

**Amtliche Leitsätze:**

**1. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen, ist mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar.**

**2. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 begründet keine einseitige Privilegierung von Spielhallen bzw. Spielbanken gegenüber Wettvermittlungsstellen dahingehend, dass sich in Bezug auf die Ansiedlung der jeweiligen Spielstätte in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex stets der Spielhallen- bzw. Spielbankbetrieb gegenüber der Wettvermittlungsstelle durchsetzt. Vielmehr setzt sich im Falle einer Kollision der von § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 erfassten Glücksspielangebote regelmäßig das am jeweiligen Standort bereits ansässige glücksspielrechtlich erlaubte Spielangebot gegenüber der hinzutretenden Glücksspielstätte durch, unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine Spielhalle bzw. Spielbank oder eine Wettvermittlungsstelle handelt.**

**3. Die in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verwendeten Begriffe "Gebäude" und "Gebäudekomplex" sind verfassungskonform einschränkend mit Blick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, zwecks Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs eine Verfügbarkeitsreduktion und die Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform herbeizuführen, auszulegen. Die Tatbestandsmerkmale "Gebäude" und "Gebäudekomplex" sind daher zu verneinen, wenn der Abstand zwischen den jeweiligen Glücksspielangeboten so groß ist, dass eine räumliche Nähebeziehung in Gestalt der sog. "Griffnähe" nicht vorliegt.**

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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 der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

**Tatbestand:**

1. Die Klägerin wendet sich gegen die Versagung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle für Sportwetten am Standort F. Straße 000 in 00000 N. xx ... S. durch die Bezirksregierung E. des Beklagten (im Folgenden: Bezirksregierung).

2. Die Klägerin beabsichtigt, am Standort F. Straße 000 in 00000 N. an der S. eine Wettvermittlungsstelle zu betreiben und von dort Sportwetten der in N1. Ansässigen Veranstalterin J. F1. M. (im Folgenden: Wettveranstalterin) an diese zu vermitteln. Die Wettveranstalterin ist Klägerin im Parallelverfahren 3 K 7178/21 und wendet sich dort gleichfalls gegen die Versagung der Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle am streitgegenständlichen Standort. Die Wettveranstalterin verfügt ausweislich der amtlichen Liste gemäß § 9 Abs. 8 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), der sog. Whitelist, aktuell über eine bundesweite Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten. Die nach §§ 4a bis 4e i.V.m § 10a des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011 in der Fassung des Dritten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag – 3. GlüÄndStV), bekannt gemacht am 3. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 911), gültig bis 30. Juni 2021, (im Folgenden: GlüStV a.F.) erforderliche Konzession für die bundesweite Veranstaltung von Sportwetten wurde der Wettveranstalterin nach Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages mit seinen Änderungen im Sportwettkonzessionsverfahren zum 1. Januar 2020 (Entfallen der Obergrenze von 20 zulassungsfähigen Sportwettveranstaltern) am 00. November 2020 erteilt. Die nunmehr nach §§ 4 bis 4d i.V.m. § 21 Abs. 7 GlüStV 2021 erforderliche Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten im Internet sowie zur terrestrischen Veranstaltung von Sportwetten wurde der Wettveranstalterin durch das Regierungspräsidium E1. am 00. Dezember 2022 erteilt.

3. Auf dem Grundstück mit der postalischen Bezeichnung F. Straße 000 befindet sich ein Gebäude, welches mit dem auf dem Grundstück mit der postalischen Bezeichnung F. Straße 000 befindlichen Gebäude baulich verbunden ist. Die beiden Gebäude grenzen in geschlossener Bauweise unmittelbar aneinander, zudem verläuft u.a. über einen Teil der Gebäudefront im ersten Obergeschoss ein zusammenhängender Balkon, der über eine Treppe vom Innenhof/Hinterhof aus betreten werden kann. Der Balkon bildet zugleich ein Vordach über die Gebäudefront des Erdgeschosses. Die beiden baulich verbundenen Gebäude sind auf zwei unterschiedlichen Flurstücken belegen (Hausnummer 000: Flurstück 000; Hausnummer 000: Flurstück 000). Die beiden Grundstücke, auf denen die baulich verbundenen Gebäude belegen sind, befinden sich in einem Innenhof/Hinterhof, der ausgehend vom öffentlichen Straßenraum der F. Straße nur über eine Durchfahrt/Einfahrt in der der öffentlichen Straße zugewandten Häuserzeile erreicht werden kann. Der Innenhof/Hinterhof dient neben seiner Erschließungsfunktion u.a. als Parkplatz für die Anlieger der dortigen baulich verbundenen Gebäude. Der Innenhof/Hinterhof wird von den Gebäuden F. Straße 000 und 000 umschlossen. Die Wettvermittlungsstelle soll im Gebäude F. Straße 000 betrieben werden. Im Gebäude F. Straße 000 befinden sich zwei

Spielhallen mit der Bezeichnung „W.“ (im Folgenden: Spielhallen 1 und 2), die von der S1. D. H. GmbH betrieben werden. Sowohl der beabsichtigte Standort der Wettvermittlungsstelle als auch die beiden Spielhallenstandorte befinden sich im Erdgeschoss der baulich miteinander verbundenen Gebäude. Zwischen dem Eingang des Wettvermittlungsstellenstandortes im Gebäude F. Straße 000 und den beiden Eingängen der Spielhallen 1 und 2 im Gebäude F. Straße 000 besteht Sichtkontakt. Der Eingang der Spielhalle 1 ist 29,6 Meter, der Eingang der Spielhalle 2 ist 37,7 Meter vom Eingang des Wettvermittlungsstellenstandortes F. Straße 000 entfernt. Die Spielhallen 1 und 2 können vom Wettvermittlungsstellenstandort fußläufig über den Innenhof/Hinterhof erreicht werden. Die Spielhallen 1 und 2 werden seit dem 00. Juli 2010 betrieben und verfügen seither durchweg über die erforderlichen gewerberechtlichen und glücksspielrechtlichen Erlaubnisse bzw. wurden behördlich geduldet. Die Spielhallen 1 und 2 wurden zunächst auf der Grundlage von Erlaubnissen nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) vom 00. Juli 2010 (Gewerbeanzeigen jeweils vom gleichen Tag) betrieben. Daran anknüpfend erfolgte der Betrieb auf der Grundlage glücksspielrechtlicher Erlaubnisse vom 00. November 2017, die bis zum 00. Juni 2021 befristet waren. Am 00. Juni 2021 / 00. August 2021 wurden für die Spielhallen erneute Anträge auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gestellt. Daraufhin wurde der Spielhalle 1 (Primärspielhalle) unter dem 00. Juni 2022 eine bis zum 00. Juni 2029 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie der Spielhalle 2 (mitantragstellende Spielhalle) unter dem 00. September 2023 eine bis zum 00. Dezember 2028 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt. Im Zeitraum zwischen dem 00. Juli 2021 und dem 00. Juni 2022 bzw. dem 00. September 2023 erfolgte der Betrieb der Spielhallen 1 und 2 auf Grundlage der gesetzlichen Übergangsregelungen in § 18 Abs. 2 und 3 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). Die Baugenehmigungen für die Spielhallen 1 und 2 im Gebäude F. Straße 000 wurden unter dem 00. Juni 2010 erteilt. Für die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 erfolgte am 00. Dezember 2013 eine Gewerbeanzeige. Die Baugenehmigung zur Nutzungsänderung in eine Wettannahmestelle am Standort F. Straße 000 wurde unter dem 00. Juni 2013 erteilt. Zur näheren Veranschaulichung der objektiven Gegebenheiten wird auf die in den Verwaltungsvorgängen des Beklagten befindliche Lichtbildmappe Bezug genommen.

4. Die Wettveranstalterin beantragte bereits mit Schreiben vom 00. Januar 2020 und 00. Mai 2020 die Erteilung einer bis zum 00. Juni 2024 befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 in 00000 N. xx ... S. (im Folgenden: Wettvermittlungsstelle) durch die Klägerin.

5. Mit Schreiben vom 00. März 2021 wandte sich die Bezirksregierung an die Stadt N. an der S. , informierte diese über den von der Wettveranstalterin gestellten Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 in 00000 N. an der S. und bat um Mitteilung, ob aus kommunaler Sicht hinsichtlich der Lage der

Wettvermittlungsstelle oder aus einem anderen wichtigen Grund Bedenken gegen die Erteilung der Erlaubnis bestünden.

6. Daraufhin teilte die Stadt N. an der S. der Bezirksregierung mit Schreiben vom 00. März 2021 u.a. mit, die Wettvermittlungsstelle F. Straße 000 befinde sich in einem Gebäudekomplex mit zwei Spielhallen auf dem Grundstück F. Straße 000.

7. Unter dem 00. Mai 2021 hörte die Bezirksregierung die Klägerin und die Wettveranstalterin mit im Wesentlichen gleichlautenden Schreiben zur beabsichtigten Ablehnung des Antrags an. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die beantragte Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am streitgegenständlichen Standort könne nicht erteilt werden, weil sich die beantragte Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 in einem Gebäudekomplex mit zwei Spielhallen auf dem Grundstück F. Straße 000 befinde. Angesichts dessen liege ein Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. vor, wonach Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, nicht vermittelt werden dürfen.

8. Die Klägerin teilte darauf mit Schreiben vom 00. Juni 2021 im Wesentlichen mit, das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. sei nicht einschlägig, weil ein Gebäudekomplex nicht gegeben sei.

9. Am 1. Juli 2021 sind der GlüStV 2021 und das zur Umsetzung der Ziele des GlüStV 2021 geänderte AG GlüStV NRW in Kraft getreten.

10. Mit inhaltsgleichen Bescheiden vom 00. Oktober 2021 lehnte die Bezirksregierung den von der Wettveranstalterin gestellten Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 sowohl gegenüber der Klägerin als Wettvermittlerin als auch gegenüber der Wettveranstalterin ab und setzte zugleich gegenüber der Wettveranstalterin eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 375,00 Euro fest. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, der Standort für die beantragte Wettvermittlungsstelle befinde sich in einem Gebäudekomplex, in dem bereits zwei Spielhallen ansässig seien. Daher liege ein Verstoß gegen das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 vor, wonach Sportwetten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, nicht vermittelt werden dürfen. Den Spielhallen sei im konkreten Fall Vorrang vor der beantragten Wettvermittlungsstelle einzuräumen, weil die beantragte Wettvermittlungsstelle nachträglich in den Gebäudekomplex hinzugetreten sei. Der Betrieb der beiden Spielhallen sei am 00. Juli 2010 aufgenommen worden, der Betriebsbeginn der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle sei dagegen erst am 00. Dezember 2014 erfolgt. Es liege insbesondere ein Gebäudekomplex im Sinne des Glücksspielrechts vor, da das Kriterium der „Griffnähe“ erfüllt sei. Ein Wechsel zwischen den Spielhallen und der beantragten Wettvermittlungsstelle sei über den gemeinsamen Parkplatz, der sämtliche Einrichtungen über die bestehende Hofeinfahrt von der öffentlichen Straße aus erschließe, ohne Weiteres mit wenigen

Schritten möglich. Verkehrswege abseits des Innenhofes müssten für einen Wechsel zwischen den Einrichtungen nicht betreten werden. Im Übrigen bestehe beim Verlassen einer der Einrichtungen unmittelbarer Blickkontakt in Richtung der jeweils anderen Einrichtung. Demnach bestehe eine räumliche Nähe zwischen der Wettvermittlungsstelle und den Spielhallen, die durch das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 gerade vermieden werden solle.

11. Die Klägerin hat am 20. Oktober 2021 Klage erhoben.

12. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, bei den Gebäuden F. Straße 000 (Standort der beantragten Wettvermittlungsstelle) und F. Straße 000 (Standort der Spielhallen) handele es sich nicht um einen Gebäudekomplex. Es handele sich lediglich um einen, für städtische Gebiete typischen losen Verbund in der Häuserzeile, aber nicht um einen Gebäudekomplex im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021. Sowohl nach der äußeren Betrachtung als auch nach der räumlich funktionalen Trennung handele es sich um zwei selbstständige Gebäude. Beide Gebäude lägen auf unterschiedlichen Flurstücken und verfügten über unterschiedliche Hausnummern. Wettvermittlungsstelle und Spielhalle seien durch separate Eingänge zu erreichen. Ein Wechsel zwischen den Betrieben innerhalb des Gebäudes sei nicht möglich. Vielmehr könne ein Wechsel zwischen den Einrichtungen nur durch Betreten des öffentlichen Verkehrsraums, namentlich des Parkplatzes im Innenhof, erfolgen. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 sei einschränkend auszulegen. Es komme auf die Verfügbarkeit bzw. die „Griffnähe“ beider Nutzungen für den Spieler an. Insoweit sei zu berücksichtigen, ob die Spielhalle und die Wettvermittlungsstelle über eine direkte Verbindung verfügten oder ein Wechsel zwischen den Einrichtungen nur durch Betreten des öffentlichen Verkehrsraums möglich sei. Eine Gebäudekomplexkonstellation liege daher nicht vor.

13. Im Übrigen bestehe für die hier in Rede stehende Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 seit dem 00. Juni 2013 eine Baugenehmigung. Diese legalisiere deren Betrieb umfassend und entfalte vor dem Hintergrund der „Schlusspunkttheorie“ Bindungswirkung. Mit Erteilung der Baugenehmigung sei die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens umfassend festgestellt worden und damit auch die Vereinbarkeit des Wettvermittlungsstellenstandortes mit dem glücksspielrechtlichen Trennungsgebot.

14. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 sei verfassungs- und unionsrechtswidrig. Die Regelung sei mit Blick auf den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck der Suchtprävention inkohärent, inkonsistent und nicht folgerichtig. Angesichts der Legalisierung des Online-Glücksspiels zum 1. Juli 2021, insbesondere der Erlaubnisfähigkeit von virtuellen Automaten- und Online-Poker, fehle es an der legislativen Rechtfertigung des Trennungsgebotes. Die entsprechenden Thesen des Gesetzgebers zur Rechtfertigung seiner glücksspielrechtlichen Vorgaben seien widersprüchlich und unzutreffend. Das terrestrische Trennungsgebot sei ungeeignet zur Suchtprävention beizutragen, weil es den Spielern nunmehr möglich sei, in der betreffenden Einrichtung (Spielhalle oder Wettvermittlungsstelle) simultan über das Smartphone an Online- Glücksspielen teilzunehmen. So könne der Spielhallenkunde während des

Spielhallenbesuchs über sein Smartphone simultan Online-Sportwetten platzieren. Umgekehrt könne der Kunde der Wettvermittlungsstelle während seines dortigen Aufenthalts über das Smartphone an virtuellen Automaten spielen, die den terrestrischen Automaten spielen nachgebildet seien, teilnehmen. Die mit dem Trennungsgebot verfolgten Ziele der Verfügbarkeitsreduktion und der Vermeidung unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform, könnten angesichts der Möglichkeit, simultan legal an Online- Glücksspielen teilzunehmen, nicht erreicht werden. Folglich fehle es an der Erforderlichkeit des Trennungsgebotes. Durch das Trennungsgebot würden im Übrigen einseitig Spielhallenbetreiber gegenüber den Betreibern von Wettvermittlungsstellen privilegiert und letztere damit diskriminiert.

15. Schließlich verstoße auch die Mindestabstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen und Einrichtungen für Minderjährige gemäß § 13 Abs. 13 Satz 2, Abs. 15 Satz 2 AG GlüStV NRW, das für Wettvermittlungsstellen geltende Nebengeschäftsverbot gemäß § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW sowie das Verbot des stationären Vertriebs und der Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen gemäß § 21a Abs. 2 GlüStV 2021 gegen Verfassungs- und Unionsrecht.

16. Die Klägerin beantragt sinngemäß, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides der Bezirksregierung Düsseldorf vom 00. Oktober 2021 zu verpflichten, ihr entsprechend dem Antrag der J. F1. M. die Erlaubnis zum Betreiben der Wettvermittlungsstelle unter der Anschrift F. Straße 000 in 00000 N. an der S. zu erteilen, hilfsweise, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides der Bezirksregierung E. vom 00. Oktober 2021 zu verpflichten, den Antrag der J. F1. M. auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben der Wettvermittlungsstelle unter der Anschrift F. Straße 000 in 00000 N. an der S. für sie als Betreiberin neu zu bescheiden.

17. Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

18. Zur Begründung wiederholt und vertieft er sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren. Ergänzend führt er aus, der Versagungsbescheid sei rechtmäßig, da der Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 entgegenstehe. Bei den baulich miteinander verbundenen Gebäuden F. Straße 000 und F. Straße 000 handele es sich um einen Gebäudekomplex im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021. Das Trennungsgebot ziele darauf zu verhindern, dass die Gelegenheit zum Wetten in einer Umgebung eröffnet wird, in der sich Personen aufhalten, von denen eine beträchtliche Zahl anfällig für die Entwicklung einer Spiel- und Wettsucht ist. Die räumliche Verknüpfung von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen biete einen nach der Zielsetzung des GlüStV 2021 unerwünschten Anreiz sich dem Wetten bzw. dem gewerblichen Automaten spiel zuzuwenden. Das Trennungsgebot greife ein, sofern zwischen Spielhalle und Wettvermittlungsstelle eine räumliche Nähe bestehe, die einen kurzläufigen Wechsel oder jedenfalls einen Sichtkontakt zwischen den Einrichtungen ermögliche. Der Möglichkeit eines Wechsels zwischen den Spielstätten im Inneren des Gebäudekomplexes bedürfe es nicht. Das Trennungsgebot verlange einen Abstand zwischen den jeweiligen Glücksspielangeboten dergestalt, dass die

sog. „Griffnähe“ nicht mehr vorliege. Hierfür bedürfe es im Ergebnis einer Einzelfallbetrachtung, die die prägenden konkreten Umstände vor Ort berücksichtige. Angesichts dessen handele es sich bei den baulich verbundenen Gebäuden der beiden Spielstätten um einen Gebäudekomplex, weil diese bereits optisch eine Einheit darstellten. Auch die erforderliche räumliche Nähe bzw. „Griffnähe“ sei gegeben, da beide Spielstätten im Erdgeschoss eines Hinterhofes belegen seien, zwischen den Spielstätten innerhalb kürzester Zeit durch Zurücklegen einer Strecke von ca. 30 Metern bzw. 38 Metern gewechselt werden könne, der Wechsel ohne Querung trennender Verkehrswege über den Innenhof sowie teilweise unter dem Schutz eines Vordaches vollzogen werden könne und zwischen den Spielstätten unmittelbarer Sichtkontakt bestehe. Angesichts des maßgeblichen Kriteriums der „Griffnähe“ sei unerheblich, dass die Spielstätten auf unterschiedlichen Flurstücken belegen seien und ggf. unterschiedliche Eigentumsverhältnisse an den jeweiligen Grundstücken bestünden. Vor diesem Hintergrund sei die beantragte Erlaubnis zwingend zu versagen. Den bereits seit dem Jahr 2010 rechtskonform betriebenen Spielhallen sei der Vorrang einzuräumen, weil die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle erstmals im Jahr 2013 nachträglich hinzugetreten sei.

19. Auch führe die Baugenehmigung vom 00. Juni 2013 nicht zu einer Bindungswirkung im Sinne einer Pflicht zur Erteilung der begehrten glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Durch die Baugenehmigung werde die Vereinbarkeit des Vorhabens mit glücksspielrechtlichen Vorschriften nicht festgestellt. Die Baugenehmigung bilde ausschließlich bezüglich vorhabenbezogener Genehmigungen nicht aber hinsichtlich solcher Genehmigungen, die – wie die begehrte Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle – die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers betreffen, den Schlusspunkt der für genehmigungsbedürftige Bauvorhaben durchzuführenden öffentlich-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung.

20. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 sei mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar, was bereits mehrfach obergerichtlich bestätigt worden sei. Auch die Legalisierung des Online-Glücksspiels führe nicht zu einem Verstoß des Trennungsgebotes gegen höherrangiges Recht, insbesondere zu keinem Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot. Beim terrestrischen Spiel einerseits und dem virtuellen Automatenpiel im Internet andererseits handele es sich trotz ähnlicher Spielmechaniken und Spielregeln um jeweils eigenständige Spielformen, sodass eine unterschiedliche Regulierung insoweit verfassungs- und unionsrechtlich gerechtfertigt sei.

21. Die Beteiligten haben sich mit Schriftsätzen vom 00. Oktober 2022 (Klägerin) und vom 00. Oktober 2022 (Beklagter) mit einer Entscheidung des Gerichts ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

22. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des hiesigen Verfahrens 3 K 7177/21 und des Parallelverfahrens 3 K 7178/21 der Wettveranstalterin sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten ergänzend Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe:**

23. Die Klage, über die der Berichterstatter als Einzelrichter und mit Einverständnis der Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, bleibt sowohl mit dem Hauptantrag als auch mit dem Hilfsantrag ohne Erfolg.

24. Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

25 A. Die Klage ist zulässig.

26 I. Es bedarf mit Blick auf die Zulässigkeit der Klage vorliegend keiner Entscheidung, ob die Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle auch bei Vorliegen der normierten Voraussetzungen im Ermessen der Erlaubnisbehörde steht oder ob es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung handelt, mit der Folge, dass das Gericht gemäß § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO grundsätzlich verpflichtet wäre, die Sache spruchreif zu machen. Denn in der Rechtsprechung ist jedenfalls anerkannt, dass das Gericht in komplexen Verfahren ausnahmsweise auch dann gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO lediglich die Verpflichtung aussprechen kann, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes neu zu bescheiden, wenn die Behörde einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis bzw. Genehmigung wegen eines bestimmten Rechtsverstoßes ablehnt, ohne die Vereinbarkeit mit sonstigen Vorschriften umfassend in den Blick zu nehmen (sog. „steckengebliebenes Verwaltungs- oder Genehmigungsverfahren“). Eine Pflicht, die Sache spruchreif zu machen, besteht in solchen Fällen gemäß § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO nicht, vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 1989 – 4 C 52.87 –, juris Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 – 7 C 7.14 –, juris Rn. 30; OVG Niedersachsen, Urteil vom 15. Mai 2009 – 12 LC 55/07 –, juris Rn. 31; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juni 2007 – 8 A 2677/06 –, juris Rn. 28; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. Mai 2005 – 8 A 10281/05 –, juris Rn. 20; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 85; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 56; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3201/21 –, juris Rn. 55.

27. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Beklagte hat den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle nur in Bezug auf die Einhaltung des in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 normierten Trennungsgebotes geprüft. Die übrigen Erlaubnisvoraussetzungen, insbesondere der gemäß § 13 Abs. 13 Satz 1 AG GlüStV NRW einzuhaltende Mindestabstand zu anderen Wettvermittlungsstellen, der gemäß § 13 Abs. 13 Satz 2, Abs. 15 Satz 2 AG GlüStV NRW einzuhaltende Mindestabstand zu öffentlichen Schulen und zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die sich aus § 13 Abs. 1 bis 3, § 4 Abs. 1 AG GlüStV NRW ergebenden Anforderungen (u.a. die Zuverlässigkeit des Wettvermittlers) waren bislang nicht Gegenstand der Entscheidung. Zudem wäre die Sache nicht spruchreif gemäß § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, weil die Erlaubnis zu befristen war (§ 4 Abs. 2 Satz 1, § 13 Abs. 3 Satz 4 AG GlüStV NRW) und mit Nebenbestimmungen versehen werden konnte (§ 4

Abs. 2 Satz 2 AG GlüStV NRW i.V.m. § 9 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021), dem Beklagten mithin insoweit ein Ermessen eingeräumt war.

28 II. Die Klägerin verfügt über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

29. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn die Klage für die klagende Person offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile bringen kann, vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 7. März 2023 – 11 LA 380/22 –, juris Rn. 14.

30. Für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am jeweils beantragten Standort bedarf es kumulativ einer Erlaubnis des Wettveranstalters und des Wettvermittlers. Dies folgt aus der gesetzlichen Konzeption des § 13 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW i.V.m. § 5 Abs. 8 der Verordnung über die Annahme- und Wettvermittlungsstellen des Landes Nordrhein-Westfalen (Annahme- und Vermittlungsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen – AnVerVO NRW) vom 25. Februar 2020 (GV. NRW. S. 159, ber. S. 183), in der Fassung vom 1. Juli 2021 (GV. NRW. S. 872, ber. S. 927), in Kraft getreten am 13. Juli 2021 (im Folgenden: AnVerVO NRW), wonach die Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle durch einen Vermittler dem Inhaber der Veranstaltererlaubnis für Sportwetten und dem Vermittler erteilt wird (vgl. § 13 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW), mithin Adressat der Erlaubnis sowohl der Wettveranstalter als auch der im Antrag bezeichnete Wettvermittler ist (vgl. § 5 Abs. 8 AnVerVO NRW). Dem legalen Betrieb einer Wettvermittlungsstelle steht es mithin entgegen, wenn die vom Wettveranstalter beantragte Erlaubnis gegenüber dem Wettveranstalter und/oder dem Wettvermittler bestandskräftig versagt wird. Erwächst die Versagung der beantragten Erlaubnis gegenüber dem Wettveranstalter oder dem Wettvermittler in Bestandskraft, fehlt einer auf Erlaubniserteilung gerichteten Klage der jeweils anderen Person regelmäßig das Rechtsschutzbedürfnis. Eine solche Klage kann angesichts des kumulativen Erlaubnisfordernisses für die klagende Person dann offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile mehr bringen, denn selbst wenn der Wettveranstalter oder der Wettvermittler isoliert eine Erlaubnis erhielte, berechtigte diese allein jedenfalls nicht zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am jeweils beantragten Standort, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 62; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3201/21 –, juris Rn. 61.

31. So liegt der Fall hier allerdings nicht. Denn neben der Klägerin als Wettvermittlerin hat auch die Wettveranstalterin im Parallelverfahren 3 K 7178/21 fristgemäß Klage gegen den an sie adressierten Erlaubnisversagungsbescheid vom 00. Oktober 2021 erhoben, so dass dieser ihr gegenüber nicht in Bestandskraft erwachsen ist.

32. B. Die Klage ist jedoch unbegründet.

33. Die Klägerin hat weder einen Anspruch darauf, dass der Beklagte ihr – was mit dem Hauptantrag geltend gemacht wird – die begehrte Erlaubnis für den Betrieb der Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 in 00000 N. an der S. erteilt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) noch

darauf, dass – was mit dem Hilfsantrag geltend gemacht wird – der Beklagte über den Antrag der Wettveranstalterin auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle am vorgenannten Standort neu entscheidet (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Der Bescheid der Bezirksregierung vom 00. Oktober 2021 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

34 I. Da im Rahmen der hier vorliegenden Verpflichtungsklage mangels anderer spezialgesetzlicher Regelungen auf die Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen ist, finden die Regelungen des GlüStV 2021 und des AG GlüStV NRW jeweils in der ab dem 1. Juli 2021 geltenden Fassung Anwendung, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 66; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3201/21 –, juris Rn. 65; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 90; VG Minden, Urteil vom 16. Februar 2023 – 3 K 990/22 –, juris Rn. 15.

35 1. Die begehrte Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 21a Abs. 1 Satz 2, Abs. 5 GlüStV 2021 i.V.m. §§ 4 Abs. 1, 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW. Gemäß § 21a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 bedarf die Vermittlung von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen im Sinne des § 3 Abs. 6 GlüStV 2021 der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021. Das Nähere zu Wettvermittlungsstellen regeln gemäß § 21a Abs. 5 GlüStV 2021 die Ausführungsbestimmungen der Länder, namentlich im Land Nordrhein-Westfalen das AG GlüStV NRW. § 13 Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW bestimmt wiederum, dass die Vermittlung von Sportwetten im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV 2021 in einer stationären Vertriebsstelle im Sinne des § 3 Abs. 6 GlüStV 2021 (Betreiben einer Wettvermittlungsstelle) der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV 2021 sowie nach § 4 AG GlüStV NRW und der weiteren Vorschriften des AG GlüStV NRW bedarf. Die Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle durch einen Vermittler wird dem Inhaber der Veranstaltererlaubnis für Sportwetten und dem Vermittler erteilt; den Erlaubnis-antrag kann nur der Veranstalter stellen (§ 13 Abs. 2 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW, § 5 Abs. 8 AnVerVO NRW).

36. Hinsichtlich der Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle ist zudem u.a. die Vorschrift des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, das sog. Trennungsgebot, zu beachten, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen.

37 2. Dies zu Grunde gelegt, hat die gemäß § 19 Abs. 3 Nr. 3 AG GlüStV NRW als Erlaubnisbehörde sachlich und örtlich zuständige Bezirksregierung E. die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle zu Recht abgelehnt.

38. Der geplante Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 verstößt gegen das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021.

39 a. Der von der Wettveranstalterin gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 AG GlüStV NRW zu stellende Erlaubnisantrag wurde mit Schreiben vom 00. Januar 2020 und 00. Mai 2020 angebracht.

40 b. Da die im Gebäude F. Straße 000 ansässigen Spielhallen 1 und 2 aktuell auf Grundlage glücksspielrechtlicher Erlaubnisse betrieben werden und auch in der Vergangenheit durchweg aufgrund gewerberechtllicher und glücksspielrechtlicher Erlaubnisse betrieben bzw. übergangsweise geduldet wurden, sind diese Betriebe gemäß § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 im Verhältnis zum geplanten Betrieb der Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 zu berücksichtigen.

41. Soweit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 auf das Vorhandensein einer „Spielhalle“ oder einer „Spielbank“ am maßgeblichen Standort abstellt, greift die durch eine Spielhalle – gleiches gilt für eine Spielbank – ausgelöste Sperrwirkung gegenüber einer „heranrückenden“ Wettvermittlungsstelle nur dann, wenn die Spielhalle rechtskonform betrieben wird, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 51; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Juli 2020 – 6 S 1665/20 –, juris Rn. 6 ff.

42. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 wird die Wettvermittlung, die nach § 21a Abs. 2 GlüStV 2021 ausschließlich in Wettvermittlungsstellen erfolgen darf, nur durch eine erlaubte Spielhalle oder Spielbank im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex ausgeschlossen, sodass unerlaubte Spielhallen oder Spielbanken die Erlaubniserteilung für die Vermittlung von Sportwetten nicht hindern. In einem solchen Fall obliegt es vielmehr der jeweils zuständigen Behörde das unerlaubte Glücksspiel zu unterbinden und bei Vorliegen der (staatsvertraglichen und ergänzenden übrigen landesrechtlichen) Voraussetzungen die Erlaubnis zur Wettvermittlung zu erteilen, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 51; vgl. hierzu auch die mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 korrespondierende gesetzliche Regelung in § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine erlaubte Wettvermittlungsstelle befindet, keine Spielhalle betrieben werden darf.

43. Dies zu Grunde gelegt, werden die Spielhallen 1 und 2 im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung rechtskonform betrieben. Die insoweit zuständige Stadt N. an der S. hat gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW für die Spielhalle 1 (Primärspielhalle) unter dem 00. Juni 2022 eine bis zum 00. Juni 2029 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie für die Spielhalle 2 (mitantragstellende Spielhalle) unter dem 00. September 2023 eine bis zum 00. Dezember 2028 befristete glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt.

44. Bereits vor Erteilung der vorgenannten glücksspielrechtlichen Erlaubnisse wurden die Spielhallen 1 und 2 in rechtskonformer Weise betrieben. Die Spielhallen 1 und 2 werden seit dem 00. Juli 2010 betrieben und verfügen seither durchweg über die erforderlichen gewerberechtllichen und glücksspielrechtlichen Erlaubnisse bzw. wurden übergangsweise geduldet, vgl.

zur Legalisierungswirkung einer behördlichen Duldung: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Juli 2020 – 6 S 1665/20 –, juris Rn. 11.

45. Der Spielhallenbetrieb erfolgte zunächst auf der Grundlage gewerberechtlicher Erlaubnisse nach § 33i GewO vom 14. Juli 2010. Seit dem 1. Juli 2012 galten die Spielhallen kraft der gesetzlichen Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV a.F. für einen Zeitraum von fünf Jahren, namentlich bis zum Ablauf des 30. Juni 2017, als mit den §§ 24 und 25 GlüStV a.F. vereinbar und bedurften in dieser Zeit keiner zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV a.F.. Im Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zur erstmaligen Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV a.F. am 3. November 2017 waren für die Spielhallen die Voraussetzungen für die Befreiung von den Anforderungen nach §§ 24 und 25 GlüStV a.F. zur Vermeidung unbilliger Härten gegeben, vgl. hierzu: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 8. Juni 2017 – 4 B 307/17 –, juris Rn. 73.

46. Die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse vom 00. November 2017 waren bis zum 00. Juni 2021 befristet. Am 00. Juni 2021 / 00. August 2021 wurden für die Spielhallen erneute Anträge auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gestellt. Im Zeitraum vom 00. Juli 2021 bis zur Erteilung der aktuellen glücksspielrechtlichen Erlaubnisse vom 00. Juni 2022 und 00. September 2023 erfolgte der Betrieb der Spielhallen 1 und 2 rechtskonform auf Grundlage der gesetzlichen Übergangsregelungen gemäß § 18 Abs. 2 und 3 AG GlüStV NRW, vgl. hierzu: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. August 2023 – 4 B 959/22 –, juris Rn. 10 ff.

47. Bei der geplanten Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 handelt es sich in Bezug auf die bestehenden Spielhallen 1 und 2 am Standort F. Straße 000 insbesondere um eine „heranrückende“ bzw. „hinzutretende“ Wettvermittlungsstelle und nicht etwa um eine bereits vorhandene „erlaubte“ Wettvermittlungsstelle, die hinsichtlich der Erlaubniserteilung für die Spielhallen eine etwaige Sperrwirkung entfalten könnte, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180 sowie die mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 korrespondierende gesetzliche Regelung in § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine erlaubte Wettvermittlungsstelle befindet, keine Spielhalle betrieben werden darf.

48. Wie vorstehend dargelegt, werden die Spielhallen 1 und 2 seit dem 00. Juli 2010 rechtskonform betrieben. Eine Gewerbeanzeige für eine Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 erfolgte erstmals am 00. Dezember 2013. Schon angesichts dieser zeitlichen Abläufe ist – ungeachtet der Tatsache, dass ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle am streitbefangenen Standort durch die Wettveranstalterin erstmals unter dem 00. Januar 2020 gestellt wurde – offenkundig, dass die Wettvermittlung unter jedem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt nachträglich zu dem erlaubten Spielhallenbetrieb hinzutreten ist.

49. Von einer bereits „erlaubten“ Wettvermittlungsstelle kann schließlich auch vor dem Hintergrund der Tatsache nicht ausgegangen werden, dass für den Standort F. Straße 000 unter dem 00. Juni 2013 eine Baugenehmigung zur Nutzungsänderung in eine Wettannahmestelle erteilt wurde. Denn durch die erteilte Baugenehmigung wird unter dem Blickwinkel der sog. Schlusspunkttheorie die Vereinbarkeit des Vorhabens mit glücksspielrechtlichen Vorschriften, namentlich die Vereinbarkeit des Wettvermittlungsstellenstandortes mit dem Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, nicht festgestellt. Die Baugenehmigung bildet ausschließlich bezüglich vorhabenbezogener Genehmigungen mit Bodenbezug nicht aber hinsichtlich solcher Genehmigungen, die – wie die begehrte Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle – die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers (hier: die Zuverlässigkeit des Veranstalters und des Vermittlers, §§ 13 Abs. 1 Satz 1, 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AG GlüStV NRW) betreffen, den Schlusspunkt der für genehmigungsbedürftige Bauvorhaben durchzuführenden öffentlichrechtlichen Zulässigkeitsprüfung (§ 74 Abs. 1 Bauordnung für das Land Nordrhein- Westfalen – BauO NRW 2018), vgl. zur glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Vermitteln von Sportwetten in einer Wettvermittlungsstelle explizit: OVG Bremen, Urteil vom 20. Dezember 2016 – 1 LC 156/15 –, juris Rn. 26 ff., 32; vgl. ebenso zur Gaststättenerlaubnis als raumgebundene Personalkonzession: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. September 2003 – 10 A 4694/01 –, juris Rn. 46; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. März 2001 – 14 S 2916/99 –, juris Rn. 3.

50. Angesichts dessen führt die unter dem 00. Juni 2013 erteilte Baugenehmigung nicht zu einer Legalisierung der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle im glücksspielrechtlichen Sinne, vgl. hierzu auch § 74 Abs. 3 Satz 2 BauO NRW 2018, wonach die Baugenehmigung aufgrund anderer Vorschriften bestehende Verpflichtungen zum Einholen von Genehmigungen, Bewilligungen, Erlaubnissen und Zustimmungen oder zum Erstellen von Anzeigen unberührt lässt.

51 c. Die geplante Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 verstößt gegen das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, weil der Betrieb in einem Gebäudekomplex im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 liegt, in dem sich bereits zwei Spielhallen befinden.

52 aa. Die in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verwendeten Begriffe „Gebäude“ und „Gebäudekomplex“ bedürfen mangels einer im Glücksspielstaatsvertrag 2021 enthaltenen Legaldefinition der Auslegung.

53 (1) Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „Gebäude“ kann auf die bauordnungsrechtliche Legaldefinition in § 2 Abs. 2 BauO NRW 2018 zurückgegriffen werden, vgl. zur Heranziehung der bauordnungsrechtlichen Legaldefinition für den Begriff „Gebäude“ im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021: OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 56; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 55.

54. Hiernach werden „Gebäude“ als selbstständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen, bezeichnet.

55. Ein „Gebäude“ impliziert regelmäßig einen das Trennungsgebot rechtfertigenden engen räumlichen Zusammenhang zwischen dem Angebot einer Spielhalle und einer Wettvermittlungsstelle, vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 4. September 2015 – 4 B 247/15 –, juris Rn. 7; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 – 4 B 574/13 –, juris Rn. 17.

56. Gleichwohl sind, legt man die sog. „Griffnähe“ als Kriterium für die vom Gesetzgeber mit der Vorschrift des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bezweckte Suchtprävention zugrunde, auch bei einer Belegenheit einer Wettvermittlungsstelle für Sportwetten und einer Spielhalle in einem Gebäude Konstellationen denkbar, in denen der Begriff „Gebäude“ verfassungskonform einschränkend ausgelegt werden muss (vgl. hierzu unten B. I. 2. c. aa. (3)), etwa wenn es sich um ein sehr großes, ggf. noch stark untergliedertes Gebäude mit mehreren Etagen und Zugängen handelt, vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 4. September 2015 – 4 B 247/15 –, juris Rn. 24; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; VGH Bayern, Beschluss vom 11. Juni 2014 – 10 CS 14.505 –, juris Rn. 18.

57 (2) Der Begriff „Gebäudekomplex“ ist weder im Glücksspielstaatsvertrag 2021 – wie auch in den Vorgängerfassungen des Staatsvertrages – noch im Bauordnungsrecht legaldefiniert. Zugleich kann weder der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag a.F. noch der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine weitergehende Beschreibung des Begriffs „Gebäudekomplex“ entnommen werden, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 57; vgl. so schon: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6.

58. Die Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag a.F. beruht auf einer nicht übernommenen Entwurfsfassung des § 21 Abs. 2 GlüStV a.F., nach der die Vermittlung von Sportwetten lediglich „in Spielhallen und Spielbanken“ unzulässig sein sollte, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag a.F. Bay LT-Drs. 16/11995, S. 30.

59. Die umgesetzte – weitergehende – Fassung des § 21 Abs. 2 GlüStV a.F., die das Verbot auf den Betrieb im gleichen Gebäude bzw. Gebäudekomplex ausweitete und wortgleich mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist, fand in der Gesetzesbegründung des Glücksspielstaatsvertrages a.F. keine Berücksichtigung mehr, sodass die Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 2 GlüStV a.F. zum Wortlaut der Norm einen inhaltlichen Widerspruch aufweist, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 57; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss

vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 14.

60. In der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 erfolgt zur Begründung des stationären Trennungsgebotes im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ein Hinweis auf den Gleichklang mit den Bestimmungen für den Wechsel zwischen verschiedenen Spielformen für den Bereich der Onlinespiele sowie darauf, dass „das unveränderte Trennungsgebot im stationären Bereich“ – ebenso wie die diesbezüglichen Regelungen für das Onlinespiel – auf die „Verfügbarkeitsreduktion“ und „die Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform“ gerichtet sei, ohne dass der Begriff „Gebäudekomplex“ eine nähere Darlegung erfahren hat, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 57.

61. Architektonisch wird von einem „Gebäudekomplex“ bereits dann gesprochen, wenn eine Gruppe oder ein Block von Gebäuden, die baulich miteinander verbunden sind, als Gesamteinheit wahrgenommen werden, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 58; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 12; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 8.

62. In der Regel verfügt ein „Gebäudekomplex“ zudem über eine gemeinsame Erschließung, vgl. VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21.

63. Ein „Gebäudekomplex“ muss keine komplizierte oder ungewöhnliche Struktur haben. Ein Komplex bezeichnet lediglich eine Zusammenfassung von Teilen oder eine zusammenhängende Gruppe, also beispielsweise eine aus mehreren Gebäuden zusammengesetzte Bebauung. Der Begriff „Gebäudekomplex“ setzt auch nicht die Möglichkeit voraus, im Innern zwischen den verschiedenen Gebäuden wechseln zu können, vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 8.

64. Die Voraussetzungen eines „Gebäudekomplexes“ können – je nach den konkreten Umständen – auch in Fällen unterschiedlicher Geschoszahl, unterschiedlicher Dach- bzw. Fassadengestaltung oder eines Versprungs in der Frontführung zu bejahen sein. Für das Vorliegen einer Gesamteinheit ist es unmaßgeblich, ob sich die Gebäudegruppe über mehrere Flurstücke erstreckt, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 58; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 10.

65. Folglich können vom Begriff des „Gebäudekomplexes“ unterschiedliche Baugestaltungen erfasst sein. Diese reichen von Einkaufszentren mit innenliegenden Verbindungen zwischen den einzelnen Geschäften, über Bahnhöfe und Flughafengebäude bis hin zu überwiegend

innerstädtisch und in geschlossener Bebauung anzutreffenden Gebäudeblöcken, in denen benachbarte Gebäude, die zu einer Straßenseite ausgerichtet sind, regelmäßig auch benachbarte Zugangsbereiche haben, sowie möglicherweise ganze Bereiche von Innenstädten, soweit sie in geschlossener Bauweise bebaut sind, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 59; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 8.

66 (3) Angesichts der bei Anlegung einer rein architektonischen Betrachtung erheblichen Variationsbreite des Begriffs „Gebäudekomplex“ entspricht es gefestigter obergerichtlicher Rechtsprechung, den Begriff „Gebäudekomplex“ verfassungskonform einschränkend mit Blick auf das mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verfolgte gesetzgeberische Ziel, das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021), auszulegen, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 59 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 12; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 9.

67. Der Gesetzgeber sieht in der räumlichen Nähe der verschiedenen Spielformen ein suchtrelevantes Risiko, dem er mit der Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 begegnen möchte, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 62.

68. Dementsprechend soll durch § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verhindert werden, dass die Gelegenheit zum Wetten bzw. zum Automatenpiel in einer Umgebung eröffnet wird, in der sich Personen aufhalten, von denen eine beträchtliche Zahl anfällig für die Entwicklung einer Spiel- oder Wettsucht ist, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6.

69. Die durch § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bezweckte räumliche Entzerrung verschiedener Spielarten fußt auf der Erkenntnis, dass die Verfügbarkeit bzw. „Griffnähe“ der Glücksspiele ein wesentlicher Faktor der Entwicklung und des Auslebens der Spielsucht ist, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 12; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 9; VGH Bayern, Beschluss vom 27. Mai 2014 – 10 CS 14.503 –, juris Rn. 18.

70. Ausweislich einer aktuellen Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat eine Analyse der Jahre 2015 bis 2019 gezeigt, dass Automaten- und Casinospiele das höchste Gefährdungspotential aufweisen. Sportwetten haben ebenfalls ein erhöhtes Gefahrenrisiko. Zugleich ist zwischen den verschiedenen Spielformen ein relevantes Korrespondenzspielverhalten zu verzeichnen, vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, BZgA Forschungsbericht / Januar 2020, S. 13, 80, 91 (abrufbar unter: [https://www.bzga.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht\\_Gluecksspielsurvey\\_2019.pdf](https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf)), sowie darauf beziehend OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60 m.w.N.

71. Angesichts der dem Automatenpiel und den Sportwetten jeweils innewohnenden Suchtgefahr sowie unter Berücksichtigung des insoweit zu verzeichnenden korrespondierenden Spielverhaltens würde eine räumliche Verbindung dieser Spielformen eine – unter dem Gesichtspunkt der Spielsuchtprävention zu vermeidende – besondere Gefahr entstehen lassen, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60.

72. Das glücksspielrechtliche Trennungsgebot hat daher zwecks Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs eine Verfügbarkeitsreduktion und die Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform zum Inhalt. Der nach der Zielsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 unerwünschte Anreiz, sich einer weiteren Spielform zuzuwenden, soll hierdurch vermieden werden, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60.

73. Dies zu Grunde gelegt, ist das Tatbestandsmerkmal „Gebäudekomplex“ zu verneinen, wenn der Abstand zwischen den jeweiligen Glücksspielangeboten so groß ist, dass die sog. „Griffnähe“ nicht mehr vorliegt. Fehlt es an einer derartigen räumlichen Nähebeziehung greift das Trennungsgebot nicht ein, vgl. zum Kriterium der „Griffnähe“: OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 65; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 12 f.; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 21; VGH Bayern, Beschluss vom 27. Mai 2014 – 10 CS 14.503 –, juris Rn. 18; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 9.

74. Eine räumliche Nähebeziehung und damit die „Griffnähe“ ist anzunehmen, wenn zwischen den Betrieben eine Nähe besteht, die einen kurzläufigen Wechsel oder jedenfalls einen Sichtkontakt zwischen den Einrichtungen ermöglicht, wobei entscheidend ist, ob die räumliche Nähe und die äußere Gestaltung des Baukomplexes nach den Umständen des Einzelfalles die Gefahr in sich bergen, den nach der gesetzgeberischen Zielsetzung unerwünschten Anreiz zu bieten, sich weiterem Glücksspiel zuzuwenden, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 65; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017

– 4 B 609/16 –, juris Rn. 6; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 9.

75. Hinsichtlich des Aspekts der Kurzläufigkeit ist in den Blick zu nehmen, in welcher Entfernung voneinander sich die Eingänge der beiden Spielstätten befinden und ob sie auf der gleichen Ebene liegen, mithin ob ein Wechsel ohne großen Aufwand möglich ist. Betreffend den Sichtkontakt bzw. die Sichtbeziehung ist darauf abzustellen, ob bei Verlassen des einen Betriebs der andere – bei architektonischer Betrachtung im gleichen Gebäudekomplex befindliche – Betrieb bereits im Sichtfeld des Spielers ist oder ggf. optische Hinweise auf den anderen Betrieb in der Sichtachse liegen, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 66; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 6.

76. Die Merkmale einer Nähebeziehung zwischen den Betrieben sind einzelfallbezogen festzustellen, wobei ein nach Metern bestimmter Abstand als Ober- bzw. Untergrenze allenfalls seitens des Gesetzgebers, nicht aber allgemein verbindlich durch die Gerichte festgelegt werden kann, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 66.

77. Soweit der öffentliche Verkehrsraum zwecks eines Wechsels zum anderen Betrieb betreten werden muss, schließt dies unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Zielsetzung eine Nähebeziehung zwischen den Betrieben nicht automatisch aus. Das Trennungsgebot kommt nicht nur zum Tragen, wenn im Gebäudeinneren eine Durchgangs- bzw. Wechselmöglichkeit zum anderen Betrieb vorhanden ist, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 67 ff. m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28. Juni 2017 – 6 S 1563/16 –, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 13, 16; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Dezember 2014 – 11 ME 211/14 –, juris Rn. 8; diesen Aspekt im Ergebnis offenlassend: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 9 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 4. September 2015 – 4 B 247/15 –, juris Rn. 27 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21. April 2015 – 4 B 1376/14 –, juris Rn. 19 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Dezember 2013 – 4 B 574/13 –, juris Rn. 30 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. August 2020 – 2 A 691/17 –, juris Rn. 40 ff.

78 bb. Nach Maßgabe dieser Kriterien befindet sich die geplante Wettvermittlungsstelle am Standort F. Straße 000 mit den Spielhallen 1 und 2 am Standort F. Straße 000 in einem Gebäudekomplex. Die baulich miteinander verbundenen Gebäude F. Straße 000 und 000 bilden ausweislich der seitens des Beklagten von der Örtlichkeit gefertigten und in den Verwaltungsvorgängen befindlichen Lichtbilder einen „Gebäudekomplex“ im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021.

79. In architektonischer Hinsicht verfügen die Gebäude F. Straße 000 und 000 zwar nicht über eine innere Verbindung in Gestalt einer Durchgangs- oder Wechselmöglichkeit, etwa in Form

eines gemeinsam genutzten Treppenhauses. Auch befinden sich die Gebäude auf zwei unterschiedlichen Flurstücken (Hausnummer 000: Flurstück 000; Hausnummer 000: Flurstück 000). Dies spricht indes nicht gegen die Annahme eines Gebäudekomplexes. Denn die Gebäude F. Straße 000 und 000 sind baulich miteinander verbunden und grenzen in geschlossener Bauweise unmittelbar aneinander. Flankierend ist zu berücksichtigen, dass beide Gebäude durch einen gemeinsamen Innenhof/Hinterhof erschlossen werden und nur über diesen Innenhof/Hinterhof betreten werden können. Des Weiteren wird der Innenhof/Hinterhof, der auf der Rückseite der dem öffentlichen Verkehrsraum der F. Straße unmittelbar zugewandten und in Blockbebauung errichteten Häuserzeile belegen ist, vollständig durch die Gebäude F. Straße 000 und 000 eingerahmt. Hinzu kommt, dass über die Front des Gebäudes F. Straße 000 sowie über den – von der Durchfahrt/Einfahrt F. Straße aus gesehen – linken Teil der Front des Gebäudes F. Straße 000 im ersten Obergeschoss ein zusammenhängender Balkon verläuft, der über eine Treppe vom Innenhof/Hinterhof aus betreten werden kann. Der Balkon bildet zugleich ein Vordach über die jeweilige Gebäudefront des Erdgeschosses. Damit erscheinen beide Gebäude von der Durchfahrt/Einfahrt F. Straße aus gesehen optisch als Gesamteinheit. Das Erscheinungsbild der optischen Gesamteinheit beider Gebäude wird nicht dadurch aufgehoben, dass nur der – von der Durchfahrt/Einfahrt aus gesehen – linke Teil des Gebäudes F. Straße 000 über einen im ersten Obergeschoss verlaufenden Balkon verfügt, der sich in einheitlicher Gestaltung weiter über das Gebäude F. Straße 000 erstreckt. Gleichfalls unbeachtlich ist, dass der – von der Durchfahrt/Einfahrt aus gesehen – rechte Teil des Gebäudes F. Straße 000 über ein weiteres Geschoss verfügt. Denn eine teilweise unterschiedliche Geschosshöhe steht der Annahme eines Gebäudekomplexes ebenso wenig entgegen, wie eine unterschiedliche Dach- bzw. Fassadengestaltung oder Versprünge in der Frontführung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sowohl das Gebäude F. Straße 000 als auch das Gebäude F. Straße 000 – letzteres trotz teilweise unterschiedlicher Geschosshöhe – jeweils über ein Flachdach verfügen. Hinzu kommt, dass jedenfalls der – von der Durchfahrt/Einfahrt aus gesehen – linke Teil des Gebäudes F. Straße 000 mit dem Gebäude F. Straße 000 optisch eine einheitliche Fassadengestaltung aufweist.

80. In Anbetracht der vorstehend dargelegten örtlichen Verhältnisse weist der geplante Betrieb einer Wettvermittlungsstelle im Gebäude F. Straße 000 eine besondere räumliche Nähebeziehung in Gestalt der sog. „Griffnähe“ zu den im Gebäude F. Straße 000 ansässigen Spielhallen 1 und 2 auf. Eine räumliche Nähebeziehung im vorgenannten Sinne ist anzunehmen, wenn durch den Betrieb der Wettvermittlungsstelle am maßgeblichen Standort ein so kurzläufiger Wechsel oder jedenfalls ein Sichtkontakt zwischen den Einrichtungen möglich ist, der für die Spieler den unerwünschten Anreiz bietet, sich dem jeweils anderen Glücksspielangebot zuzuwenden.

81. Der Zugang der geplanten Wettvermittlungsstelle im Gebäude F. Straße 000 liegt lediglich 29,6 Meter vom Zugang der Spielhalle 1 und 37,7 Meter vom Zugang der Spielhalle 2 entfernt. Die geplante Wettvermittlungsstelle einerseits und die Spielhallen 1 und 2 andererseits befinden sich auf einer Ebene, namentlich im Erdgeschoss, sodass die Besucher bei einem Wechsel zwischen den jeweiligen Betrieben keine Höhenunterschiede zu überwinden haben. Die jeweiligen

Eingänge der Spielstätten sind fußläufig in kürzester Zeit ohne Hindernisse über den der gemeinsamen Erschließung dienenden Innenhof bzw. Hinterhof zu erreichen. Hinzu kommt, dass ein Großteil des Weges zwischen den Spielstätten teilweise überdacht unter dem als Vordach an der Gebäudefront verlaufenden Balkon zurückgelegt werden kann. Die bestehende Distanz zwischen den jeweiligen Eingängen von 29,6 Metern bzw. 37,7 Metern, die keine Überwindung von Höhenunterschieden erfordert und auf direktem Wege über den gemeinsamen Innenhof/Hinterhof zurückgelegt werden kann, ist als unerheblicher Fußweg und damit als „kurzläufig“ zu qualifizieren. Unerheblich ist, dass für den Wechsel zwischen den Spielstätten kurzzeitig der öffentliche Verkehrsraum in Gestalt des Innenhofes/Hinterhofes, der zugleich als Parkplatz für die Besucher der Gebäude F. Straße 000 und 000 fungiert, betreten werden muss. Denn der Umstand, dass ein Wechsel zwischen den Betrieben nur durch Verlassen und Wiederbetreten des jeweiligen Gebäudes sowie unter kurzzeitigem Betreten öffentlichen Verkehrsraums erfolgen kann, schließt unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Zielsetzung des Trennungsgebotes, einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs durch eine Verfügbarkeitsreduktion und die Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielform vorzubeugen, eine Nähebeziehung zwischen den Betrieben gerade nicht aus. Auch der erforderliche Sichtkontakt zwischen der geplanten Wettvermittlungsstelle einerseits und den Spielhallen 1 und 2 andererseits ist gegeben, da die Eingänge der Betriebsstätten sich jeweils gegenüberliegen. Besucher, die die Wettvermittlungsstelle betreten oder verlassen, haben direkten Blickkontakt zu den Spielhallen. Ebenso ist für Besucher der Spielhallen die geplante Wettvermittlungsstelle von den jeweiligen Eingängen sichtbar. Die jeweils andere Spielstätte liegt mithin wechselseitig im unmittelbaren Blickfeld der jeweiligen Besucher.

82. Diese ortsbezogenen räumlichen und optischen Komponenten begründen vorliegend einzelfallbezogen die Annahme einer suchtspezifisch gefährlichen Nähebeziehung, die das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 gerade zu vermeiden sucht, vgl. zur Annahme einer räumlichen Nähebeziehung im Falle einer Entfernung von 42 Metern zwischen den beiden Betriebszugängen und ohne bestehenden Sichtkontakt zwischen den Spielstätten: OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 86 ff.; zur Annahme einer räumlichen Nähebeziehung im Falle einer Entfernung von 12 Metern zwischen den beiden Betriebszugängen sowie einem dazwischenliegenden Hauseingang im Fall einer Reihenhausbebauung: OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 17; zur Annahme einer räumlichen Nähebeziehung im Falle einer Entfernung von 43 Schritten zwischen zwei Spielstätten auf einem Bahnhofsgelände bei notwendigem Verlassen des Bahnhofsgebäudes: VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 26; zur Annahme einer räumlichen Nähebeziehung im Falle einer Entfernung von 16 Metern bei außenliegenden Betriebszugängen im Rahmen einer Blockbebauung und direktem Blickkontakt trotz eines zwischen den Spielstätten liegenden weiteren Gebäudezugangs: OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 17.

83. Flankierend besteht angesichts der zurückgesetzten Lage beider Spielstätten im gemeinsamen Innenhof/Hinterhof des Weiteren die ernsthafte Möglichkeit, dass ortskundige Spieler die

Gebäude F. Straße 000 und 000 bewusst aufsuchen, um von der Nähe der Betriebe zueinander zu profitieren. Auch ortsunkundigen Besuchern der geplanten Wettvermittlungsstelle bzw. der Spielhallen, die die jeweilige Spielstätte erstmals aufsuchen, wird die Existenz der jeweils anderen Spielstätte schon aufgrund der Außenwerbung, die insbesondere auch in und an der Durchfahrt/Einfahrt zum Innenhof/Hinterhof angebracht ist, kaum verborgen bleiben, vgl. zu diesem Aspekt: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20. Februar 2017 – 4 B 609/16 –, juris Rn. 8.

84. Infolgedessen steht das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 dem Betrieb einer Wettvermittlungsstelle im Gebäude F. Straße 000 aufgrund der im Gebäude F. Straße 000 erlaubt und rechtskonform betriebenen Spielhallen zwingend entgegen.

85 3. Die Klägerin ist als Wettvermittlerin neben der Wettveranstalterin die richtige Adressatin des (Erlaubnis-)Versagungsbescheides.

86. Die Adressatenstellung der Wettveranstalterin und der Klägerin folgt zwanglos aus der formell-gesetzlichen Vorschrift des § 13 Abs. 2 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW, wonach die Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle durch einen Vermittler dem Inhaber der Veranstaltererlaubnis für Sportwetten und dem Vermittler erteilt wird, wobei den Erlaubnis Antrag nur der Veranstalter stellen kann. Die Regelung des § 13 Abs. 2 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW wird konkretisiert durch die auf Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 22 Abs. 1 Nr. 3 und 6 AG GlüStV NRW erlassene Vorschrift des § 5 Abs. 8 AnVerVO NRW. Hiernach ist Adressat der Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle der Inhaber der Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten sowie der in dem Antrag bezeichnete Vermittler. Ist mithin der Sportwettveranstalter neben dem Vermittler nach der vorstehend dargestellten gesetzlichen Konzeption richtiger Adressat des Erlaubnisbescheides, folgt daraus spiegelbildlich, dass auch ein die Erlaubnis versagender Bescheid – wie hier – neben dem Vermittler an den Sportwettveranstalter zu adressieren ist, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 88 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3201/21 –, juris Rn. 87 f.

87 4. Die Versagung der Erlaubnis zum Betrieb der streitgegenständlichen Wettvermittlungsstelle ist frei von Ermessensfehlern erfolgt (§ 114 Satz 1 VwGO). Es ist insbesondere nicht im Ansatz erkennbar, dass der Klägerin unter dem Gesichtspunkt einer Ermessensreduzierung auf Null ein Anspruch auf Erlaubniserteilung zustehen könnte.

88 II. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist in Gestalt der vorgenommenen einschränkenden Auslegung mit höherrangigem Recht vereinbar und daher uneingeschränkt anzuwenden, vgl. ebenso: VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 157 ff.; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 72 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4. Juli 2019 – 6 S 1354/18 –, juris Rn. 21 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 18 ff.; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590

–, juris Rn. 29 ff.; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 18 ff.; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 60 ff.

89. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 begegnet keinen durchgreifenden verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken. Es verstößt nicht gegen die unionsrechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 und Art. 56 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), stellt in verfassungsrechtlicher Hinsicht einen zulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) dar und wird dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gerecht.

90. Zwar beschränkt das – aufgrund seiner Adressierung an In- und Ausländer nicht diskriminierende – Trennungsgebot als Berufsausübungsregelung grundsätzlich die unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Art. 49 und Art. 56 AEUV, stellt einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG dar und ist mit Blick auf eine abweichende Regulierung in Bezug auf andere Glücksspielangebote am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Die mit dem Trennungsgebot einhergehende Einschränkung ist jedoch gerechtfertigt, weil es im Einklang mit dem sowohl im Verfassungsrecht als auch im Unionsrecht verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht. Danach ist zu prüfen, ob die Regelung geeignet ist, die Erreichung der mit ihr verfolgten legitimen Ziele zu gewährleisten, nicht über das hierfür Erforderliche hinausgeht, und angemessen ist, d.h. die Grenze der Zumutbarkeit nicht überschreitet, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, die mit ihr verfolgten Ziele in konsequenter, kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-322/16 – Global Starnet, juris Rn. 51; EuGH, Urteil vom 10. März 2007 – C-169/07 – Hartlauer, juris Rn. 55; BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 130 ff., 141 ff., 148 ff. m.w.N.

91. Diesen Anforderungen wird das Trennungsgebot gerecht. Es verfolgt verfassungs- und unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele und ist zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

92 1. Mit dem Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bezweckt der Gesetzgeber, das Entstehen von Glücksspiel- und Wertsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021). Dieses Ziel soll zwecks Verhinderung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs durch eine Verfügbarkeitsreduktion und die Vermeidung des unmittelbaren Kontakts mit der jeweils anderen Spielart, mithin durch eine räumliche Entzerrung der Spielarten, erreicht werden, um den unerwünschten Anreiz, sich einer weiteren Spielart zuzuwenden, zu vermeiden, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 166; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 60, 73; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 20.

93. Hierbei handelt es sich um überragend wichtige Gemeinwohlziele, die verfassungsrechtlich selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 132 f.; BVerwG, Urteil vom 5. April 2017 – 8 C 16.16 –, juris Rn. 34; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 132, und unionsrechtlich in Gestalt zwingender Gründe des Allgemeininteresses ebenfalls als legitime Gemeinwohlziele anerkannt sind, vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-46/08 – Carmen Media, juris Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 24. November 2010 – 8 C 14.09 –, juris Rn. 69.

94 2. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist geeignet, die vorgenannten legitimen Gemeinwohlziele zu erreichen.

95. Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Dabei genügt bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung, vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17 –, juris Rn. 102; VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 169.

96 a. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gehört die Glücksspielregulierung zu den Bereichen, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen und in denen diese in Ermangelung einer Harmonisierung durch die Union bei der Bestimmung des ihnen am geeignetsten erscheinenden Niveaus des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung über ein weites Ermessen verfügen, vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2016 – C-225/15 – Politanò, juris Rn. 39 m.w.N.

97. Es ist daher Sache eines jeden Mitgliedstaates, zu beurteilen, ob es zur Erreichung des von ihm verfolgten Ziels erforderlich ist, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Hinblick auf das angestrebte Schutzniveau zu beschränken und mehr oder weniger strenge Maßnahmen, wie etwa die räumliche Entzerrung verschiedener Glücksspielarten, vorzusehen, vgl. EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-316/07 u.a. – Markus Stoß, juris Rn. 91 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 14.16 –, juris Rn. 36 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16 –, juris Rn. 39 m.w.N.

98. Dieses Beurteilungsermessen bei der Festlegung des Schutzniveaus entspricht dem in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers, der erst dann überschritten ist, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die vorgenommene Maßnahme abgeben können, vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. September 2010 – 1 BvR 2005/10 –, juris Rn. 10; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 14.16 –, juris Rn. 32.

99. Zwar kommt es nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bei der Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nationalen Regelung im Bereich der Glücksspiele nicht nur auf die Zielsetzung dieser Regelung im Moment ihres Erlasses,

sondern auch auf die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen an, vgl. EuGH, Urteil vom 30. Juni 2016 – C-464/15 – Admiral Casinos & F1. AG, juris Rn. 25, 37.

100. Eine „Beweislast“ dergestalt, dass der Gesetzgeber seine Gefahreinschätzung durch wissenschaftliche Studien oder andere Erkenntnismittel belegen müsste, besteht hingegen nicht, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 –, juris Rn. 129; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 149; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 210; VG Aachen, Urteil vom 20. Juni 2023 – 10 K 1789/21 –, juris Rn. 133 ff. m.w.N.

101 b. Dies zu Grunde gelegt, bestehen keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Eignung des Trennungsgebotes zur Förderung der Erreichung der mit diesem verfolgten legitimen Gemeinwohlziele.

102. Zur Suchtprävention geeignet ist das in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 normierte Trennungsgebot nicht erst dann, wenn feststeht, dass Personen, die an Geldspielgeräten spielen, auch immer Interesse an Sportwetten haben und umgekehrt. Denn die Möglichkeit, innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes nicht nur an Geldspielgeräten zu spielen, sondern auch Sportwetten abzuschließen, bietet gerade denjenigen Spielern, die bisher nicht an Sportwetten teilgenommen bzw. an Geldspielgeräten gespielt haben, einen Anreiz, die jeweils andere Spielform bequem auszuprobieren. Indem § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 diese Möglichkeit ausschließt, trägt er seinem Zweck entsprechend zur Suchtprävention bei, vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 22; VGH Bayern, Beschluss vom 25. Juni 2013 – 10 CS 13.145 –, juris Rn. 22.

103. Hinzu kommt, dass das gleichzeitige Angebot unterschiedlicher Glücksspiele (Glücksspiel und Wette) für Spieler zusätzliche Anreize schafft und den Spieltrieb fördert. Vor allem suchtgefährdete Personen werden dadurch einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt, vgl. OVG Sachsen, Beschluss vom 30. Januar 2018 – 3 B 233/17 –, juris Rn. 18; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 72.

104. Befinden sich Spielhallen bzw. Spielbanken und Wettvermittlungsstellen hingegen nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, ist ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere mit einem höheren (Zeit-)Aufwand verbunden, als bei Betrieben in demselben Baubestand. Es liegt auf der Hand, dass Spieler nach Beendigung des Spielens in der einen Stätte von einem Wechsel in die andere Stätte abgehalten werden sollen und deshalb eine Vermischung oder Häufung verschiedener Glücksspielangebote an einem Ort verhindert werden soll, vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 170.

105. Angesichts dessen bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Grundannahme des Gesetzgebers, in der räumlichen Nähe von Wettvermittlungsstellen und Spielhallen bzw. Spielbanken lägen spezifische Suchtgefahren, wobei die räumliche Entzerrung verschiedener

Spielarten ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Entwicklung und des Auslebens der Spielsucht sei, zwischenzeitlich – aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse – als nicht mehr tragfähig und offensichtlich fehlsam erweisen könnte, vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 76.

106. Die Einschätzung der Geeignetheit des Trennungsgebots zur Spielsuchtbekämpfung ist daher verfassungs- und unionsrechtlich nicht zu beanstanden, vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 170; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 76.

107. Unabhängig davon und ohne dass es darauf entscheidungserheblich ankommt ist zu konstatieren, dass der Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in Deutschland basierend auf der Analyse der Jahre 2015 bis 2019 die dem Trennungsgebot zu Grunde liegende Annahme des Gefahrenpotentials von Automatenspielen und Sportwetten in Bezug auf die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens und eines relevanten Korrespondenzspielverhaltens betreffend die Nutzer dieser Spielangebote gerade bestätigt, vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, BZgA Forschungsbericht / Januar 2020, S. 13, 80, 91 (abrufbar unter: [https://www.bzga.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht\\_Gluecksspielsurvey\\_2019.pdf](https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf)), sowie darauf bezugnehmend OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 76.

108 c. Die Eignung des Trennungsgebotes zur Zielerreichung entfällt schließlich nicht durch die zum 1. Juli 2021 erfolgte Öffnung des Online-Glücksspielmarktes und die hierdurch (theoretisch) bestehende Möglichkeit für Besucher terrestrischer Spielhallen bzw. Wettvermittlungstellen während des Aufenthalts in der terrestrischen Spielstätte simultan über das Smartphone legal wechselseitig am jeweils anderen Online-Glücksspielangebot (virtuelle Automatenspiele bzw. Online-Sportwetten) teilzunehmen. Denn für die Geeignetheit einer gesetzlichen Regelung reicht es – wie bereits dargelegt – aus, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg jedenfalls gefördert werden kann, wobei bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung genügt. Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, dass allein durch die (theoretische) Möglichkeit der neben dem terrestrischen Spiel simultanen Teilnahme an Online-Glücksspielen, die Eignung des terrestrischen Trennungsgebotes zur Suchtprävention und Spielsuchtbekämpfung entfällt.

109. Dessen ungeachtet ist zu berücksichtigen, dass für den Bereich des Online-Glücksspiels sowohl in Bezug auf Sportwetten als auch für virtuelle Automatenspiele und andere Angebote (wie etwa das Online-Casino- und Pokerspiel) nach der gesetzgeberischen Konzeption gerade kein unbegrenztes Spielen möglich ist, sondern durch die diesbezüglichen Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine wirksame Begrenzung auch dieser Spielformen erreicht

werden soll, vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 73.

110. Im Übrigen rechtfertigen die vom Online-Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren nicht den Schluss, dass die nach wie vor vom terrestrischen Spiel in Spielhallen bzw. Spielbanken und Wettvermittlungsstellen ausgehenden Risiken vom Gesetzgeber nicht mehr in den Blick genommen werden dürften. Zu beachten ist zudem, dass das terrestrische Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 das gleichzeitige Angebot unterschiedlicher Glücksspiele (Automatenspiel und Wette) unterbindet und somit Spieler vor zusätzlichen Anreizen, die den Spieltrieb fördern, schützt. Einen ähnlichen Schutz sehen im Bereich des Online- Glücksspielmarkts die Regelungen des § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV 2021 sowie des § 6h GlüStV 2021 vor, die u.a. durch eine grafische Trennung unterschiedlicher Glücksspielformen sowie verpflichtende Wartefristen das parallele Spiel öffentlicher Glücksspiele im Internet durch einen Spieler beim gleichen Anbieter sowie bei unterschiedlichen Anbietern verhindern sollen, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 113 ff., 148 ff., 180; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 74, 98.

111 3. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 verstößt nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot und das verfassungsrechtliche Gebot der Konsequenz bzw. Konsistenz.

112. Es ist zu konstatieren, dass das unionsrechtliche Kohärenzgebot auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielrechts Wirkung entfaltet, allerdings dort weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung oder gar eine föderale Zuständigkeiten übergreifende Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen verlangt, wohl aber gebietet, dass die Geeignetheit von Regelungen, die die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in einem Bereich einschränken, zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels nicht durch eine gegenläufige Glücksspielpolitik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotential konterkariert werden darf, vgl. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2014 – C-156/13 – Digibet und Albers, juris Rn. 33 ff.; EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-316/07 u.a. – Markus Stoß, juris Rn. 97 ff.; EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-46/08 – Carmen Media, juris Rn. 57 ff.; EuGH, Urteil vom 10. März 2007 – C-169/07 – Hartlauer, juris Rn. 55; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 8 C 18.16 –, juris Rn. 41; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 84 f.; BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 – 8 C 10.12 –, juris Rn. 31 ff., 51 ff.; OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 38.

113. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung, ob Einschränkungen der Berufsfreiheit in einem Glücksspielbereich konsequent auf die Bekämpfung von Spielsucht ausgerichtet sind, andere Glücksspielformen nur („insbesondere“) dann einbezogen, wenn der Gesetzgeber in einer Konfliktlage mit staatlicher Beteiligung am Spiel- und Wettmarkt (auch) eigene fiskalische Interessen verfolgt und die Glücksspielformen potentiell in Konkurrenz zueinander stehen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris

Rn. 122 f., 132 und 141 ff.; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 1. August 2022 – 8 B 16.22 –, juris Rn. 6; OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 38.

114. Die Vereinbarkeit etwa der Abstandsgebote für Spielhallen mit Art. 12 Abs. 1 GG wurde daher nur im Hinblick auf die Regulierung von Spielbanken, bei der nicht ausgeschlossen ist, dass die Abstandsvorgabe indirekt auch fiskalische Interessen der Länder durch Verlagerung auf das Angebot der Spielbanken fördert, näher untersucht, nicht aber im Hinblick auf die Regulierung zu Geldspielgeräten in Gaststätten, bei der keine gesteigerten fiskalischen Interessen auf Seiten der Länder erkennbar sind. In der Sache resultiert daraus indes keine geringere Prüfungsdichte mit potentiell abweichenden Ergebnissen, da die unionsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz zu betrachtenden Glücksspielsegmente, in denen der Gesetzgeber trotz gleich hohem oder höherem Suchtpotential auf ein Trennungsgebot verzichtet hat, verfassungsrechtlich jedenfalls auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz geprüft werden müssen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 123, 170 ff., und bei Vorliegen hinreichender Sachgründe für eine Ungleichbehandlung auch keine unionsrechtliche Inkohärenz angenommen werden kann, vgl. OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 38.

115. Dies zu Grunde gelegt, führt die Regulierung sämtlicher Glücksspielbereiche mit gleich hohem oder höherem Suchtpotential nicht zu einer unionsrechtlichen Inkohärenz, geschweige denn zu einer verfassungsrechtlichen Inkonsequenz des Trennungsgebotes.

116. Es ist nicht feststellbar, dass das Trennungsgebot den aufgeführten legitimen Gemeinwohlzielen bloß vordergründig dient, und der Gesetzgeber damit in Wahrheit „scheinheilig“ andere, insbesondere fiskalische Zwecke verfolgt oder das Verbot durch Regelungen in anderen Glücksspielbereichen konterkariert wird.

117 a. Eine Inkohärenz bzw. Inkonsequenz ist zunächst nicht mit Blick auf die Regulierung im Bereich der Spielhallen feststellbar, weil für Spielhallen im Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Ansiedlung in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine Wettvermittlungsstelle befindet, identische Regelungsvorgaben gelten wie für Wettvermittlungsstellen. Eine durch das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 bedingte einseitige Privilegierung von Spielhallen gegenüber Wettvermittlungsstellen dahingehend, dass sich in Bezug auf die Ansiedlung der jeweiligen Spielstätte in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex stets der Spielhallenbetrieb gegenüber der Wettvermittlungsstelle durchsetzt, besteht nicht. Denn korrespondierend zu § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex in dem sich u.a. eine Spielhalle befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen, bestimmt die Regelung des § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine erlaubte Wettvermittlungsstelle befindet, eine Spielhalle nicht betrieben werden darf. Folglich ergänzt § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, um der Trennung der Spielformen und der damit

verbundenen Reduzierung der Gefahren, insbesondere der Suchtgefahr, Rechnung zu tragen, vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 90.

118. Aus dem systematischen Kontext der beiden Regelungen folgt unmissverständlich, dass sich stets das an einem Standort bestehende und glücksspielrechtlich erlaubte Glücksspielangebot gegenüber einem hinzutretenden Glücksspielbetrieb der jeweils anderen Spielform durchsetzt, unabhängig davon, ob es sich bei dem hinzutretenden Betrieb um eine Wettvermittlungsstelle oder eine Spielhalle handelt, vgl. zu einer vergleichbaren Regelungssystematik im bremischen Landesrecht bereits: OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 20.

119. Angesichts der miteinander korrespondierenden Vorschriften des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 und des § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW kann von einer inkohärenten, inkonsequenten oder aber gleichheitswidrigen Zweckverfolgung keine Rede sein, vgl. so im Ergebnis zu einer vergleichbaren Regelungssystematik im bremischen Landesrecht schon: OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 20.

120. Lediglich ergänzend ist anzumerken, dass von einer Verletzung des unionsrechtlichen Kohärenzgebotes bzw. des verfassungsrechtlichen Gebotes der Konsequenz und Folgerichtigkeit selbst dann nicht ausgegangen werden könnte, wenn der nordrheinwestfälische Landesgesetzgeber den Versagungstatbestand des § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW nicht in die Landesausführungsgesetzgebung aufgenommen hätte, vgl. etwa für eine dementsprechende Rechtslage im saarländischen Landesrecht: OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 75.

121. Denn in der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 ist klargestellt, dass § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 im Fall einer nachträglichen Ansiedlung einer Spielhalle in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine Wettvermittlungsstelle befindet, keineswegs eine Schließung der Wettvermittlungsstelle verlangt. Vielmehr sperrt in diesem Fall die Wettvermittlungsstelle die Ansiedlung der Spielhalle, sodass das Trennungsgebot gleichermaßen zu Lasten der Spielhalle und damit zu Gunsten der Wettvermittlungsstelle greift, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 75; vgl. in diese Richtung bereits VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Juli 2020 – 6 S 1665/20 –, juris Rn. 7 f.

122 b. Eine Inkohärenz bzw. Inkonsequenz folgt weiter nicht daraus, dass es in der nordrheinwestfälischen Landesausführungsgesetzgebung hinsichtlich der Kollision von Wettvermittlungsstellen und Spielbanken in einem Gebäude oder Gebäudekomplex – anders als hinsichtlich der Kollision mit Spielhallen –, an einer dem § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW vergleichbaren Regelung, die mit § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 korrespondiert, fehlt. Denn aus dem Fehlen einer dem § 16 Abs. 10 AG GlüStV NRW entsprechenden gesetzlichen Kollisionsregelung folgt nicht, dass sich Spielbanken an einem bestimmten Standort automatisch gegenüber erlaubten

Wettvermittlungsstellen durchsetzen und diese stets verdrängen. Vielmehr ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 explizit, dass § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 im Fall der beabsichtigten nachträglichen Ansiedlung einer Spielbank in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich bereits eine Wettvermittlungsstelle befindet, keine Schließung der Wettvermittlungsstelle verlangt, sondern sich auch insoweit stets das am jeweiligen Standort befindliche glücksspielrechtlich erlaubte Spielangebot gegenüber der hinzutretenden Glücksspielstätte durchsetzt, unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine Spielbank oder eine Wettvermittlungsstelle handelt. Angesichts dessen sperrt eine erlaubte Wettvermittlungsstelle die Ansiedlung einer Spielbank im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex, sodass das Trennungsgebot gleichermaßen zu Lasten der Spielbank und damit zu Gunsten der Wettvermittlungsstelle greift, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 180; OVG des Saarlandes, Urteil vom 21. Dezember 2022 – 1 A 28/21 –, juris Rn. 75; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 87; vgl. in diese Richtung bereits VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Juli 2020 – 6 S 1665/20 –, juris Rn. 7 f.

123. Darüber hinaus führt auch der Umstand, dass § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 das Nebeneinander einer Spielhalle und einer Spielbank in einem Gebäude oder Gebäudekomplex nicht ausschließt, nicht zu einer unionsrechtlichen Inkohärenz bzw. verfassungsrechtlichen Inkonsistenz, vgl. so im Ergebnis schon: OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 20.

124. Denn der Verzicht auf die Normierung eines terrestrischen Trennungsgebotes in Bezug auf Spielhallen und Spielbanken untereinander hindert die kohärente und konsequente Ausrichtung des im Verhältnis von Wettvermittlungsstellen zu Spielbanken geltenden Trennungsgebotes am Ziel der Spielsuchtbekämpfung nicht, weil der Betrieb und die Erlaubnis für Spielbanken in eigener Weise an den in § 1 GlüStV 2021 benannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021) und der Begrenzung und Kanalisierung des Spieltriebs (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021), ausgerichtet ist (vgl. § 1 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (Spielbankgesetz NRW – SpielbG NRW)), umfangreiche Spielerschutzvorschriften wie Werbebeschränkungen, die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts, Aufklärungspflichten und die Teilnahme am bundesweiten Spielersperrsystem (§ 2 Abs. 2 i.V.m. §§ 5, 6, 7 bis 8d GlüStV 2021) gelten, ihre Zahl eng begrenzt (in Nordrhein-Westfalen werden gemäß § 20 GlüStV 2021 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 1 SpielbG NRW aktuell nur vier Spielbanken betrieben, maximal zwei weitere Spielbanken können zugelassen werden) und eine besondere staatliche Aufsicht (§ 13 SpielbG NRW) vorgesehen ist, vgl. im Ergebnis ebenso: OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 20; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4. Juli 2019 – 6 S 1354/18 –, juris Rn. 26; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 21.

125. Angesichts dessen kann eine gegenläufige Glücksspielpolitik im Spielbankensegment im Hinblick auf dessen spezifische Regulierung und insbesondere auch deswegen nicht angenommen werden, weil ein hinreichender Sachgrund für die unterschiedliche Behandlung in den unterschiedlichen Gefährdungspotentialen beider Typen von Spielstätten und der sehr unterschiedlichen Verfügbarkeit der Spielmöglichkeiten gegeben ist, vgl. zu diesem Aspekt: OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 40; vgl. zu diesem Gesichtspunkt bei Spielhallen bereits: BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 u.a. –, juris Rn. 174; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 77.

126. So sind Spielbanken schon aufgrund ihrer gesetzlichen Beschränkung gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 SpielbG NRW auf landesweit aktuell vier betriebene Spielbanken, wobei insgesamt maximal sechs Spielbanken in Nordrhein-Westfalen zugelassen werden können, vom Alltag weit entfernt. Bereits hierdurch ist das Spiel in Spielbanken aus dem Alltag herausgehoben, während Wettvermittlungsstellen aufgrund der – auch nach Reduzierung der Anzahl der Wettvermittlungsstellen aufgrund unterschiedlicher in der Landesausführungsgesetzgebung festgelegter Abstandsregelungen – erheblich höheren Zahl der Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens sind, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 212; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 226.

127 c. Das unionsrechtliche Kohärenzgebot bzw. das verfassungsrechtliche Gebot der Konsequenz und Folgerichtigkeit wird auch nicht mit Blick auf die Regulierung des terrestrischen Automatenspiels in Gaststätten verletzt.

128. Diesbezüglich ist zu konstatieren, dass in Bezug auf das Verhältnis von Wettvermittlungsstellen zu Gaststätten, gastronomieähnlichen Räumen und anderen Räumlichkeiten, in denen Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden, im nordrhein-westfälischen Landesrecht in § 13 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 und 3 AG GlüStV NRW ein terrestrisches Trennungsgebot dergestalt normiert ist, als der Betrieb von Wettvermittlungsstellen in den vorgenannten Räumlichkeiten unzulässig ist. Damit fügt sich das Trennungsgebot des § 13 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 und 3 AG GlüStV NRW, welches ausweislich der Gesetzesbegründung durch die Verminderung der Schaffung zusätzlicher suchtfördernder Anreize gleichsam der Suchtprävention dient, vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 83; LT-Drs. NRW 17/6611, S. 36, folgerichtig in den durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorgezeichneten Regulierungsrahmen ein, indem es das staatsvertragliche Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 auf der Ebene der Landesausführungsgesetzgebung kohärent und konsequent ergänzt.

129. Eine Inkohärenz bzw. Inkonsequenz des in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 normierten Trennungsgebotes wird auch nicht dadurch hervorgerufen, dass es im Verhältnis zwischen Gaststätten die Geldspielgeräte bereithalten einerseits und Spielhallen bzw. Spielbanken andererseits an einer dem § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 vergleichbaren Regelung fehlt und somit für das Automatenspiel in Gaststätten geringere Regulierungsanforderungen als für Wettvermittlungsstellen bestehen. Zwar gelten auch für Gaststätten die Geldspielgeräte bereithalten

Spielerschutzvorschriften wie Werbebeschränkungen, die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts, Aufklärungspflichten und die Teilnahme am bundesweiten Spielersperrsystem (§ 2 Abs. 4 i.V.m. §§ 5, 6, 7 bis 8d GlüStV 2021). Allerdings ist nicht zu bestreiten, dass der hierdurch gewährleistete Schutz vor Spielsucht im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Gaststätten bislang geringer ist als in Wettvermittlungsstellen, obwohl auch Spielautomaten in Gaststätten im unmittelbaren Lebensumfeld potentieller Spieler leicht zugänglich und derartige Gaststätten auf dem Schulweg für Kinder und Jugendliche eine alltägliche Erscheinung sind. Dies rechtfertigt sich aber aufgrund der Unterschiede im Gepräge der Spielorte. Wettvermittlungsstellen dienen in aller Regel hauptsächlich dem Glücksspiel, was auch ihr äußeres Erscheinungsbild bestimmt, während der Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit von Gaststätten nicht im Aufstellen und Bereithalten von Spielgeräten liegt, sondern im entgeltlichen Anbieten von Speisen und Getränken. Die Möglichkeit und Anreize zu ununterbrochenem Spiel sind daher in Wettvermittlungsstellen typischerweise größer als in Gaststätten mit nur zwei zulässigen Geldspielgeräten (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV)), wo Spieler zudem anders als in Wettvermittlungsstellen regelmäßig einer größeren Sozialkontrolle durch nicht spielende Gäste ausgesetzt sind. Auch ist bei einer Betrachtung der Örtlichkeiten von außen die Verknüpfung mit Glücksspielangeboten bei Gaststätten weitaus geringer ausgeprägt als bei Wettvermittlungsstellen. vgl. im Ergebnis ebenso: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4. Juli 2019 – 6 S 1354/18 –, juris Rn. 29; vgl. zu diesen Aspekten mit Blick auf Mindestabstandsregelungen sowie das Nebengeschäftsverbot für Wettvermittlungsstellen bereits: OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 41; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 –, juris Rn. 165; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 220; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 285 f., 364; vgl. bereits in Bezug auf Spielhallen: BVerfG Beschluss vom 7. März 2017 – 1314/12 u.a. –, juris Rn. 175 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 80.

130 d. Eine Verletzung der Gebote der Kohärenz und Konsequenz erfolgt im Übrigen nicht dadurch, dass bei der Glücksspielregulierung von Pferdewetten der Buchmacher im Sinne des § 2 Rennwett- und Lotteriegesezt (RennwLottG) nach § 2 Abs. 4 GlüStV 2021 und Rennvereinen mit einer Erlaubnis nach § 1 RennwLottG von der Normierung eines dem § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 vergleichbaren räumlichen Trennungsgebotes abgesehen wurde, obwohl das dort angebotene Glücksspiel im Vergleich zu Sportwetten den Anteilen von mindestens problematischen Spielern nach ein gleiches oder höheres Suchtpotential aufweist, vgl. zu diesem Aspekt: OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 42, unter Verweis auf Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, BZgA Forschungsbericht / Januar 2020, S. 161 (abrufbar unter: [https://www.bzga.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht\\_Gluecksspielsurvey\\_2019.pdf](https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgAForschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf)); VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 222.

131. Denn diese Glücksspielstätten unterliegen bedingt durch ihre historischen Besonderheiten und angepasst an ihre Seltenheit im Alltag einer je spezifischen Regulierung, die als hinreichender Sachgrund für den Verzicht auf räumliche Trennungsgebote ausreicht. Pferdewetten bilden ein historisch gewachsenes Sondersegment von Wetten auf eine Sportveranstaltung, dessen Anteil am Sportwettenmarkt insgesamt gering ist. Im Verhältnis zum gesamten Glücksspielbereich spielen Pferdewetten eine sehr untergeordnete Rolle und beziehen sich auf ein enges und deshalb leicht überschaubares Sportgeschehen. Sie werden in Deutschland nur auf einer rückläufigen Zahl an Rennbahnen und regelmäßig nur an wenigen Tagen pro Jahr angeboten, so dass die Verfügbarkeit dieser Wettart stark eingeschränkt ist. Relevante Wettveranstalter sind nur die zahlenmäßig begrenzten Rennvereine, die die Totalisatoren betreiben. Buchmacher werden im Bereich der Pferdewetten weit überwiegend als Vermittler tätig, vgl. im Ergebnis ebenso: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4. Juli 2019 – 6 S 1354/18 –, juris Rn. 29; vgl. zu diesen Aspekten mit Blick auf Mindestabstandsregelungen für Wettvermittlungsstellen bereits: OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 42; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 224; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 279 ff., 366; Erläuterungen zum GlüStV 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 102 f.

132 e. Eine Inkohärenz bzw. Inkonsequenz des in § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 enthaltenen terrestrischen Trennungsgebotes folgt auch nicht aus der zum 1. Juli 2021 erfolgten Öffnung des Online-Glücksspielmarktes und der hiermit verbundenen Möglichkeit, virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker und Online-Casinospiele nach vorheriger Erlaubniserteilung in Deutschland legal über das Internet anbieten zu können (vgl. § 2 Abs. 7 bis 9, § 4, § 22a bis § 22c GlüStV 2021). Die Zulassung des Online-Glücksspiels stellt sich nicht als inkohärente gegenläufige Glücksspielpolitik in einem anderen Bereich mit gleich hohem oder höherem Suchtpotential dar. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 etabliert vielmehr für die Kategorie des nicht stationären Spiels ein vollkommen eigenständiges bereichsspezifisches Regulierungssystem, das die Zwecke der Suchtprävention und des Spielerschutzes gleichermaßen verfolgt, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. März 2023 – OVG 1 S 11/23 –, juris Rn. 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Juni 2022 – OVG 1 B 21.17 –, juris Rn. 68 ff.; OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 42; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 228; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 109; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 367.

133, Mit dem am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag 2021 soll der Schwarzmarkt, der sich trotz des bis zum 30. Juni 2021 bestehenden weitgehenden Internetverbots gebildet hat und auf dem verschiedene Arten von Online-Spielen angeboten und nachgefragt wurden, massiv zurückgedrängt werden. Nach den Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 72 ff., soll die Zulassung von Online-Glücksspielangeboten dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienen und den legitimen Zweck verfolgen, eine geeignete Alternative zum illegalen Online-Glücksspiel anzubieten und dadurch den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete

und überwachte Bahnen zu lenken und der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. Die Zulassung von Online-Glücksspielen geht einher mit bereichsspezifischen strengen gesetzlichen Vorgaben zum Spielerschutz (vgl. §§ 6a ff. GlüStV 2021), darunter einem anbieterübergreifenden Einzahlungslimit, dessen Einhaltung mit der Limitdatei überwacht wird (vgl. § 6c GlüStV 2021) und das trotz Ausweitung des legalen Angebots im Internet die Spielmöglichkeit für den einzelnen Spieler stark einschränkt. Zudem sieht der Glücksspielstaatsvertrag 2021 ein anbieter- und spielformübergreifendes Spielersperrsystem vor (§§ 8 bis 8d GlüStV 2021), das vor übermäßigen Ausgaben durch Fremd- und Selbstsperre schützt. Ferner sind für das virtuelle Automatenspiel zusätzlich erhebliche Begrenzungen der Spielabläufe vorgesehen. So ist der Einsatz pro Spiel auf einen Euro begrenzt (§ 22a Abs. 7 GlüStV 2021), die Mindestspieldauer je Spiel darf durchschnittlich fünf Sekunden nicht unterschreiten (§ 22a Abs. 6 GlüStV 2021) und nach einer Spielzeit von einer Stunde ist eine verbindliche Spielpause von fünf Minuten einzuhalten (§ 22a Abs. 9 GlüStV 2021). Hinzu kommt, dass im Bereich des Online-Glücksspiels mit den Vorschriften des § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV 2021 sowie des § 6h GlüStV 2021 Regelungen geschaffen wurden, die u.a. durch eine grafische Trennung unterschiedlicher Glücksspielformen sowie verpflichtende Wartefristen das parallele Spiel öffentlicher Glücksspiele im Internet durch einen Spieler beim gleichen Anbieter sowie bei unterschiedlichen Anbietern verhindern sollen, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, LT-Drs. NRW 17/11683, S. 113 ff., 148 ff., 180; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 74, 98.

134. Die auf das Online-Glücksspiel bezogenen Vorschriften des § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV 2021 und des § 6h GlüStV 2021 sind dem terrestrischen Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 nachgebildet, indem sie gleichsam darauf abzielen, die gleichzeitige Teilnahme an unterschiedlichen Online-Glücksspielangeboten zu unterbinden und somit die Spieler vor zusätzlichen Anreizen, die den Spieltrieb fördern, zu schützen.

135. In der Schaffung dieses eigenständigen, mit dem stationären Glücksspiel generell nicht vergleichbaren bereichsspezifischen Regulierungssystems für das Online-Glücksspiel liegt kein Verstoß gegen das Kohärenzgebot, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. März 2023 – OVG 1 S 11/23 –, juris Rn. 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Juni 2022 – OVG 1 B 21.17 –, juris Rn. 71; OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 42; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 232; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 367, denn dieses verlangt weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung oder eine föderale Zuständigkeiten übergreifende Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen, vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 – 8 C 17.12 –, juris Rn. 42.

136. Es ist daher zulässig, dass die Regelungen für das Online-Glücksspiel anders ausgestaltet sind als für den stationären Bereich, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. März 2023 – OVG 1 S 11/23 –, juris Rn. 15; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Juni 2022 – OVG 1 B 21.17 –, juris Rn. 71; OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –

, juris Rn. 42; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 236; VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 – 24 K 1472/21 –, juris Rn. 367.

137. Es ist auch nicht erkennbar, dass die für den Bereich des Online-Glücksspiels geltenden speziellen Spielerschutzvorschriften aufgrund eines Vollzugsdefizits leerlaufen könnten. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Sachsen-Anhalt ist gemäß § 27a Abs. 1, § 27e Abs. 1, § 27f Abs. 2 i.V.m. § 9a Abs. 3 GlüStV 2021 zuständige Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet und nimmt diese Aufsichtstätigkeit nach Ablauf der in § 27p GlüStV 2021 bestimmten Übergangsfristen seit dem 1. Januar 2023 uneingeschränkt wahr, vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 238; so schon für den bis zum 31. Dezember 2022 bestehenden Übergangszeitraum: OVG Sachsen, Beschluss vom 17. Oktober 2022 – 6 B 62/22 –, juris Rn. 42; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022 – 6 S 1922/20 –, juris Rn. 75.

138. Auch der Umstand, dass mittels Verwendung eines Smartphones parallel zur Teilnahme an terrestrischen Glücksspielen legal an Online-Glücksspielen teilgenommen werden kann und zudem die speziellen Zugangsbeschränkungen im Bereich des Online-Glücksspiels von Spielern ggf. umgangen werden können, führt letztlich nicht zu einer Inkohärenz bzw. Inkonsequenz des terrestrischen Trennungsgebotes, vgl. zu letzterem Aspekt: VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 109.

139 f. Eine Inkohärenz bzw. Inkonsequenz des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 wird schließlich nicht dadurch begründet, dass das terrestrische Trennungsgebot zwar Glücksspielangebote in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex, aber nicht in nebeneinander oder gegenüber liegenden Gebäuden erfasst. Denn es steht dem Gesetzgeber im Rahmen seiner, ihm auch unter Berücksichtigung der berührten Grundfreiheiten und Grundrechte zustehenden Gestaltungsfreiheit frei einen räumlichen Bereich zu definieren, in dem eine sog. „Griffnähe“ regelmäßig zu erwarten ist, vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 20; OVG Bremen, Beschluss vom 4. Februar 2015 – 2 B 247/14 –, juris Rn. 16; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 34, 36.

140. Indem der Gesetzgeber auf die innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes bestehende typische Gefährdungslage durch unterschiedliche Glücksspielangebote abstellt, bewegt er sich im Rahmen des ihm eröffneten Regelungsspielraums. Er ist nicht gehalten, neben der von § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 erfassten Konstellation auch alle anderen denkbaren und unter dem Gesichtspunkt der Suchtprävention möglicherweise relevanten Nähebeziehungen in den Blick zu nehmen und dem Trennungsgebot zu unterwerfen, vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 190; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 34, 36.

141 4. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist erforderlich.

142. Die Entscheidung für das Verbot von Spielhallen bzw. Spielbanken einerseits und Wettvermittlungsstellen andererseits in einem Gebäude oder Gebäudekomplex ist vor dem Hintergrund des in solchen Fällen jedenfalls typischerweise bestehenden geringen räumlichen Abstands unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit nicht zu beanstanden. Ein milderer, gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich. Insbesondere stellen rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen ebenso wie gesetzliche Abweichungs- und Ausnahmemöglichkeiten keine gleich wirksamen Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht sowie zur Reduzierung des Glücksspielangebots dar, vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 173 m.w.N.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2. Dezember 2016 – 11 ME 219/16 –, juris Rn. 23.

143 5. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 ist in Anbetracht der mit ihm verfolgten überragend wichtigen Gemeinwohlziele auch angemessen. Die mit dem Trennungsgebot für die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten einhergehenden Einschränkungen stehen nicht außer Verhältnis zu den mit dem Trennungsgebot verfolgten Gemeinwohlzielen.

144. Zwar beschränkt das Trennungsgebot grundsätzlich die unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Art. 49 und Art. 56 AEUV, stellt einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG dar und ist mit Blick auf eine abweichende Regulierung in Bezug auf andere Glücksspielangebote am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Die mit dem Trennungsgebot einhergehende Einschränkung ist indes nicht als besonders intensiv einzustufen, weil es sich letztlich nur um eine Berufsausübungsregelung handelt, die den Sportwettveranstaltern und -vermittlern nicht ihre unternehmerische Tätigkeit per se untersagt, sondern nur zu örtlichen Einschränkungen hinsichtlich des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle führt. Es steht den Betreibern nach wie vor offen, Wettvermittlungsstellen an anderen Orten zu unterhalten. Anhaltspunkte dafür, dass durch § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 die Vermittlung von Sportwetten im Ergebnis nahezu ausgeschlossen wird, bestehen nicht. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die Norm im Zusammenspiel mit anderen Einschränkungen die Vermittlung von Sportwetten faktisch unmöglich macht. Dem gegenüber stehen die mit dem Trennungsgebot verfolgten Zwecke, nämlich die Spielsuchtprävention sowie der Spielerschutz, die als Ausprägungen der staatlichen Schutzpflicht für die Gesundheit und damit für die körperliche Unversehrtheit der Bürgerinnen und Bürger (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG) von bedeutendem Gewicht sind, vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 2. August 2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 –, juris Rn. 176; OVG Bremen, Beschluss vom 16. März 2016 – 2 B 237/15 –, juris Rn. 18; VGH Bayern, Urteil vom 11. Oktober 2016 – 10 BV 15.590 –, juris Rn. 31; VG Hamburg, Beschluss vom 30. Dezember 2022 – 14 E 3672/21 –, juris Rn. 85.

145 III. Soweit die Klägerin geltend macht, die Mindestabstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen und Einrichtungen für Minderjährige gemäß § 13 Abs. 13 Satz 2, Abs. 15 Satz 2 AG GlüStV NRW, das für Wettvermittlungsstellen geltende Nebengeschäftsverbot gemäß § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW sowie das Verbot des stationären Vertriebs und der Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen gemäß § 21a

Abs. 2 GlüStV 2021 verstoße gegen Verfassungs- und Unionsrecht, so ist dieser Einwand im hiesigen Verfahren nicht entscheidungserheblich, weil der Beklagte die Versagung der Erlaubnis ausschließlich auf einen Verstoß gegen das terrestrische Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 gestützt hat.

146. Unabhängig davon ist in der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts bereits geklärt, dass sowohl die Mindestabstandsregelung des § 13 Abs. 13 Satz 2, Abs. 15 Satz 2 AG GlüStV NRW als auch das Nebengeschäftsverbot des § 13 Abs. 3 Sätze 1 und 2 AG GlüStV NRW mit höherrangigem Recht in Einklang steht, vgl. zur Mindestabstandsregelung zwischen Wettvermittlungsstellen und Einrichtungen für Minderjährige: VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3202/21 –, juris Rn. 110 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 – 3 K 3201/21 –, juris Rn. 109 ff.; vgl. zum Nebengeschäftsverbot für Wettvermittlungsstellen: VG Düsseldorf, Urteil vom 5. September 2023 – 3 K 8551/22 –, juris Rn. 106 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 1. September 2023 – 3 K 8164/21 –, juris Rn. 106 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 1. September 2023 – 3 K 1460/23 –, juris Rn. 104 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 1. September 2023 – 3 K 6352/21 –, juris Rn. 107 ff.

147 C. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

148 D. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 Zivilprozessordnung (ZPO).

149. 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.