielV grundsätzlich der Eindämmung einer Mehrfachbespielung. Eine Verpflichtung des Geräteaufstellers zur Verhinderung einer Mehrfachbespielung bzw. zum aktiven Einschreiten gegen eine Mehrfachbespielung bestehe indes nicht. § 6 Abs. 5 SpielV verpflichte den Aufsteller von Spielgeräten lediglich dazu, dafür Sorge zu tragen, dass jedem Spieler vor Aufnahme des Spielbetriebs an einem Spielgerät und nach Prüfung seiner Spielberechtigung ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel ausgehändigt wird, dass jedem Spieler nicht mehr als ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird sowie dazu, dass der Verlust wiederverwendbarer Identifikationsmittel vermieden wird und der Spieler ein wiederverwendbares Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgibt. Die Verpflichtungen des § 6 Abs. 5 SpielV würden seitens der Klägerin beim Betrieb der Spielhallen erfüllt. Solange ein Spielgerät nicht mit einem Identifikationsmittel freigeschaltet worden sei, finde es sich im sog. Log-Out-Modus. Sobald das Gerät mit einem Identifikationsmittel freigeschaltet werde, könne der Spieler das Gerät betätigen. Wenn der Spieler sein Spiel beende, könne er das Gerät händisch in den Log-Out-Modus versetzen, was jedoch nicht von allen Spielern praktiziert werde. Darüber hinaus verfügten die Spielgeräte über einen sog. automatischen Log-Out-Modus, d.h. sobald das Gerät eine bestimmte Zeit nicht bespielt werde, schalte es sich automatisch in den Sperrmodus und könne anschließend nur mit einem Identifikationsmittel wieder freigeschaltet werden. Der automatische Log-Out-Modus sei grundsätzlich auf 15 Minuten eingestellt. Dieses Zeitfenster sei erforderlich, um einem Spieler während des Spiels eine Pause zu ermöglichen. Darüber hinaus seien die Aufsichtspersonen der Spielhallen angewiesen, direkt am Spielgerät zu kontrollieren, ob der Spieler sich ausgeloggt habe, sobald der Spieler die Spielhalle verlasse. Sofern dies nicht erfolgt sei, seien die Aufsichtspersonen angewiesen, das Spielgerät in den Log-Out-Modus zu versetzen. Zudem seien die Aufsichtspersonen angewiesen alle 30 Minuten einen Rundgang durch die Spielhallen zu absolvieren, innerhalb dessen ebenfalls zu kontrollieren sei, ob sich Spielgeräte im Log-In-Modus befinden, obwohl sie nicht bespielt seien. Für diesen Fall seien sie gleichfalls in den Log-Out-Modus zu versetzen. Durch diese engmaschigen Kontrollen werde weitestgehend sichergestellt, dass es nicht zu einer Mehrfachbespielung von Spielgeräten komme. Gleichwohl komme es vor, dass Spieler nach Beendigung des Spiels ein Geldspielgerät verließen und dieses nicht händisch in den Log-Out-Modus versetzten. Sollte in diesem Fall ein anderer Spieler, der ein daneben befindliches Gerät bespielt, das noch aktive Spielgerät zusätzlich betätigen, läge eine Mehrfachbespielung vor. Insoweit lasse die Beklagte indes unberücksichtigt, dass § 6 Abs. 5 SpielV keine Regelung enthalte, die es verbiete, dass ein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielt. Eine derartige Regelung hätte der Verordnungsgeber treffen können, habe von dieser Möglichkeit indes keinen Gebrauch gemacht. Durch die Auflage in Ziffer 7, wonach die

jeweilige Aufsichtsperson dafür Sorge zu tragen habe, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielt, laufe der Verpflichtungskatalog des § 6 Abs. 5 SpielV ins Leere. Sobald eine Mehrfachbespielung auftrete, und sei es auch nur für einen kurzen Zeitraum, liege ein Verstoß gegen die Auflage vor, was zur Folge habe, dass die Klägerin dem Risiko eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 26 i.V.m. § 16 AG GlüStV NRW ausgesetzt sei. Dieses Risiko bestehe auch dann, wenn sich nicht nachvollziehen lasse, wie es zu der Mehrfachbespielung gekommen sei. Schließlich werde durch die Auflage verkannt, dass Adressat der Verpflichtungen aus § 6 Abs. 5 SpielV nicht die Aufsichtsperson, sondern der Geräteaufsteller sei.

**16** Die Klägerin beantragt,

**17** die Auflage in Ziffer 7 des Erlaubnisbescheides der Beklagten vom 1. Juni 2023 für die Spielhalle 1 im Gebäude W.-straße 00, X., aufzuheben,

**18** die Auflage in Ziffer 7 des Erlaubnisbescheides der Beklagten vom 1. Juni 2023 für die Spielhalle 2 im Gebäude W.-straße 00, X., aufzuheben.

**19** Die Beklagte beantragt,

**20** die Klage abzuweisen.

**21** Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die streitgegenständliche Auflage sei rechtmäßig.

**22** Die Auflage unter Ziffer 7 diene der Einhaltung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere der Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes. Durch die Auflage werde die dauerhafte Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung sichergestellt. Die Auflage verhindere die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten und gewährleiste damit, dass der Versagungsgrund des § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 AG GlüStV NRW dauerhaft ausgeräumt werde. Die Vorschrift des § 6 Abs. 5 SpielV stehe der Erteilung der Auflage nicht entgegen. Zwar diene § 6 Abs. 5 SpielV der Einhaltung des Jugendschutzes sowie der Verhinderung einer Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten. Allerdings adressiere und verpflichte § 6 Abs. 5 SpielV allein den Aufsteller von Spielgeräten, nicht aber den jeweiligen Spielhallenbetreiber. Eine dem § 6 Abs. 5 SpielV vergleichbare Vorschrift fehle in Bezug auf Spielhallenbetreiber, sodass Spielhallenbetreibern Verpflichtungen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten im Wege der Erteilung von Auflagen zur glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis auferlegt werden könnten. Unerheblich sei in

diesem Zusammenhang die hier im konkreten Einzelfall gegebene Personenidentität der Klägerin als Spielgerätaufsteller und Spielhallenbetreiber. Dessen ungeachtet griffen die in § 6 Abs. 5 SpielV normierten Verpflichtungen für Spielgerätaufsteller mit Blick auf das angestrebte Ziel des Spielerschutzes zu kurz. Wiederholte Kontrollen unterschiedlicher Spielhallen durch die Beklagte zeigten, dass die Vorgaben des § 6 Abs. 5 SpielV in der Praxis nicht ausreichten, um das Bespielen mehrerer Geldspielgeräte durch eine Person zuverlässig zu verhindern. Insbesondere die automatische Log-Out-Funktion der Geldspielgeräte verhindere eine Mehrfachbespielung nicht hinreichend, wenn ein Spieler die Spielhalle verlasse ohne zuvor am Spielgerät manuell den Log-Out-Knopf betätigt zu haben, weil der automatische Log-Out erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung greife. In dem bestehenden Zeitfenster bis zum automatischen Log-Out sei folglich eine Mehrfachbespielung möglich. Eine Mehrfachbespielung werde auch ermöglicht, wenn Spieleridentifikationskarten (meist Pappkarten mit QR-Code) beim Verlassen der Spielhalle nicht zurückgegeben und bei erneutem Betreten der Spielhalle zusätzlich weitere Karten durch die Spielhallenaufsicht herausgegeben würden. Denn eine systematische Erfassung, wann eine Identifikationskarte erhalten und zurückgegeben habe, erfolge regelmäßig nicht. Durch die geschilderten Kontrolldefizite würden die sich bietenden Gelegenheiten zur Mehrfachbespielung durch spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Personen oftmals bewusst ausgenutzt. Die Auflage verfolge die überragend wichtigen Gemeinwohlziele der Spielsuchtprävention sowie des Spieler- und Jugendschutzes. Sie sei zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele geeignet, erforderlich und angemessen. Durch eine Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten werde die Spielsucht gefördert, indem Gewinnaussichten gegenüber der Einzelbespielung erhöht würden. Zudem komme es zu einer Erhöhung der Spielverluste, indem die in § 13 Nr. 4 SpielV festgelegten Verlusthöchstgrenzen überschritten würden. Durch entsprechend angewiesene Aufsichtspersonen in der Spielhalle könnten Mehrfachbespielungen wirksam verhindert werden, da die Aufsichtspersonen dauerhaft in der Spielhalle anwesend seien und sämtliche Spielabläufe im Blick behielten. Den Ausführungen der Klägerin sei im Übrigen zu entnehmen, dass sie durch entsprechende Anweisungen an ihr Aufsichtspersonal den Anforderungen der Auflage bereits im Wesentlichen entspreche. Sinn und Zweck der Auflage sei es aber gleichwohl, eine zusätzliche Verpflichtung in Gestalt eines vollstreckbaren Gebots bzw. Verbots festzuschreiben, durch welches die Klägerin als Spielhallenbetreiberin in die Pflicht genommen werde. Bei einem etwaigen Verstoß gegen die Auflage bestehe die Möglichkeit, die auferlegte Verpflichtung zwangsweise durchzusetzen. Letztlich beeinträchtige die Auflage als Berufsausübungsregelung die Klägerin nur in geringem Maße in ihrer Berufsfreiheit, wobei dieser Eingriff angesichts der verfolgten überragend wichtigen Gemeinwohlziele gerechtfertigt sei. Die Sorge der Klägerin, mit Ordnungswidrigkeitenverfahren konfrontiert zu werden, wenn sich nicht nachvollziehen lasse, wie es zu einer Mehrfachbespielung gekommen sei, sei unbegründet, weil dem bereits die Anforderungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (O-WiG) entgegenstünden.

**23** Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten ergänzend Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

**24** A. Soweit die Klägerin die Klage in Bezug auf die jeweilige Auflage unter Ziffer 2 der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen 1 und 2 in der mündlichen Verhandlung teilweise zurückgenommen hat, war das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen.

**25** B. Die im Übrigen hinsichtlich der jeweiligen Auflage unter Ziffer 7 der glücksspielrechtlichen Erlaubnisse für die Spielhallen 1 und 2 aufrechterhaltene Klage, über die der Berichterstatter als Einzelrichter entscheiden kann, bleibt ohne Erfolg.

**26** Die Klage ist zwar zulässig, aber unbegründet.

**27** I. Die Klage ist zulässig.

**28** Bei den jeweiligen Regelungen in Ziffer 7 der Erlaubnisbescheide vom 1. Juni 2023 handelt es sich um Nebenbestimmungen zu den erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für die Errichtung und den Betrieb der streitgegenständlichen Spielhallen, gegen die eine isolierte Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft ist.

**29** 1. Eine isolierte Anfechtung von belastenden Nebenbestimmungen gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist auch bei glücksspielrechtlichen Erlaubnissen grundsätzlich statthaft. Ob eine Nebenbestimmung isoliert aufgehoben werden kann, hängt davon ab, ob der Verwaltungsakt ohne sie sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. Dies ist grundsätzlich eine Frage der Begründetheit des Anfechtungsbegehrens, sofern eine isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vornherein ausscheidet. Letzteres ist der Fall, wenn die fragliche Bestimmung den Regelungsgehalt des Hauptverwaltungsaktes definiert oder modifiziert, es sich mithin um eine sogenannte Inhaltsbestimmung handelt,

**30** vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2019 – 8 B 10.18 -, juris Rn. 5 m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16. April 2018 – 4 A 589/17 -, juris Rn. 24; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 -, juris Rn. 44; VG Düsseldorf, Urteil vom 29. April 2024 – 3 K 5116/23 -, juris Rn. 58.

**31** Inhaltsbestimmungen sind einer gesonderten Anfechtung nicht zugänglich. Eine Inhaltsbestimmung ist ein Element der Hauptregelung, die das genehmigte Tun oder Verhalten entsprechend dem Antrag oder hiervon abweichend festlegt und konkretisiert, indem sie die genehmigte Handlung bzw. das Verhalten räumlich und inhaltlich bestimmt und damit die Genehmigung erst ausfüllt. Das ist der Fall, wenn die Genehmigung erst aufgrund der fraglichen Bestimmung einen vollziehbaren Gehalt erhält. Für die Abgrenzung ist die im Verwaltungsakt zum Ausdruck kommende Regelungsabsicht der Genehmigungsbehörde maßgeblich; es kommt darauf an, welche Rechtsfolgen sie - innerhalb des gesetzlichen Rahmens - mit der jeweiligen Festsetzung erzeugen will. Dabei ist für die rechtliche Einordnung einer im Genehmigungsbescheid enthaltenen Einschränkung der objektive Erklärungsgehalt des Bescheides und nicht die Bezeichnung der entsprechenden Regelung durch die Behörde entscheidend,

**32** vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 – 7 C 9.17 -, juris Rn. 23; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2023 – 3 M 14/23 -, juris Rn. 7; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 -, juris Rn. 46; VG Düsseldorf, Urteil vom 29. April 2024 – 3 K 5116/23 -, juris Rn. 60.

**33** 2. Dies zu Grunde gelegt, handelt es sich bei den streitgegenständlichen Regelungen in Ziffer 7 der Bescheide jeweils um isoliert anfechtbare Nebenbestimmungen in Gestalt von Auflagen.

**34** Eine Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) ist eine Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird. Die so statuierte Verhaltenspflicht ist mit dem begünstigenden Hauptverwaltungsakt akzessorisch verknüpft und selbstständig durchsetzbar,

**35** vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 – 7 C 9.17 -, juris Rn. 23; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2023 – 3 M 14/23 -, juris Rn. 10; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 -, juris Rn. 52; VG Düsseldorf, Urteil vom 29. April 2024 – 3 K 5116/23 -, juris Rn. 71.

**36** Da die Auflagen in Ziffer 7 der Bescheide den Regelungsgehalt der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnisse als Hauptverwaltungsakt nicht definieren oder modifizieren und damit kein Element der Hauptregelung darstellen, scheidet deren isolierte Aufhebbarkeit nicht offenkundig von vornherein aus. Folglich ist gegen diese belastenden Nebenbestimmungen, die erhobene isolierte Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft,

**37** vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2019 – 8 B 10.18 -, juris Rn. 5; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2023 – 3 M 14/23 -, juris Rn. 6.

**38** II. Die Klage ist jedoch unbegründet.

**39** Die Nebenbestimmungen in Ziffer 7 der Erlaubnisbescheide vom 1. Juni 2023, wonach die jeweilige Aufsichtsperson dafür Sorge zu tragen hat, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann, sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

**40** 1. Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen in den streitgegenständlichen Erlaubnisbescheiden findet sich in § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW. Nach § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 kann die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle - auch nachträglich - u.a. mit Nebenbestimmungen versehen werden. Gemäß § 36 Abs. 1 VwVfG NRW darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist, oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden. Unbeschadet des § 36 Abs. 1 VwVfG NRW darf ein Verwaltungsakt nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW nach pflichtgemäßem Ermessen verbunden werden mit einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage).

**41** Hiernach können Erlaubnisbescheide nach pflichtgemäßem Ermessen mit Nebenbestimmungen verbunden werden. Gemäß § 40 VwVfG NRW hat die Behörde, wenn sie ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Den gerichtlichen Prüfungsumfang bei Ermessensentscheidungen legt § 114 Satz 1 VwGO fest. Danach hat das Gericht in diesen Fällen auch zu prüfen, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist. Dagegen ist das Gericht nicht befugt, die Ermessensentscheidung der Behörde durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, die es für sachdienlicher und zweckmäßiger hält. Bei Ermessensentscheidungen mit einem Ermessensspielraum im konkreten Fall gibt es mehrere "richtige" Entscheidungen und die Verwaltung darf eine von ihnen wählen, während die Gerichte nur prüfen dürfen, ob eine Entscheidung gefällt wurde, die außerhalb dieser Wahlmöglichkeiten liegt. Die Kontrolle wird somit auf die Überprüfung von Ermessensfehlern beschränkt,

**42** vgl. hierzu: BVerwG, Urteil vom 11. Mai 2016 – 10 C 8.15 -, juris Rn. 13; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 -, juris Rn. 215; VG Düsseldorf, Urteil vom 29. April 2024 – 3 K 5116/23 -, juris Rn. 169; VG Aachen, Beschluss vom 3. März 2022 – 10 L 356/21 -, juris Rn. 16; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 14. November 2023 – 6 K 3519/21 -, juris Rn. 193.

**43** 2. Dies zu Grunde gelegt, erweisen sich die Auflagen in Ziffer 7 der Bescheide in dem für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der erhobenen Anfechtungsklage maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung als rechtmäßig.

**44** a. Die Beklagte ist als örtliche Ordnungsbehörde gemäß § 19 Abs. 5 AG GlüStV NRW sachlich und örtlich zuständig für die Erteilung von Erlaubnissen gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 AG GlüStV NRW. Angesichts dessen obliegt ihr als Erlaubnisbehörde auch die Zuständigkeit für den auf § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW gestützten Erlass von Nebenbestimmungen in Gestalt von Auflagen zu dieser Erlaubnis.

**45** b. Tatbestandlich war die Beklagte befugt, den erteilten glücksspielrechtlichen Erlaubnissen die Auflagen in Ziffer 7 beizufügen. Denn durch die gesetzlichen Regelungen in § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 wird es der Beklagten als Erlaubnisbehörde ausdrücklich durch Rechtsvorschrift im Sinne von § 36 Abs. 1 VwVfG NRW gestattet, glücksspielrechtliche Erlaubnisse für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen im Wege einer Ermessensentscheidung mit Nebenbestimmungen zu versehen.

**46** c. Auf Rechtsfolgenreihe hat die Beklagte hinsichtlich des Erlasses der jeweiligen Auflage in Ziffer 7 der Bescheide das ihr eingeräumte Ermessen erkannt und jeweils frei von Ermessensfehlern ausgeübt. Die Auflagenerteilung steht insbesondere in Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

**47** aa. Die Klägerin geht fehl in der Annahme, die Auflage sei bereits deswegen rechtswidrig, weil die mit ihr getroffene Verpflichtung über die Vorgaben der bundesrechtlichen Regelung des § 6 Abs. 5 SpielV hinausgehe und der Ordnungsgeber der Spielverordnung mit § 6 Abs. 5 SpielV die Verpflichtungen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten abschließend geregelt habe.

**48** Nach § 6 Abs. 5 Satz 1 SpielV ist der Aufsteller von Spielgeräten, deren Bauart die Anforderungen des § 13 Nr. 10 SpielV erfüllen, verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jedem Spieler vor Aufnahme des Spielbetriebs an einem solchen Gerät und nach Prüfung seiner Spielberechtigung ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel

ausgehändigt wird. Er hat dafür zu sorgen, dass jedem Spieler nicht mehr als ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird (§ 6 Abs. 5 Satz 2 SpielV). Er hat weiterhin dafür Sorge zu tragen, dass der Verlust wiederverwendbarer Identifikationsmittel vermieden wird, und dass der Spieler ein wiederverwendbares Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgibt (§ 6 Abs. 5 Satz 3 SpielV).

**49** Die Vorschrift des § 6 Abs. 5 SpielV adressiert sowohl nach ihrem eindeutigen Wortlaut als auch nach der Begründung des Ordnungsgebers,

**50** vgl. BR-Drs. 437/13, S. 28,

**51** ausschließlich den "Aufsteller von Spielgeräten", nicht aber den Betreiber einer Spielhalle und trifft daher gegenüber der Klägerin in ihrer Eigenschaft als Spielhallenbetreiberin von vornherein keine abschließende Regelung, die dem Erlass von Nebenbestimmungen zu einer Spielhallenerlaubnis in Gestalt der hier streitgegenständlichen spieterschützenden Auflage mit dem Ziel der Verhinderung einer Mehrfachbespielung von Spielgeräten in einer Spielhalle entgegenstehe.

**52** Nach der Regelungssystematik des Landesglücksspielrechts bedarf es zum gewerbsmäßigen Betreiben einer Spielhalle, in der Spielgeräte im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO aufgestellt werden,

**53** vgl. zur Legaldefinition der Spielhalle § 3 Abs. 9 GlüStV 2021 und § 16 Abs. 1 AG GlüStV NRW,

**54** neben der dem Spielhallenbetreiber zu erteilenden glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis im Sinne von § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW i.V.m. § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 zusätzlich, d.h. kumulativ einer Aufstellerlaubnis gemäß § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO sowie einer Geeignetheitsbestätigung hinsichtlich des konkreten Aufstellortes gemäß § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO, die jeweils dem Geräteaufsteller erteilt werden. Dies entspricht im Übrigen auch der Regelungssystematik des bundesrechtlich regulierten gewerblichen Spielrechts, welches bis zur landesrechtlichen Ersetzung des § 33i GewO durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW) auch in Nordrhein-Westfalen Geltung beanspruchte. Denn bereits vor Einführung des landes(glücksspiel)rechtlichen Erlaubniserfordernisses für Spielhallen bedurfte es zum Betrieb einer Spielhalle neben der dem Spielhallenbetreiber nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO zu erteilenden Spielhallenerlaubnis, jeweils der dem Geräteaufsteller zu erteilenden Erlaubnisse nach § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO und § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO,

**55** vgl. zum Ganzen: *Dietlein*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Auflage 2022, § 33i GewO, Rn. 4, § 33c GewO, Rn. 1; *Ennuschat*, in: Ennuschat/Wank/Winkler, Gewerbeordnung, 9. Auflage 2020, § 33i GewO, Rn. 78; *Reeckmann*, in: Pielow, BeckOK GewO, 61. Edition, Stand: 01.03.2024, § 33i GewO, Rn. 22.

**56** Dabei ist Regelungsadressat der Aufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO und der Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO stets allein der Geräteaufsteller, der gemäß § 33c Abs. 1 Satz 2 GewO lediglich zur Aufstellung solcher Spielgeräte berechtigt ist, die über eine Bauartzulassung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt im Sinne von § 33e GewO verfügen,

**57** vgl. *Dietlein*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Auflage 2022, § 33c GewO, Rn. 1,

**58** nicht hingegen der jeweilige Spielhallenbetreiber, d.h. der Inhaber der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis.

**59** Bei der Bestimmung des § 6 Abs. 5 SpielV handelt es sich um eine Durchführungsvorschrift zu § 33c GewO und § 33e GewO, die einerseits Berufsausübungsregelungen im Sinne des § 33f Abs. 1 Nr. 2 GewO für die Ausübung des Gewerbes des Geräteaufstellers im Sinne des § 33c GewO festlegt,

**60** vgl. zu diesem Aspekt: *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: 91. EL März 2023, SpielV, III.,

**61** und andererseits die Ermächtigung des § 33f Abs. 1 Nr. 3 lit. h GewO zum personenungebundenen Identifikationsmittel als besondere Anforderung für die Bauartzulassung umsetzt,

**62** vgl. hierzu: *Marcks/Untersteller*, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: 91. EL März 2023, § 33f GewO, Rn. 5.

**63** Damit betrifft § 6 Abs. 5 SpielV ausschließlich nicht standortbezogene Aspekte der Geräteaufstellung sowie der Bauartzulassung, die ausweislich des klaren Wortlauts der Vorschrift allein den Geräteaufsteller verpflichten, nicht aber den jeweiligen Spielhallenbetreiber. Trifft § 6 Abs. 5 SpielV folglich von vornherein keine Anforderungen für den Spielhallenbetrieb, kann die Vorschrift hinsichtlich des Erlasses spieterschützender Nebenbestimmungen zu einer auf den konkreten Spielhallenbetrieb bezogenen glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis nicht als abschließende Regelung qualifiziert werden.

**64** Selbst wenn man § 6 Abs. 5 SpielV - was nach den vorstehenden Ausführungen gerade nicht der Fall ist - jedenfalls auch als eine den § 33i GewO betreffende Berufsausübungsregelung begreifen wollte, führte dies zu keinem anderen Ergebnis. Denn von der vollständigen Ersetzung des § 33i GewO durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW) werden jedenfalls auch sämtliche dem § 33i GewO zugehörigen bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen in der Spielverordnung mit umfasst, die den spielhallenbezogenen ausführungsgesetzlichen Regelungen des Landesrechts entgegenstehen,

**65** vgl. zur Ersetzung einzelner Regelungen der Spielverordnung durch nordrhein-westfälisches Landesrecht soweit diese den Regelungen des AG GlüStV NRW entgegenstehen bereits ausdrücklich LT-Drs. NRW 16/17, S. 43; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16. April 2018 – 4 A 589/17 -, juris Rn. 49 ff.; vgl. zur Ersetzung des § 33i GewO nebst der zugehörigen Ausführungsbestimmungen in der Spielverordnung durch Landesrecht auch: *Dietlein*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Auflage 2022, EinfDE, Rn. 18, Vorb SpielV, Rn. 3; *Marcks/Untersteller*, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: 91. EL März 2023, § 33f GewO Rn. 1.

**66** Verpflichtet § 6 Abs. 5 SpielV nach alledem allein den Geräteaufsteller und kommt der Vorschrift damit denkwürdig kein abschließender Charakter hinsichtlich der Auferlegung von Verpflichtungen gegenüber dem jeweiligen Spielhallenbetreiber zu, war die Beklagte als zuständige Erlaubnisbehörde nicht gehindert, gestützt auf § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW die streitgegenständliche Auflage zu erlassen, wonach die in der Spielhalle jeweils anwesende Aufsichtsperson dafür Sorge zu tragen hat, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann,

**67** vgl. zur grundsätzlichen Zulässigkeit des Erlasses einer vergleichbaren Nebenbestimmung zu einer glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis nach dem sächsischen Landesrecht im Ergebnis ebenso: VG Chemnitz, Beschluss vom 3. Januar 2024 - 7 L 478/23 -, juris Rn. 33.

**68** Denn infolge der Ersetzung des § 33i GewO durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages hat der Landesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG), die als umfassend anzusehen ist und zur Regelung sämtlicher gewerberechtl. Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebs einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld ermächtigt,

**69** vgl. zur Reichweite des Kompetenztitels "Recht der Spielhallen" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG: BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 - 1 BvR 1314/12 -, juris Rn. 97 ff., 110 ff.; BVerfG, Urteil vom 5. April 2017 – 8 C 16.16 -, juris Rn. 26; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16. April 2018 – 4 A 589/17 -, juris Rn. 53; *Dietlein*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Auflage 2022, EinfDE, Rn. 18,

**70** Gebrauch gemacht und damit jedenfalls sämtliche Aspekte der Betriebsausübung einer Spielhalle abschließend landesrechtlich geregelt. Kraft der Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis gemäß § 16 Abs. 2 Satz 5 AG GlüStV NRW und § 24 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021 i.V.m. § 36 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW ist die zuständige Erlaubnisbehörde daher befugt, die Modalitäten der Betriebsausübung innerhalb der Spielhalle im Einzelnen zu regeln. Die streitgegenständliche Auflage betrifft zweifelsohne die Betriebsführung innerhalb der konkreten Spielhalle, indem sie eine Mehrfachbespielung der vorhandenen Geldspielgeräte verhindern soll und insoweit die Benutzungsmodalitäten für die in der Spielhalle vorhandenen Geldspielgeräte durch die anwesenden Spieler festlegt. Sie dient damit im Kern dem Zweck, einen den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufenden Spielhallenbetrieb auszuschließen,

**71** vgl. zur grundsätzlichen Zulässigkeit flankierender Auflagen in der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis zwecks Verhinderung einer Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten ebenfalls: VG Chemnitz, Beschluss vom 3. Januar 2024 – 7 L 478/23 -, juris Rn. 33; *Odenthal*, Aufstellerpflichten zur Vermeidung von Mehrfachbespielungen an Geldspielgeräten, GewArch 2024, 145, 146.

**72** Unerheblich ist in diesem Zusammenhang die im streitgegenständlichen Verfahren im Einzelfall gegebene Personenidentität der Klägerin als Spielhallenbetreiberin einerseits und Geräteaufstellerin andererseits. Denn jedenfalls in ihrer Eigenschaft als Spielhallenbetreiberin können der Klägerin durch Nebenbestimmungen zur glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis naturgemäß auch Verpflichtungen auferlegt werden, die über die bundesrechtlichen Vorgaben des § 6 Abs. 5 SpielV, der lediglich den Geräteaufsteller adressiert, hinausgehen. Zwar dient § 6 Abs. 5 SpielV ebenso wie die streitgegenständliche Auflage der Verhinderung einer Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten und verfolgt damit gleichsam die Ziele des Jugend- und Spielerschutzes,

**73** vgl. BR-Drs. 437/13, S. 27.

**74** Allerdings kann verbleibenden Unzulänglichkeiten bzw. Defiziten bei der Zielerreichung, die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten in Spielhallen zu verhindern, durch die Aufnahme flankierender Nebenbestimmungen in die glücksspielrechtliche Spielhallenerlaubnis begegnet werden,

**75** vgl. so im Ergebnis auch: VG Chemnitz, Beschluss vom 3. Januar 2024 – 7 L 478/23 -, juris Rn. 33.

**76** Dass hierfür ein Anlass besteht, hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt. Insoweit zeigen - ausweislich des unwidersprochenen Vortrags der Beklagten - wiederholte Kontrollen unterschiedlicher Spielhallen im Zuständigkeitsbereich der Beklagten, dass die Vorgaben des § 6 Abs. 5 SpielV allein in der Praxis nicht ausreichen, um das Bespielen mehrerer Geldspielgeräte durch ein und dieselbe Person zuverlässig zu verhindern. So verhindere insbesondere die automatische Log-Out-Funktion der Geldspielgeräte eine Mehrfachbespielung dann nicht hinreichend, wenn ein Spieler die Spielhalle verlasse ohne zuvor am Spielgerät manuell den Log-Out-Knopf betätigt zu haben, weil der automatische Log-Out erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eingreife. In dem bestehenden Zeitfenster zwischen dem Verlassen der Spielhalle bis zum automatischen Log-Out sei folglich eine Mehrfachbespielung des noch aktiven Geldspielgerätes durch einen anderen Spieler möglich. Eine Mehrfachbespielung werde auch ermöglicht, wenn Spieleridentifikationskarten (meist Pappkarten mit QR-Code) beim Verlassen der Spielhalle nicht zurückgegeben und bei erneutem Betreten der Spielhalle zusätzlich weitere Karten durch die Spielhallenaufsicht herausgegeben würden. Denn eine systematische Erfassung, wer wann eine Identifikationskarte erhalten und zurückgegeben habe, erfolge grundsätzlich nicht. Angesichts dieser von der Beklagtenseite aufgezeigten Lücken in Bezug auf die Verhinderung der Mehrfachbespielung ist ohne weiteres nachvollziehbar, dass die in der Praxis bestehenden Gelegenheiten zur Mehrfachbespielung durch spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Personen vielfach bewusst ausgenutzt werden,

**77** vgl. zur Problematik der Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten im praktischen Vollzug: *Glückert/Helbig*, Frühjahrssitzung 2023 des Bund-Länder-Ausschusses "Gewerberecht", GewArch 496, 499 f.; *Odenthal*, Aufstellerpflichten zur Vermeidung von Mehrfachbespielungen an Geldspielgeräten, GewArch 2024, 145, 146 f.

**78** Angesichts dessen bestand in tatsächlicher Hinsicht ein konkreter Bedarf für den flankierenden Erlass der streitgegenständlichen Auflage.

**79** bb. Die zum Gegenstand der Auflage gemachte Verpflichtung, durch die jeweils anwesende Aufsichtsperson dafür Sorge zu tragen, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann, dient dem Zweck, die Einhaltung der gesetzlichen Erlaubnisvoraussetzungen sicherzustellen. Die Verhinderung einer Mehrfachbespielung der in der Spielhalle vorhandenen Geldspielgeräte durch entsprechend angewiesene Aufsichtspersonen dient offenkundig den gesetzlich festgelegten Zielen der Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht, dem Jugend- und Spielerschutz sowie der Sicherstellung der Durchführung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebes (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021). Durch eine Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten, werden gegenüber der

Einzelbespielung eines Geldspielgerätes die Anforderungen des gerätebezogenen Spielerschutzes, die in der Vorschrift des § 13 SpielV über die Bauartzulassung von Geldspielgeräten ihren Niederschlag gefunden haben und die dazu dienen, die Spielanreize der Geldspielgeräte in einem akzeptablen Rahmen zu halten und unangemessen hohe Verluste der Spieler in kurzer Zeit zu verhindern,

**80** vgl. zu diesem Aspekt: *Dietlein*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Auflage 2022, § 13 SpielV, Rn. 1,

**81** offenkundig umgangen. Denn die Mehrfachbespielung führt zwangsläufig dazu, dass die in § 13 Nr. 4 und 5 SpielV geregelten Höchstgrenzen für Verluste und Gewinne an Geldspielgeräten sowie die in § 13 Nr. 6 und 6a SpielV geregelten Vorgaben für verpflichtende Spielpausen faktisch nicht eingehalten und damit erhöhte Spielanreize geschaffen werden. Durch eine Mehrfachbespielung wird gegenüber der Einzelbespielung mithin der Entstehung von Glücksspielsucht sowie einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub geleistet, was mit den in § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 GlüStV 2021 festgelegten Zielen nicht zu vereinbaren ist. Angesichts der in § 1 GlüStV 2021 enthaltenen überragend wichtigen Gemeinwohlziele ist die Erteilung einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle zwingend zu versagen, wenn einerseits gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 und § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 AG GlüStV NRW die Errichtung oder der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft und andererseits gemäß § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 AG GlüStV NRW der Betrieb der Spielhalle eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs befürchten lässt. Ein Spielhallenbetrieb, in dem die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten nicht durchweg zuverlässig verhindert wird, erfüllt aufgrund der dargelegten erhöhten Spielanreize regelmäßig die Voraussetzungen des Vorliegens der vorzitierten Versagungsgründe. Die streitgegenständliche Auflage bezweckt demgemäß, die Versagungsgründe des § 24 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 und § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 4 AG GlüStV NRW für die gesamte Geltungsdauer der Erlaubnis dauerhaft auszuräumen und das Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen zu jeder Zeit sicherzustellen.

**82** cc. Die Auflage ist zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zweckes geeignet.

**83** Mittels entsprechender Anweisungen an das Aufsichtspersonal der Spielhalle, durch regelmäßige engmaschige Kontrollen sicherzustellen, dass nicht bespielte Geldspielgeräte sich stets im Log-Out-Modus befinden, insbesondere zu überprüfen, ob die Log-Out-Funktion betätigt wurde, sobald ein Spieler die Spielhalle verlassen hat, und zudem regelmäßige Kontrollgänge in der Spielhalle zu absolvieren, ob sich Spielgeräte im Log-In-Modus befinden, obwohl sie nicht bespielt sind, kann gewährleistet werden, dass es nicht zu Mehrfachbespielungen der vorhandenen Geldspielgeräte durch ein und denselben Spieler kommt. Auch die ausdrückliche Adressierung der Auflage an die jeweils anwesende Aufsichtsperson ist zur Zweckerreichung geeignet, weil ohnehin dauerhaft eine

Aufsichtsperson in der Spielhalle anwesend zu sein hat (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 7 AG GlüStV NRW) und diese gehalten ist, sämtliche Spielabläufe im Blick zu behalten. Der jeweiligen Aufsichtsperson ist es in tatsächlicher Hinsicht ohne weiteres möglich, festzustellen, ob eine Mehrfachbespielung stattfindet und diese zu unterbinden,

**84** vgl. zu möglichen organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung einer Mehrfachbespielung: *Odenthal*, Aufstellerpflichten zur Vermeidung von Mehrfachbespielungen an Geldspielgeräten, GewArch 2024, 145, 146 f.

**85** dd. Die Auflage ist zur Erreichung des genannten Zweckes erforderlich.

**86** Ein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Zweckerreichung ist nicht erkennbar. Nach den unwidersprochenen Angaben der Beklagten zeigen durchgeführte Kontrollen in unterschiedlichen Spielhallenbetrieben im Zuständigkeitsbereich der Beklagten, dass die an den Geräteaufsteller adressierten Vorgaben des § 6 Abs. 5 SpielV - wie bereits dargelegt - für sich genommen nicht ausreichend sind, um die Bespielung mehrerer Geldspielgeräte durch ein und denselben Spieler zuverlässig zu verhindern. Durch die bundesrechtlichen Anforderungen des § 6 Abs. 5 SpielV allein wird die Einhaltung der gesetzlichen Erlaubnisvoraussetzungen gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 GlüStV 2021 und § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 4 AG GlüStV NRW folglich nicht mit der gleichen Effektivität sichergestellt, wie mit der durch die streitgegenständliche Auflage erfolgten Verpflichtung der jeweils anwesenden Aufsichtsperson, dafür Sorge zu tragen, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät gleichzeitig bespielen kann.

**87** ee. Die Auflage ist auch angemessen.

**88** Sie stellt als reine Berufsausübungsregelung nur einen geringfügigen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit der Klägerin dar, die aus den dargelegten und hier überwiegenden Gründen des öffentlichen Interesses ohne weiteres gerechtfertigt ist.

**89** Eine Unzumutbarkeit der Nebenbestimmung folgt insbesondere nicht daraus, dass ein festgestellter Verstoß gegen die Auflage gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 26 AG GlüStV NRW grundsätzlich eine Ordnungswidrigkeit darstellt und dieser gemäß § 23 Abs. 2 AG GlüStV NRW mit einer Geldbuße bis zu 500.000,00 Euro geahndet werden kann. Denn nach dem geltenden Ordnungswidrigkeitenrecht kann ein etwaiger Verstoß gegen die Auflage nur dann ordnungswidrigkeitenrechtlich geahndet werden, wenn dieser durch ein subjektiv vorwerfbares Handeln oder Unterlassen der jeweiligen Aufsichtsperson hervorgerufen wurde. Ob der subjektive Tatbestand des Ordnungswidrigkeitstatbestandes im Einzelfall tatsächlich erfüllt ist, kann einer Überprüfung durch die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugeführt werden (vgl. §§ 67 ff. OWiG).

**90** ff. Die Auflage ist mit Blick auf die darin gewählte Formulierung "[...] dafür Sorge zu tragen, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann" auch hinreichend bestimmt gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG NRW.

**91** (1) Nach § 37 Abs. 1 VwVfG NRW ist die hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts Voraussetzung seiner Rechtmäßigkeit. Kann einem Verwaltungsakt durch Auslegung kein eindeutiger Regelungsgehalt beigemessen werden, ist er nach § 37 Abs. 1 VwVfG NRW rechtswidrig.

**92** Hinreichend bestimmt ist ein Verwaltungsakt dann, wenn der Adressat in die Lage versetzt wird, klar und unzweideutig zu erkennen, was von ihm gefordert wird und wenn der Verwaltungsakt darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts,

**93** vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16 -, juris Rn. 13; BVerwG, Beschluss vom 9. Oktober 2012 – 7 VR 10.12 -, juris Rn. 10; BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 43.95 -, juris Rn. 35; BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1990 – 4 C 41.87 -, juris Rn. 29.

**94** Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist durch Auslegung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Empfängerhorizontes und der speziellen Sachkunde des adressierten Fachkreises in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB zu ermitteln. Es kommt demnach nicht darauf an, wie ein außenstehender Dritter, sondern wie der Betroffene selbst nach den ihm bekannten Umständen den materiellen Gehalt des Bescheides verstehen musste. Hinreichende Bestimmtheit liegt vor, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seines verfügenden Teils, seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt,

**95** vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16 -, juris Rn. 14; BVerwG, Beschluss vom 9. Oktober 2012 – 7 VR 10.12 -, juris Rn. 10; BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 43.95 -, juris Rn. 37.

**96** (2) Dies zu Grunde gelegt, erweist sich die gewählte Formulierung "[...] dafür Sorge zu tragen, dass kein Spieler mehr als ein Geldspielgerät bespielen kann" unter Berücksichtigung des verfügenden Teils der Auflage sowie der zugehörigen Begründung als hinreichend bestimmt.

**97** Dass der Teil der Formulierung "[...] dafür Sorge zu tragen [...]" grundsätzlich auslegungsbedürftig ist, nimmt der Auflage nicht die gebotene Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit im Sinne des § 37 Abs. 1 VwVfG NRW. Denn dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist Genüge getan, wenn der Adressat in zumutbarer Weise den Regelungsinhalt der Auflage erkennen kann, wofür es hinreichend ist, dass dieser sich im Wege der Auslegung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt,

**98** vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 -, juris Rn. 249; VG Aachen, Beschluss vom 3. März 2022 – 10 L 356/21 -, juris Rn. 19.

**99** Diese Voraussetzungen sind hier trotz der mit der teilweisen Verwendung eines typisierenden Begriffs notwendigerweise verbleibenden Unschärfen erfüllt. Denn bereits aus der Begründung der Auflage geht hinreichend deutlich hervor, welche Handlungspflichten von der jeweiligen Aufsichtsperson zu erfüllen sind, um der Auflage nachzukommen. In der Begründung der Auflage wird hervorgehoben, dass bei durchgeführten Kontrollen verschiedener Spielhallen in der Praxis in vielen Fällen eine Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten durch ein und denselben Spieler festgestellt wird, ohne dass die Spielhallenaufsicht etwas hiergegen unternimmt. Aus dieser Konkretisierung des verfügenden Teils der Auflage folgt in negativer Hinsicht, dass ein Auflagenverstoß grundsätzlich erst dann gegeben ist, wenn die jeweilige Aufsichtsperson eine Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten durch einzelne Spieler tatsächlich feststellt, jedoch trotz positiver Kenntnis dieses Vorgangs nicht aktiv einschreitet und das entsprechende Verhalten unterbindet. In positiver Hinsicht ergibt sich aus der Begründung der Auflage zudem, dass sie u.a. dadurch befolgt werden kann, dass die jeweilige Aufsichtsperson die in der Spielhalle anwesenden Gäste regelmäßig im Blick behält, festgestellte Mehrfachbespielungen zeitnah unterbindet und insbesondere, sofern ein Spieler die Spielhalle verlässt, das zuletzt bespielte Geldspielgerät daraufhin überprüft, ob der Spieler den Log-Out-Modus aktiviert hat bzw. sofern dies nicht der Fall ist, das betreffende Geldspielgerät selbst in den Log-Out-Modus versetzt,

**100** vgl. zu möglichen organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung einer Mehrfachbespielung: *Odenthal*, Aufstellerpflichten zur Vermeidung von Mehrfachbespielungen an Geldspielgeräten, GewArch 2024, 145, 146 f.

**101** C. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO.

**102** D. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).

**103** Die Berufung war nicht nach § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da keiner der Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO vorliegt.

**104 Beschluss:**

**105 Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.**

**106 Gründe:**

**107** Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) erfolgt. Hiernach legt das Gericht der Streitwertfestsetzung für jede der beiden teilweise angefochtenen glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnisse jeweils den Auffangstreitwert von 5.000,00 Euro zu Grunde (vgl. § 52 Abs. 2 GKG). Aus der Addition dieser Werte ergibt sich der festgesetzte Gesamtstreitwert in Höhe von 10.000,00 Euro (2 x 5.000,00 Euro = 10.000,00 Euro).