

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschl. v. 02.09.2024 – 6 S 2034/22

Untersagung des Betriebs einer Annahmestelle für Sportwetten

Amtlicher Leitsatz:

1. Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 begegnet keinen verfassungs- oder unionsrechtlichen Bedenken.
2. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich die Grundannahme des Gesetzgebers, die räumliche Entzerrung verschiedener Spielarten sei zur Bekämpfung der Entwicklung und des Auslebens der Spielsucht förderlich, zwischenzeitlich als nicht mehr tragfähig erwiesen hat.
3. Eine verfahrenssichernde aktive Duldung einer vormals erlaubt betriebenen Spielhalle reicht aus, um von einem rechtskonformen Spielhallenbetrieb auszugehen, der die Verdrängungswirkung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 zulasten von Wettvermittlungsstellen auslöst.
4. § 21 Abs. 2 2021 GlüStV ist einschränkend dahingehend auszulegen, dass das Trennungsgebot nicht greift, wenn es aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse ausnahmsweise an einem unmittelbaren räumlichen Näheverhältnis zwischen der Wettannahmestelle und der bereits vorhandenen Spielhalle bzw. Spielbank fehlt.
5. Die Annahme eines unmittelbaren räumlichen Näheverhältnisses setzt nicht voraus, dass über die bei der Lage in einem Gebäude typischerweise gegebene räumliche Nähe hinaus weitere besondere Umstände im Sinne einer Anreiz- oder Verleitungssituation hinzutreten.

Tenor:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 29. April 2021 – 2 K 2999/20 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1 Die Klägerin wendet sich gegen die Untersagung des Betriebs einer Annahmestelle für Sportwetten.

2 Die Klägerin betreibt seit September 2019 eine Wettannahmestelle im 1. Obergeschoss des auf dem Grundstück „xx xxx xx, xxx xxx“ gelegenen Baukörpers. Das Grundstück liegt westlich des Theaters xxx zwischen der „xxx“ im Norden und der Flusspromenade „xx xxx“ im Süden. Die Tiefe des Baukörpers zwischen diesen beiden Straßen beträgt ca. 50 Meter, die Breite entlang der „xxx“ etwa 33 Meter. Das Erdgeschoss des Baukörpers wird von einer Ladenpassage durchzogen, die sowohl von der „xxx“ als auch von dem xxx xxx sowie der Flusspromenade „xx xxx“ aus betreten werden kann. Über die Mitte des Baukörpers, der u.a. Arzt- und Physiotherapiepraxen, Einzelhandel, Gaststätten und auch Wohnnutzung beherbergt, erfolgt eine zentrale Erschließung der oberen Stockwerke über Aufzüge und ein Treppenhaus. Im südwestlichen Teil des Baukörpers befinden sich im Erdgeschoss Räumlichkeiten, in denen vormals die Verbundspielhallen „xxx xx x xxx xx“ betrieben wurden. Während der Zutritt zur Spielhalle „xxx xx xx“ von der Straße „xx xxx“ aus erfolgte, liegt der Eingang zur Spielhalle „xxx xx x“ in der Ladenpassage. Für beide Spielhallen waren zuletzt mit Bescheiden vom 14.08.2017 glücksspielrechtliche Härtefallerlaubnisse erteilt worden, die bis zum 30.06.2021 befristet waren. Mittlerweile wird nur noch die Spielhalle „xxx xx x“ betrieben, die an einem Auswahlverfahren teilnimmt und derzeit von der Stadt xxx aktiv geduldet wird. Die Wettannahmestelle der Klägerin liegt im nördlichen Teil des Gebäudes im 1. Obergeschoss. Der Zugang erfolgt über einen im Erdgeschoss gelegenen Treppenaufgang, der an der „xxx xxx“ liegt und nur wenige Meter von dem nördlichen Eingang zur Ladenpassage entfernt ist.

3 Mit Bescheid vom 30.06.2020 untersagte das Regierungspräsidium Karlsruhe – nach vorheriger Anhörung der Klägerin – die Vermittlung von Sportwetten in dem Gebäude „xx xxx xx“ in xxx bzw. die Unterstützung derartiger Tätigkeiten und ordnete die dauerhafte Entfernung der zur Vermittlung von Sportwetten vorgehaltenen Geräte aus den öffentlich zugänglichen Räumen an (Verfügung Nr. 1 des Bescheids). Des Weiteren verfügte es die unverzügliche und dauerhafte Einstellung der untersagten Tätigkeiten sowie die schriftliche Mitteilung hierüber (Nr. 2). Schließlich drohte es ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000,- EUR für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Verpflichtungen aus Nrn. 1 und 2 an (Nr. 3). Zur Begründung verwies das Regierungspräsidium auf das in § 21 Abs. 2 GlüStV sowie § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a) LGLüG (heute: § 20a Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) LGLüG) normierte Trennungsgebot. In einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle befinde, dürften Sportwetten nicht vermittelt werden. Da unter der Anschrift „xx xxx xx“ auch die Doppelspielhalle „xxx xx x xxx xx“ ansässig sei, liege ein

Verstoß gegen § 21 Abs. 2 GlüStV vor. Unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sei der Abstand zwischen den beiden Spielstätten ausreichend gering, um von einer „unmittelbaren Nähe“ auszugehen. Um von der einen Spielstätte in die andere zu gelangen, müssten Kunden nur die Passage durchqueren und könnten auf diese Weise die jeweils andere Spielstätte ohne großen Aufwand fußläufig erreichen. Da sich der beworbene Eingang des Sportwettbüros wie auch der Eingang der Spielhalle im Erdgeschoss befänden, sei ein Wechsel der Spielstätten ohne große Mühen realisierbar. Zwar bestehe zwischen den Spielstätten keine direkte Sichtbeziehung, eine solche sei jedoch für die Annahme einer „unmittelbaren Nähe“ nicht erforderlich. Da sich die beiden Spielstätteneingänge im selben Geschoss befänden und der Fußweg durch die Passage kaum mehr als 60 Meter betragen dürfte, müsse angenommen werden, dass ein Wechsel zwischen den Spielstätten ohne große Mühen möglich sei. Auch der Umstand, dass der Kunde „an die frische Luft“ müsse, sei kein Ausschlusskriterium, denn nach der Rechtsprechung sei es nicht notwendigerweise erforderlich, dass die Spielstätten miteinander verbunden seien bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich seien. Das Regierungspräsidium habe sich nach Ausübung seines Ermessens dazu entschlossen, der Klägerin das Vermitteln von Sportwetten unter der genannten Adresse zu untersagen. Der Zweck des gesetzlichen Trennungsgebotes werde durch die Untersagung erreicht, da eine Vermischung der Spielangebote verhindert werde. Ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich. Der Spielhallenbetrieb könne nicht untersagt werden, da dies nicht vom Zuständigkeitsbereich der Glücksspielaufsicht des Regierungspräsidiums erfasst werde. Die Maßnahme sei auch angemessen. Das Interesse der Klägerin an einer Fortführung der Sportwettvermittlung sowie die getätigten Investitionen in den baurechtlich genehmigten Betrieb müssten hierbei hinter dem Interesse an einer Vermeidung der Ausnutzung des Spielbetriebs zurückstehen. Der Gesetzgeber gehe suchtpreventiv davon aus, dass es zwangsläufig zu einer Vermischung von Glücksspielangeboten in einem Gebäudekomplex komme. Auswirkungen auf das Spielverhalten von Spielern durch die Vermischung der Angebote müssten daher nicht einzelfallbezogen nachgewiesen werden. Es sei auch nicht geboten, unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes von einer Untersagung abzusehen. Die Klägerin habe keine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz, daher bestehe in glücksspielrechtlicher Hinsicht auch kein Bestandsschutz. Die im selben Gebäude ansässige Doppelspielhalle habe eine befristete Erlaubnis, sodass der Versagungsgrund der § 21 Abs. 2 GlüStV und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 lit. a) LGlüG (heute: § 20a Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) LGlüG) vorliege.

4 Am 16.07.2020 hat die Klägerin Klage gegen den Bescheid vom 30.06.2020 erhoben und einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt. Zur Begründung trug sie im Wesentlichen vor, die Betriebe befänden sich nicht in demselben Gebäude(-komplex). Nach der entsprechend dem Gesetzeszweck gebotenen restriktiven Auslegung fehle es an der erforderlichen „unmittelbaren Nähe“ bzw. „Griffnähe“. Der Fußweg zwischen den Betrieben,

die über unterschiedliche Straßen erschlossen würden, betrage jedenfalls über 50 Meter. Eine durchgehende Erreichbarkeit zwischen ihnen sei nicht gegeben, denn sie seien in keiner Weise miteinander verbunden. Kunden müssten vielmehr „an die frische Luft“, um die Spielstätte zu wechseln. Es bestehe auch keine Sichtbeziehung zwischen den Betrieben. Eine gemeinsame (Be-)Werbung finde nicht statt. Unter Berücksichtigung des gegebenen weiten Fußwegs und der angeführten weiteren Aspekte sei die erforderliche „unmittelbare Nähe“ der Spielstätten offensichtlich nicht gegeben. Im Rahmen der Ermessensentscheidung sei zu berücksichtigen, dass die Investitionen in den baurechtlich genehmigten Betrieb unter dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG stünden. Von fehlendem Bestandsschutz könne auch nicht deshalb ausgegangen werden, weil die Klägerin über keine Erlaubnis zur Wettvermittlung verfüge. Denn mangels existierendem unionsrechtskonformem Erlaubnisverfahren könnten solche Erlaubnisse in Baden-Württemberg derzeit nicht erlangt werden. Der angeblich entgegenstehenden Spielhalle sei zudem nur eine bis zum 30.06.2021 befristete Härtefallerlaubnis erteilt worden, die in Kürze auslaufe. Vor diesem Hintergrund sei eine Existenzvernichtung der Klägerin nicht zu rechtfertigen. Des Weiteren könne die Einhaltung des Trennungsgebotes auch dadurch erreicht werden, dass der Spielhallenbetrieb eingestellt werde. Der Betreiber der maßgeblichen Spielhallen habe nach der Verfahrensakte ebenfalls „keine weiße Weste“. Das Regierungspräsidium habe bei seiner Ermessensausübung hierzu jedoch keinerlei Erwägungen angestellt. Zudem finde nach dem Kenntnisstand der Klägerin auch kein Kundenwechsel zwischen ihrer Wettannahmestelle und dem Spielhallenbetrieb statt. Schließlich begegne die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV grundsätzlichen Bedenken: Da Wettvermittlungsstellen nicht mit Spielhallen in einem Gebäudekomplex liegen dürften, Spielhallen aber keinen Abstand zu Wettvermittlungsstellen einhalten müssten, liege eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen vor. Das gefährlichere Automatenpiel werde insoweit bevorzugt. Ferner liege eine Verletzung des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbotes vor, da die regelmäßig deutschen Betreiber von Spielhallen gegenüber ausländischen Veranstaltern von Sportwetten bevorzugt würden. Die Sportwettvermittlung erfolge hier grenzüberschreitend an die xxx xxx xxx mit Sitz auf xxx. Die Vorschriften über das Gebäudekomplexverbot beschränkten zudem die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Suchtprävention und Jugendschutz rechtfertigten dies nicht.

5 Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat im Wesentlichen die Ausführungen im angefochtenen Bescheid wiederholt und vertieft.

6 Mit Urteil vom 29.04.2021 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die zulässige Klage sei nicht begründet. Die gegen die Klägerin ergangene Untersagungsverfügung sei rechtmäßig, denn es liege unerlaubtes Glücksspiel vor. Der Betrieb der Wettannahmestelle der Klägerin erfolge in einem Gebäude, in dem sich eine Spielhalle befinde, und daher unter Verstoß gegen § 21 Abs. 2 GlüStV. Der Baukörper auf dem Grundstück „xx

xxx xx“ sei ein Gebäude im Sinne von § 21 Abs. 2 GlüStV. Er weise nach dem vom Gericht eingenommenen Augenschein und den öffentlich auf „Google Maps“ zugänglichen Lichtbildern eine einheitliche, geschlossene und kompakte Bauweise sowie eine noch überschaubare Grundfläche von ca. 1.650 m² auf. Ihm sei eine einzige Hausnummer zugeordnet und er sei seinem Erscheinungsbild nach (z.B. den einheitlich orange-gelben Fenstern und der Fassadengestaltung) deutlich von den angrenzenden Gebäuden abgrenzbar. Die Ladenpassage erstrecke sich zudem über das gesamte Erdgeschoss. Über die Mitte des Baukörpers erfolge eine zentrale Erschließung der oberen Stockwerke über Aufzüge und ein Treppenhaus. Im Hinblick auf den Normzweck der Spielsuchtprävention könne der Begriff des Gebäudes zwar dahingehend einschränkend auszulegen sein, dass Spielhalle und Wettannahmestelle in „unmittelbarer Nähe“ zueinander gelegen sein müssten, um noch von der Lage in „einem Gebäude“ oder in „einem Gebäudekomplex“ ausgehen zu können. Es sei aber nicht notwendigerweise erforderlich, dass die Spielstätten miteinander verbunden bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich seien. Entscheidend sei vielmehr, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere ohne großen Aufwand möglich sei und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden könne. Eine solche unmittelbare Nähebeziehung sei im vorliegenden Fall gegeben. Der nächstgelegene Eingang der Spielhalle sei vom Eingang der Wettannahmestelle der Klägerin nach dem in der Verwaltungsakte enthaltenen Lageplan, dessen Inhalt nach der Inaugenscheinnahme der Ladenpassage durch das Gericht den tatsächlichen Gegebenheiten entspreche, nur ca. 45 Meter entfernt. Vom Ausgang der Wettannahmestelle öffne sich für den Besucher direkt der Zugang zur Ladenpassage und der darin gelegenen Spielhalle. Aufgrund der einheitlichen Gestaltung des Gebäudes erlebe der Besucher dabei auch in baulicher Hinsicht keine Zäsur. Für einen ohne großen Aufwand möglichen Wechsel der Glücksspielangebote spreche darüber hinaus, dass dies nach dem Ergebnis der Inaugenscheinnahme der Ladenpassage auch der in baulicher Hinsicht beabsichtigten Lenkung der Besucherströme entspreche. Beide Betriebe befänden sich fast unmittelbar nacheinander auf dem Fußweg von der Flusspromenade zur Innenstadt oder dem Hauptbahnhof. Ein Besucher der Spielhalle, der anschließend zum Hauptbahnhof oder in die Einkaufsstraßen der xxx Innenstadt gehe, komme nahezu zwangsläufig und innerhalb kürzester Zeit auch an dem Eingang zur Wettannahmestelle der Klägerin vorbei, die unmittelbar an der insoweit nächsten Fußgängerquerung der „xxx xxx“ liege. Umgekehrt führe der kürzeste Weg beispielsweise vom Kaufhaus xxx xxx in der Innenstadt zur xxx an der Wettannahmestelle der Klägerin und anschließend durch die Passage an den Spielhallen vorbei. Gerade bei schlechtem Wetter biete die Passage auch Witterungsschutz, so dass Besucher der Wettannahmestelle mit dem Ziel Flusspromenade/xxx xxxsteg nach Einschätzung des Gerichts regelmäßig nicht den (längeren) Fußweg entlang des Theaters xxx, sondern den Weg durch die Passage wählen würden. Der Beklagte habe das ihm eingeräumte Ermessen rechtsfehlerfrei dahin ausgeübt, den Betrieb der Wettannahmestelle der Klägerin zu untersagen. Insbesondere erweise sich die

Untersagungsverfügung nicht mit Blick auf den Schutz der Investitionen der Klägerin und die Auswahlentscheidung des Beklagten als ermessensfehlerhaft. Die Klägerin habe sehenden Auges und unter Verstoß gegen ihre Anzeigepflicht aus § 14 Abs. 1 und Abs. 2 GewO den Betrieb der Wettannahmestelle aufgenommen, ohne dass sie die materiellen glücksspielrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllte, die in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme bereits geklärt gewesen seien. Sie habe die Investitionen in ihren Betrieb damit auf eigenes Risiko vorgenommen. Es sei in diesem Zusammenhang auch nicht zu beanstanden, dass der Beklagte im Rahmen seiner Ermessensausübung den Spielhallen den Vorrang gegenüber dem Betrieb der Klägerin eingeräumt habe, denn die Spielhallen seien zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme der Klägerin bereits erlaubt betrieben worden. Die angegriffene Entscheidung erweise sich auch nicht mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot als ermessensfehlerhaft. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG durch eine vermeintliche Benachteiligung von Sportwettannahmestellen gegenüber Spielhallen liege nicht vor. Dass der Gesetzgeber beim nachträglichen Hinzutreten von Sportwettannahmestellen den entstehenden Konflikt zugunsten von erlaubterweise betriebenen Spielhallen löse, sei vor Art. 3 Abs. 1 GG schon deshalb nicht zu beanstanden, weil er damit dem Prioritätsprinzip Rechnung trage. Auf die Frage, ob einer bestehenden glücksspielrechtlichen Erlaubnis der Vorrang in Bezug auf eine nachträgliche Spielhallenerlaubnis zu gewähren sei, komme es im vorliegenden Fall nicht an, da die Spielhallen jedenfalls seit 2017 erlaubterweise betrieben würden und die Klägerin ihren Betrieb erst im September 2019 aufgenommen habe. Auch ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV liege nicht vor. Es könne dabei dahingestellt bleiben, ob es im Falle der Klägerin bereits an einem grenzüberschreitenden Sachverhalt fehle, denn jedenfalls sei ein durch das Trennungsgebot erfolgter Eingriff in Art. 49 AEUV aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, hier konkret der Suchtprävention, gerechtfertigt.

7 Auf den Antrag der Klägerin hat der Senat mit Beschluss vom 14.09.2022 (- 6 S 2141/21 -) die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen.

8 Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor, die derzeit geduldete Spielhalle könne ihrer Wettvermittlungsstelle nicht entgegengehalten werden, weil diese nicht erlaubt sei. Des Weiteren bestehe zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen kein Vorrangverhältnis zugunsten von Spielhallen. Welchem Betrieb in welchem Fall der Vorrang einzuräumen sei, ergebe sich insbesondere nicht aus § 21 Abs. 2 GlüStV 2021. Im Anschluss an die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (vgl. Beschluss vom 20.02.2017 – 4 B 609/16 -, juris Rn. 11-35) und Stimmen in der Literatur (vgl. Dietlein/Peters, ZfWG 2014, 357 <365>) hätten die Aufsichtsbehörden unter Abwägung der betroffenen Belange eine gegebenenfalls gemeinsame

Auswahlentscheidung zu treffen, die insbesondere an der effektiven Suchtprävention zu orientieren sei. Dies würde regelmäßig ein Vorgehen gegen die bestehende Spielhalle rechtfertigen können und nur bei deutlich überwiegenden Bestandsschutzinteressen der Spielhallenbetreiber ein Einschreiten gegenüber bestehenden Sportvermittlungsstellen zulassen. Des Weiteren könne auf der Grundlage des geltenden Rechts die erforderliche ermessensfehlerfreie Entscheidung zur Durchsetzung der ohne Übergangsfrist in § 21 Abs. 2 GlüStV getroffenen Inkompatibilitätsregelung überhaupt nicht ergehen. Hinreichend deutliche Entscheidungsdirektiven ließen sich § 21 Abs. 2 GlüStV nicht entnehmen. Die Ausrichtung allein an den allgemeinen Kriterien etwa aus § 1 GlüStV sei mit Blick auf die Grundrechtsrelevanz der Entscheidung für die Berufsausübung der Betreiber von Bestandsbetrieben problematisch. Mangels begleitender Steuerung durch entsprechende Verwaltungsvorschriften sei die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV daher unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeitstheorie aufgrund des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsausübungsfreiheit) verfassungswidrig und könne ihrer Wettannahmestelle schon allein deshalb nicht entgegengehalten werden. Selbst bei unterstellter Wirksamkeit der Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV habe der Beklagte jedenfalls sein Auswahlermessen fehlerhaft ausgeübt. Er hätte ihrer Wettvermittlungsstelle zwingend den Vorrang einräumen müssen. Der Beklagte habe das Suchtpotential der im Betrieb angebotenen Glücksspiele offensichtlich nicht in die Entscheidungsfindung miteinbezogen. Dies sei ermessensfehlerhaft, denn das von Glücksspielautomaten ausgehende Risikopotential in Spielhallen sei deutlich höher als das Risikopotential, das von Sportwetten ausgehe. Wie sich aus zahlreichen Fachstudien ergebe, sei das Risiko bei Sportwetten signifikant geringer. Der Beklagte könne sich schließlich nicht darauf berufen, dass der aktuelle Betreiber der Spielhalle Vertrauensschutz genieße. Denn dieser sei spätestens mit dem Auslaufen der Erlaubnisse am 30.06.2021 erloschen. Ein Bestands- bzw. Vertrauensschutz bestehe danach offensichtlich nicht (mehr). Ein „deutlich überwiegendes Bestandsschutzinteresse“ des Spielhallenbetreibers, wie dies in der Literatur für eine ausnahmsweise Entscheidung zugunsten des Spielhallenbetreibers gefordert werde, sei daher vorliegend offensichtlich nicht gegeben.

9 Im Übrigen liege aber auch kein „Gebäude“ oder „Gebäudekomplex“ im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV vor. Die vorgenannten Begriffe seien nicht näher definiert und bedürften der Auslegung. Eine abschließende Rechtsprechung hierzu existiere bis heute nicht. Die (ober-)verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in den einzelnen Bundesländern zeige, wie schwer sich die Rechtsprechung zu Recht damit tue, dem Begriff Konturen zu verleihen. Sie betone aber durchgehend, dass eine einschränkende Auslegung wegen des ansonsten uferlosen Anwendungsbereichs geboten sei. Wenn die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV nicht schon unwirksam bzw. unanwendbar sei, gebiete die erforderliche verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung jedenfalls eine enge Auslegung des andernfalls uferlosen Begriffs. Nach den gängigen Auslegungsmethoden liege hier kein „Gebäude“ oder „Gebäudekomplex“ vor. Der Wortlaut als solcher sei für sich genommen wenig

aussagekräftig. Die baurechtliche Definition des § 2 Abs. 2 LBO BW sei zwar wohl erfüllt, führe aber zu uferlosen Ergebnissen. Mit der Bezugnahme auf „Gebäude“ sollte wohl zum Ausdruck gebracht werden, dass die Besucher innerhalb dieses Gebäudes zwischen den Betrieben wechseln könnten, was hier nicht der Fall sei. Von einem Gebäude sei hier angesichts der verschiedenen, getrennten Zugänge nicht auszugehen. Auch ergebe sich aus der Bauweise – insbesondere mit den zahlreichen unterschiedlichen Einheiten und den wohl gegebenen Brandschutzabschnitten –, dass es sich allenfalls um mehrere in sich abgeschlossene Gebäude handeln dürfte. Auch die Auslegung anhand der Gesetzeshistorie helfe nicht weiter. Was genau als „Gebäude“ oder „Gebäudekomplex“ im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV zu verstehen sei, erschließe sich aus den amtlichen Erläuterungen nicht. Aus diesen könne man aber ableiten, dass eine „übermäßige“ Ausnutzung des Spieltriebs verhindert werden solle. Normalfälle sollten nicht erfasst werden, sondern nur Sonderfälle bzw. Extremsituationen. Aus der Entstehungsgeschichte des § 21 Abs. 2 GlüStV könne aber jedenfalls nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber den Begriff des „Gebäudes“ oder „Gebäudekomplexes“ so verstanden habe, dass darunter lediglich irgendwie in der Nähe befindliche Spielstätten fallen sollten. Der Zusammenhang zwischen den Begriffen „Gebäude“ und „Gebäudekomplex“ verdeutliche ferner, dass in erster Linie wohl solche Fälle erfasst werden sollten, bei denen Besucher, „wie bei einem Gebäude ohne das Tageslicht zu sehen“, von einem Betrieb in den anderen wechseln könnten. Hervorzuheben sei insoweit, dass ein baulicher Verbund, wie ihn § 42 Abs. 2 LGlüG nenne, gerade nicht erfasst sein sollte. Bei systematischer Auslegung bedürfe es daher mehr als einer bloßen – hier allenfalls gegebenen – baulichen Verbundenheit. Nachdem die vorgenannten Auslegungsmethoden allesamt nicht unmittelbar zielführend seien, bedürfe es insbesondere einer Auslegung nach Sinn und Zweck der Regelung, wonach ausdrücklich die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs vermieden werden sollte. Demnach müsse eine zusätzliche (übermäßige bzw. überdurchschnittliche) Verknüpfung zwischen den Betrieben existieren. Letztlich sollten durch die Erstreckung von Gebäuden auf Gebäudekomplexe Umgehungsstatbestände verhindert werden. Angesichts fehlender Wechselwirkungen zwischen den vorliegend betroffenen Betrieben sei dies hier offensichtlich nicht der Fall. Die Betriebe hätten insbesondere keinen unmittelbaren Zugang zueinander, seien nicht miteinander verbunden, würden von unterschiedlichen Betreibern betrieben, über unterschiedliche Straßen erschlossen und nicht gemeinsam beworben und seien schließlich weit – ca. 45 Meter („xxx xx x“) bzw. 80-100 Meter („xxx xx xx“) – voneinander entfernt. Eine Lenkung der Besucherströme finde ebenfalls nicht statt. Für einen Wechsel der Spielstätten müssten Kunden den öffentlichen Verkehrsraum betreten und „an die frische Luft“. Die Betriebe verfügten über keine gemeinsamen Parkplätze und seien optisch wechselseitig nicht wahrnehmbar. Es sei bislang auch kein tatsächlicher „Besucherwechsel“ zwischen den beiden Betrieben festgestellt worden. Nach alledem finde keine irgendwie geartete „koordinierte“ übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs von Besuchern statt. Schließlich begegne die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV grundsätzlichen verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken. Sie

bedeute eine Beschränkung der Berufsfreiheit, die gravierende Konsequenzen mit sich bringe und deshalb durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müsse. Es sei außerdem nicht von der Hand zu weisen, dass die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV die Inhaber von Wettvermittlungsstellen gegenüber den Inhabern von Spielhallen benachteilige. Selbst unter Berücksichtigung eines Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers lasse sich nicht vernünftig erklären, weshalb Spielhallen keinen Abstand zu Wettvermittlungsstellen einhalten müssten, aber Wettvermittlungsstellen nicht mit Spielhallen in einem Gebäudekomplex liegen dürften. Unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten liege ferner ein Eingriff in die Niederlassungsfreiheit der Klägerin vor, der nicht gerechtfertigt sei. Der Gerichtshof der Europäischen Union verlange eine substantielle Untermauerung der Rechtfertigungsgründe. Die Mitgliedstaaten müssten folglich grundsätzlich nachweisen, dass ihre Maßnahmen geeignet und erforderlich seien, um der Gefahr für das Rechtsgut zu begegnen. Dieser Nachweispflicht komme der Beklagte nicht hinreichend nach. Zwar müsse er nicht bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme über wissenschaftliche Untersuchungen verfügen, die seinen Regulierungsansatz unterstützen. Soweit ersichtlich gebe es aber bislang keine einzige staatliche Untersuchung zu möglichen Zusammenhängen zwischen Sportwetten und gewerblichem Automatenpiel bzw. den diesbezüglichen Interdependenzen. Vielmehr handele es sich bei den Besuchern von Spielhallen und Wettannahmestellen um völlig unterschiedliche Spielertypen; Überschneidungen zwischen beiden seien kaum zu erwarten. Der Beklagte äußere im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes zudem zwischenzeitlich selbst Zweifel an der Praxistauglichkeit von Mindestabstandsregelungen. Ob das Trennungsgebot überhaupt eine sinnvolle Maßnahme darstelle, sei deshalb zweifelhaft. Jedenfalls fehlten aber nach wie vor die vom Gerichtshof der Europäischen Union in ständiger Rechtsprechung geforderten Nachweise für die Wirksamkeit des Trennungsgebots.

10 Die Klägerin beantragt,

11 das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 29.04.2021 – 2 K 2999/20 - zu ändern und die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 30.06.2020 aufzuheben.

12 Der Beklagte beantragt,

13 die Berufung zurückzuweisen.

14 Zur Begründung verweist er vollumfänglich auf das erstinstanzliche Urteil. Ergänzend trägt er vor, aufgrund der aktiven Duldung sei die Spielhalle „xxx xx xx“ (gemeint: „xxx xx x“) als rechtmäßige Spielhalle anzusehen und der Wettvermittlungsstelle der Klägerin weiterhin entgegen zu halten. Selbst wenn man eine Auswahlentscheidung für erforderlich

hielte, wäre diese zu Lasten der Klägerin ausgegangen. Die Spielhallen seien bereits länger im Gebäude ansässig bzw. schon länger konzessioniert als die Wettvermittlungsstelle der Klägerin, die erst zum 01.08.2019 in Betrieb genommen worden sei.

15 Auf Anfrage des Senats hat die Stadt xxx mit Schreiben vom 13.08.2024 mitgeteilt, dass aufgrund einer entsprechenden Priorisierungsentscheidung des Betreibers nur die (innenliegende) Spielhalle „xxx xx x“, deren Eingang sich in der Ladenpassage befindet, derzeit an einem Auswahlverfahren teilnehme und daher aktiv geduldet werde.

16 Dem Senat liegen die Verwaltungsakte des Regierungspräsidiums Karlsruhe (ein Heft), die Akten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe zu den Verfahren 2 K 2999/20 und 2 K 3000/20 (Eilverfahren) sowie die Akte des Beschwerdeverfahrens (- 6 S 3834/20 -) vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die im vorliegenden Verfahren gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

17 Die Berufung der Klägerin ist nach Zulassung durch den Verwaltungsgerichtshof statthaft und auch im Übrigen zulässig. Sie ist jedoch unbegründet. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die zulässige Anfechtungsklage als unbegründet abgewiesen. Die Untersagungsverfügung vom 30.06.2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18 I. Rechtsgrundlage für den Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung in Nr. 1 des angefochtenen Bescheids ist § 9 Abs. 1 GlüStV (in der Fassung des Glücksspielstaatsvertrags vom 29.10.2020, GBl. 2021, S. 120 ff.) i.V.m. § 21 Abs. 2 GlüStV. Danach hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag bestehenden oder aufgrund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die erforderlichen Anordnungen können im Einzelfall durch die zuständige Behörde erlassen werden (§ 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV). Insbesondere kann die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagt werden (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV). Nach § 21 Abs. 2 GlüStV dürfen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden. Entsprechend darf der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle nur erlaubt werden, wenn sie sich nicht in einem solchen Gebäude oder Gebäudekomplex befindet (§ 20a Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) LGlüG; zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.02.2021, GBl. S. 174 ff.). Falls Wettannahmestellen unter Verstoß gegen die beiden letztgenannten Vorschriften betrieben werden, liegt unerlaubtes Glücksspiel vor.

19 II. Die hierauf gestützte Untersagungsverfügung vom 30.06.2020 erweist sich als rechtmäßig. Die herangezogene Ermächtigungsgrundlage begegnet keinen verfassungs- oder unionsrechtlichen Bedenken (hierzu 1.). Die Wettannahmestelle der Klägerin verstößt im für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats (vgl. hierzu: BVerwG, Urteil vom 20.06.2013 – 8 C 46.12 -, ZfWG 2013, 409 <juris Rn. 33>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.12.2009 - 6 S 1110/07 -, ZfWG 2010, 24 <juris Rn. 15>) gegen das Trennungsgebot nach § 21 Abs. 2 GlüStV 2021, § 20a Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) LGlüG, so dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Untersagungsverfügung gegeben sind (hierzu 2.) und der Beklagte hat das ihm eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt (hierzu 3.).

20 1. Die von der Klägerin geltend gemachten verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der vom Beklagten herangezogenen Ermächtigungsgrundlage des § 21 Abs. 2 GlüStV teilt der Senat nicht.

21 a) Die Klägerin hält die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV zum einen aufgrund ihres angeblich uferlos weiten Anwendungsbereichs sowie zum anderen aufgrund fehlender Entscheidungsdirektiven für die Ermessensentscheidung unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeitstheorie aufgrund des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsausübungsfreiheit) für verfassungswidrig. Des Weiteren würden Inhaber von Wettvermittlungsstellen gegenüber Inhabern von Spielhallen durch § 21 Abs. 2 GlüStV in verfassungswidriger Weise ungleich behandelt, denn nach dieser Norm dürften offensichtlich nur Wettvermittlungsstellen nicht in einem Gebäude(-komplex) mit Spielhallen liegen; umgekehrt dürften Spielhallen sich aber in einem Gebäude(-komplex) mit Wettvermittlungsstellen befinden. Schon allein aus den vorgenannten Gründen könne das Trennungsgebot ihrer Wettannahmestelle nicht entgegengehalten werden. Damit dringt sie nicht durch.

22 In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg ist geklärt, dass § 21 Abs. 2 GlüStV a.F., der mit der hier zugrunde zu legenden Vorschrift des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 inhaltlich identisch ist, in Gestalt seiner Auslegung durch die Fachgerichte in Einklang mit der Berufsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG), dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) und der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 67 Abs. 1 LV) steht (vgl. Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 158 ff.>). Das in die Berufsfreiheit der Betreiber eingreifende Verbot der Vermittlung von Sportwetten in bestimmten Räumlichkeiten sei gerechtfertigt, insbesondere auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Zwar erweise sich der Anwendungsbereich des Trennungsgebots ausgehend vom Wortlaut des § 21 Abs. 2 GlüStV im Hinblick auf das verfolgte Regelungsziel als weit. Jedenfalls unter Zugrundelegung der einschränkenden Auslegung durch die angegriffenen

fachgerichtlichen Gerichtsentscheidungen sei § 21 Abs. 2 GlüStV gleichwohl angemessen und damit insgesamt verhältnismäßig (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 177>). Ausgehend von der gesetzgeberischen Zielsetzung, mit dem Trennungsgebot eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs zu verhindern und damit der Spielsucht entgegenzutreten sowie eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote zu vermeiden, sei es von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass die Fachgerichte Fallgestaltungen vom Anwendungsbereich der Regelung ausnahmen, in denen die verschiedenen Angebote aufgrund der jeweiligen örtlichen Verhältnisse ohnehin räumlich entzerrt seien und deshalb eine Gefahr der Vermischung unterschiedlicher Glücksspielarten nicht anzunehmen sei. Die einschränkende Auslegung von § 21 Abs. 2 GlüStV führe insbesondere nicht dazu, dass der Regelungsgehalt der Vorschrift unvorhersehbar werde. Die Anwendung des restriktiven Kriteriums der „örtlichen oder unmittelbaren (Nähe-)Beziehung“ halte sich vielmehr ohne weiteres in dem üblichen Rahmen einer einzelfallbezogenen Subsumtion, bei der besondere tatsächliche örtliche Verhältnisse zu würdigen seien (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023, a.a.O. <juris Rn. 180, 181>). Das in § 21 Abs. 2 GlüStV enthaltene Trennungsgebot stehe auch in Einklang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG). Zwar behandle das Trennungsgebot nach § 21 Abs. 2 GlüStV verschiedene Wettanbieter ungleich, da lediglich solche Näheverhältnisse zwischen Wettvermittlungsstellen einerseits und Spielhallen/Spielbanken andererseits erfasst würden, die innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes lägen; alle übrigen räumlichen Näheverhältnisse würden nicht einbezogen. Die gesetzgeberische Entscheidung für eine Beschränkung des Trennungsgebots auf die genannten Näheverhältnisse bewege sich jedoch im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Entscheidungsspielraums. Des Weiteren verletze auch die gesetzgeberische Entscheidung, das räumliche Zusammentreffen bestehender Glücksspielangebote durch § 21 Abs. 2 GlüStV zugunsten des Betriebs von Spielhallen und Spielbanken zu lösen, nicht den Gleichheitssatz. Infolgedessen bedürfe es auch keines Auswahlverfahrens zwischen den verschiedenen Angebotsformen in demselben Gebäude bzw. Gebäudekomplex (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023, a.a.O. <juris Rn. 182, 187, 190, 197>).

23 Dieser überzeugenden Rechtsprechung schließt sich der Senat, der auch schon bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in ständiger Rechtsprechung von der Verfassungsmäßigkeit des § 21 Abs. 2 GlüStV ausgegangen war (vgl. hierzu grundlegend: Urteil vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 21>), ausdrücklich an.

24 b) Das Trennungsgebot des § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 begegnet auch mit Blick auf die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (- AEUV -) keinen durchgreifenden unionsrechtlichen Bedenken.

25 Ob im Falle der Klägerin, die geltend macht, xxx Staatsangehörige zu sein und Sportwetten an einen in xxx ansässigen EU-Veranstalter zu vermitteln, ein die unionsrechtlichen Grundfreiheiten eröffnender grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben ist, kann offen bleiben. Denn wie der Senat bereits wiederholt entschieden hat, ist die mit dem Trennungsgebot einhergehende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt (so schon: VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 21 ff., 27>, und vom 26.10.2017 – 6 S 1924/15 -, n.v., aml. Umdruck S. 12; Beschlüsse vom 27.01.2021 – 6 S 3834/20 -, n.v., aml. Umdruck S. 8 f., vom 28.10.2019 – 6 S 399/19 -, n.v., aml. Umdruck S. 11, und vom 14.06.2018 – 6 S 304/18 -, ZfWG 2018, 424 <juris Rn. 13 ff.>; vgl. auch: SaarlOVG, Urteil vom 21.12.2022 – 1 A 28/21 -, ZfWG 2023, 159 <juris Rn. 73>; HambOVG, Beschluss vom 15.12.2022 – 4 Bs 105/22 -, juris Rn. 52; OVG Bremen, Beschluss vom 16.03.2016 – 2 B 237/15 -, ZfWG 2016, 248 <juris Rn. 20> [zum Kohärenzgebot]). Entgegen der Auffassung der Klägerin steht das Trennungsgebot in Einklang mit dem auch im Unionsrecht verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 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 20.12.2017 - C-322/16 -, NVwZ 2018, 567 <juris Rn. 51 m.w.N.>). Diesen Anforderungen wird das Trennungsgebot gerecht.

26 Mit ihrem Einwand, der Beklagte habe entgegen der diesbezüglichen unionsrechtlichen Anforderungen nicht nachgewiesen, dass das Trennungsgebot zur Erreichung des Spielerschutzes geeignet und erforderlich sei, dringt die Klägerin nicht durch. Zwar darf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht statisch sein, sondern muss dynamisch sein mit der Folge, dass die Entwicklung der Umstände nach Erlass der betroffenen Regelung zu berücksichtigen ist (vgl. EuGH, Urteil vom 30.06.2016 - C-464/15 -, NVwZ-RR 2016, 624 <juris Rn. 36, 37>). Im Bereich der Gefahrenabwehr bzw. der Risikovorsorge hat der Gerichtshof zudem eine eingehende und nachvollziehbare, nicht auf hypothetische Erwägungen beschränkte Risikoprüfung gefordert. Soweit er in diesem Zusammenhang ausgeführt hat, die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen könnte, müssten von einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein, hat er zugleich aber auch betont, dass diese Beweislast jedoch nicht so weit gehe, dass der Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich das verfolgte Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen lasse (vgl. EuGH, Urteile vom 19.10.2016 - C-148/15 -, NVwZ 2016, 1793 <juris Rn. 35>, vom 23.12.2015 - C-333/14 -, NJW 2016, 621

<juris Rn. 54>; vom 10.02.2009 - C-110/05 -, JuS 2009, 652 <juris Rn. 66>; vgl. auch: Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV Rn. 94). Ebenso wenig muss das Vorhandensein bestimmter Auswirkungen einer restriktiven nationalen Regelung „empirisch mit Sicherheit“ nach ihrem Erlass festgestellt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 30.06.2016 - C-464/15 -, NVwZ-RR 2016, 624 <juris Rn. 29>). In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist schließlich anerkannt, dass die Glücksspielregulierung zu den Bereichen gehört, 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 08.09.2016 - C-225/15 -, ZfWG 2016, 425 <juris Rn. 39>). Es ist daher Sache eines jeden Mitgliedstaates, zu beurteilen, ob es zur Erreichung des von ihm verfolgten legitimen Ziels erforderlich ist, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Hinblick auf das angestrebte Schutzniveau zu beschränken und mehr oder weniger strenge Maßnahmen vorzusehen (vgl. EuGH, Urteil vom 08.09.2010 – C 316/07 u.a. -, ZfWG 2010, 332 <juris Rn. 91 f.>; vgl. hierzu auch: BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 – 8 C 14.16 -, ZfWG 2018, 139 <juris Rn. 36 m.w.N.>).

27 Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe geht der Senat davon aus, dass das den Mitgliedstaaten unionsrechtlich eingeräumte Beurteilungsermessen bei der Festlegung des Schutzniveaus sich mit dem in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers deckt, der auch für die Beurteilung der tatsächlichen Grundlagen einer Regelung gilt. Es liegt im Einschätzungsraum des Gesetzgebers, bei einer nicht eindeutig geklärten und auch nicht ohne Weiteres aufklärbaren Sachlage seinen Entscheidungen über zu ergreifende Maßnahmen eine Gefährdungsprognose zugrunde zu legen, solange er sich dabei nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt. Dieser Prognosespielraum ist erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die vorgenommene Maßnahme abgeben können (vgl. BVerfG, Urteil vom 11.07.2017 – 1 BvR 1571/15 u.a. -, BVerfGE 146, 71 <juris Rn. 144, 159> und Beschluss vom 09.09.2010 – 1 BvR 2005/10, 1 BvR 2006/10 -, juris Rn. 10). Dies vermag der Senat im Falle des Trennungsgebots auch weiterhin nicht zu erkennen.

28 aa) Eine offensichtliche Fehlsamkeit der gesetzgeberischen Erwägungen folgt insbesondere nicht daraus, dass es – wie die Klägerin geltend macht – „bislang keine einzige staatliche Untersuchung zu möglichen Zusammenhängen zwischen Sportwetten und gewerblichem Automatenspiel [gibt]“. 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. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit darf mithin nicht statisch, sondern muss dynamisch sein mit der Folge, dass die Entwicklung der Umstände nach Erlass der betroffenen Regelung zu berücksichtigen ist (vgl. EuGH, Urteil vom 30.06.2016 - C-464/15 -, NVwZ-RR 2016, 624 <juris Rn. 36, 37>). Dass der Gesetzgeber jedoch gehalten sein könnte, diese Auswirkungen gerade auch empirisch – etwa durch wissenschaftliche Studien – festzustellen bzw. nachträglich zu überprüfen, folgt aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht und vermag der Senat auch im Übrigen nicht zu erkennen (vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 30.06.2016, a.a.O., <juris Rn. 29>; so auch SaarlOVG, Urteil vom 21.12.2022 – 1 A 28/21 -, ZfWG 2023, 159 <juris Rn. 76>).

29 bb) Ohne Erfolg bleibt der Einwand der Klägerin, der Beklagte räume mittlerweile sogar selbst ein, dass sowohl Kunden von Spielhallen als auch solche von Wettvermittlungsstellen kaum in andere Betriebe wechselten. Ein Grund hierfür sei, dass Spieler sich mit bestimmten Automaten eines Herstellers „wohlfühlten“ bzw. die Wettvermittlungsstelle aufsuchten, die an den Sportwettanbieter „ihres Vertrauens“ vermittele. Das schnelle Wechseln von einem Anbieter zu einem anderen dürfte dagegen wohl eher beim Internetspiel anzutreffen sein (vgl. hierzu LT-Drs. 16/9488, S. 17). Soweit sie vor dem Hintergrund dieser Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes vom Dezember 2020 bezweifelt, ob das Trennungsgebot überhaupt eine sinnvolle Maßnahme darstellt, bleibt dies ohne Überzeugungskraft. Zum einen wird die von der Klägerin zitierte Passage im Folgesatz bereits wieder relativiert, in dem ausgeführt wird, es sei gleichwohl nicht auszuschließen, dass Spieler doch Spielstätten wechselten, wenn diese in unmittelbarer Nähe zueinander lägen. Zum anderen beschäftigen sich die von ihr in Bezug genommenen Ausführungen gerade nicht mit dem – hier relevanten – Wechsel zwischen verschiedenen Spielformen, sondern betreffen die Frage, ob ein Wechsel zwischen verschiedenen Angeboten derselben Spielform, nämlich der Sportwetten, zu erwarten und deshalb ein Mindestabstand zwischen Wettvermittlungsstellen erforderlich ist.

30 cc) Schließlich vermag die Klägerin auch mit ihrem weiteren Vorbringen nicht durchzudringen, es handele sich bei Besuchern von Spielhallen einerseits und Wettbüros andererseits um völlig unterschiedliche Spielertypen, weshalb Überschneidungen zwischen diesen Gruppen kaum zu erwarten seien. Damit vermag sie die Eignung des Trennungsgebotes zur Förderung der Erreichung der mit diesem verfolgten legitimen Gemeinwohlziel nicht überzeugend in Frage zu stellen.

31 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 und fördert damit den Spieltrieb. Insbesondere suchtgefährdete Personen werden dadurch einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt. Indem § 21 Abs. 2 GlüStV 2021 diese Möglichkeit ausschließt, trägt er seinem Zweck entsprechend zur Suchtprävention bei (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 23>; NdsOVG, Beschluss vom 02.12.2016 – 11 ME 219/16 -, GewArch 2017, 80 <juris Rn. 22>; BayVGH, Beschluss vom 25.06.2013 – 10 CS 13.145 -, ZfWG 2013, 338 <juris Rn. 22>; VG Düsseldorf, Urteil vom 04.10.2023 – 3 K 7177/21 -, juris Rn. 157). 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 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 170>).

32 Nach alledem bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich die Grundannahme des Gesetzgebers, die räumliche Entzerrung verschiedener Spielarten sei zur Bekämpfung der Entwicklung und des Auslebens der Spielsucht förderlich, bereits anfänglich oder aber jedenfalls zwischenzeitlich als nicht (mehr) tragfähig erweist bzw. erwiesen hat. Weder hat die Klägerin substantiiert dargelegt noch drängt es sich im Übrigen auf, dass kein Anlass (mehr) für die Annahme bestünde, eine Nähebeziehung zwischen einer Spielhalle bzw. einer Spielbank und einer Wettvermittlungsstelle könne für suchtgefährdete Personen spezifische Gefahren mit sich bringen (so auch: SaarlOVG, Urteil vom 21.12.2022 -1 A 28/21 -, ZfWG 2023, 159 <juris Rn. 76>).

33 2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV i.V.m. § 21 Abs. 2 GlüStV liegen vor. Der Baukörper auf dem Grundstück „xx xxx xx“ ist ein Gebäude im Sinne von § 21 Abs. 2 GlüStV, in dem sich neben der Wettannahmestelle der Klägerin auch eine Spielhalle befindet.

34 a) Unter der Anschrift „xx xxx xx“ wird ausweislich der Stellungnahme der Stadt xxx vom 13.08.2024 derzeit die Spielhalle „xxx xx x“ betrieben. Anders als die Klägerin meint, kann ihr diese Spielhalle auch entgegengehalten werden.

35 aa) Nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. Beschluss vom 21.07.2020 – 6 S 1665/20 -, ZfWG 2020, 451 <juris Rn. 8 ff.>) verdrängt § 21 Abs. 2 GlüStV

Wettvermittlungsstellen nicht bereits dann, wenn sich in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex tatsächlich eine Spielhalle oder Spielbank befindet, sondern nur, sofern diese rechtskonform betrieben wird. Ein solcher rechtskonformer Betrieb ist im Fall des Vorliegens einer wirksamen (Härtefall-)Erlaubnis ohne Weiteres zu bejahen, insbesondere kommt es in diesem Zusammenhang auf die Rechtmäßigkeit der Erlaubnis nicht an (vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.07.2020, a.a.O. <juris Rn. 8 ff.>; diese Rechtsprechung bestätigend: VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 200 ff.>). Aber selbst dann, wenn der Betrieb einer Spielhalle aufgrund des Ablaufs der Gültigkeitsdauer einer vormals erteilten (Härtefall-)Erlaubnis nicht mehr von einer Erlaubnis gedeckt ist, scheidet ein rechtskonformer Betrieb nicht von vornherein aus. Ein solcher ist vielmehr auch dann noch gegeben, wenn die betroffene Spielhalle von der zuständigen Erlaubnisbehörde wegen eines anhängigen, auf die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gerichteten Verwaltungsverfahrens und des in diesem Zusammenhang durchzuführenden Auswahlverfahrens aktiv geduldet wird. Eine Duldung vermag eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 41 Abs. 1 LGlüG (ggf. in Verbindung mit § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG) in ihrer rechtlichen Qualität zwar nicht zu ersetzen, ein gesetzlich missbilligter Weiterbetrieb einer Spielhalle nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Erlaubnis ist hierin indes nicht zu sehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.07.2020, a.a.O. <juris Rn. 10, 11>). In diese Richtung weist nunmehr auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 02.08.2023, in dem ausgeführt wird, es begegne keinen Bedenken, dass der gleichheitsrechtliche Differenzierungsgrund eines erhöhten Vertrauensschutzes nur für Spielhallen oder Spielbanken trage, „die auf der Grundlage einer wirksamen behördlichen Entscheidung als Vertrauensschutztatbestand betrieben werden“ (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 198>). Als eine solche Entscheidung kommt nach Auffassung des Senats – der insbesondere nicht verkennt, dass der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Konstellationen bestehender wirksamer Erlaubnisse zugrunde lagen – neben der Erlaubnis nach § 41 LGlüG auch die ausdrücklich ausgesprochene („aktive“) Duldung des Spielhallenbetriebs in Betracht, die zur Überbrückung des Zeitraums bis zu einer Entscheidung über einen rechtzeitig gestellten Erlaubnisantrag des Spielhallenbetreibers einer bislang erlaubten Spielhalle dient, welche sich infolge der Durchführung eines Auswahlverfahrens zeitlich verzögert. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des Umstands, dass in Fällen, in denen alle gesetzlichen Anforderungen an die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 41 Abs. 2 LGlüG erfüllt werden und der Ausgang des Auswahlverfahrens offen ist, der Ausspruch einer verfahrenssichernden aktiven Duldung nach der ständigen Rechtsprechung des Senats verfassungsrechtlich gerade geboten ist, um das Recht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG und § 41 LGlüG zu wahren (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg,

Beschlüsse vom 25.11.2021 – 6 S 2239/21 -, ZfWG 2022, 85 <juris Rn. 43> und vom 29.06.2023 – 6 S 2289/22 -, ZfWG 2023, 537 <juris Rn. 17 ff.>).

36 Die Klägerin hat sich in der mündlichen Verhandlung demgegenüber auf den Standpunkt gestellt, die Auffassung des Senats sei nicht mit dem Umstand in Einklang zu bringen, dass auf dem Gedanken des Vertrauensschutzes gründende Härtefallerlaubnisse seit dem 01.07.2021 nicht mehr existierten. Die Bevorzugung aus altem Bestandsschutz heraus müsse einmal enden. Der von Betreibern bestehender Spielhallen in Anspruch genommene Vertrauensschutz könne sich deshalb nach dem 30.06.2021 nicht mehr ohne Weiteres gegenüber den grundrechtlich geschützten Rechtsgütern der neu auf den Markt hinzutretenden Betreiber von Glücksspielangeboten – wie etwa der Klägerin – durchsetzen und ihr im Rahmen des § 21 Abs. 2 GlüStV entgegengehalten werden. Insbesondere werde die angesprochene Duldung allein zur Sicherung der Durchführung eines fairen Auswahlverfahrens, mithin allein aus Wettbewerbsgründen, erteilt, nicht aber aus Vertrauensschutzgesichtspunkten.

37 Dies überzeugt nicht. Die verfahrenssichernde Duldung trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Spielhalle bisher rechtmäßig betrieben wurde und dem Spielhallenbetreiber während des noch laufenden Erteilungsverfahrens, das häufig mit einem zeitintensiven Auswahlverfahren zwischen mehreren miteinander in Abstandskonkurrenz nach § 42 Abs. 1 LGlüG stehenden Spielhallen verbunden ist, regelmäßig nicht zugemutet werden kann, die Spielhalle bis zur Entscheidung der Behörde über den Erlaubnis Antrag oder im Falle der Ablehnung bis zu behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidungen über anschließende Rechtsbehelfe zu schließen, solange der Ausgang dieser Verfahren mit Blick auf die Erfolgchancen des jeweiligen Antragstellers offen ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.11.2021 – 6 S 2239/21 -, ZfWG 2022, 85 <juris Rn. 37 ff.>). Dabei handelt es weder um eine generelle oder gar zeitlich uferlose Fortschreibung einer vormals durch § 51 Abs. 5 Satz 1 LGlüG a.F. ermöglichten Privilegierung von Bestandsspielhallen, noch um eine rein den fairen Wettbewerb absichernde Maßnahme. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 02.08.2023 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die aus § 21 Abs. 2 GlüStV folgende Bevorzugung von Spielhallen und Spielbanken insbesondere der Bewältigung einer Übergangsproblematik in Fällen diene, in denen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex bereits eine Spielhalle oder Spielbank bestehe. Die Vorschrift ziele vor allem auf Bestandssituationen ab. Bei neu hinzukommenden Spielhallen/Spielbanken oder Wettvermittlungsstellen setze sich demgegenüber jeweils der bestehende Betrieb durch. Folglich gehe mit dem Trennungsgebot kein genereller, sondern lediglich ein begrenzter Vorrang von Spielhallen oder Spielbanken einher (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 196>). Vor diesem Hintergrund sowie in Anbetracht des Umstands, dass die aktive

Duldung einer bestehenden Spielhalle nach Ansicht des Senats auch auf Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes beruht, hält er an seiner vorgenannten Rechtsprechung fest.

38 bb) Das Vorstehende zugrunde gelegt, ist vorliegend von einem rechtskonformen Betrieb der Spielhalle „xxx xx x“ auszugehen. Zwar ist der Betrieb seit dem 01.07.2021 nicht mehr von einer Erlaubnis nach § 41 LGlüG gedeckt, da die für die Spielhalle mit Bescheid vom 14.08.2017 erteilte Härtefallerlaubnis bis zum 30.06.2021 befristet war. Allerdings wird der Betrieb der Spielhalle im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats nach Auskunft der Stadt xxx vom 13.08.2024 aktiv geduldet.

39 b) Die Wettvermittlungsstelle der Klägerin und die Spielhalle „xxx xx x“ befinden sich ferner in einem Gebäude(-komplex) im Sinne von § 21 Abs. 2 GlüStV.

40 aa) Nach den in jeder Hinsicht nachvollziehbaren Feststellungen des Verwaltungsgerichts, die in den bei „Google Maps“ öffentlich zugänglichen sowie den aktenkundigen Lichtbildern ihre Bestätigung finden und von der Klägerin nicht in Frage gestellt worden sind, weist der Baukörper auf dem Grundstück „xx xxx xx“ eine einheitliche, geschlossene und kompakte Bauweise sowie eine noch überschaubare Grundfläche von ca. 1650 m² auf. Ihm ist eine einzige Hausnummer zugeordnet und er ist seinem Erscheinungsbild nach, das sich etwa durch die einheitlich orange-gelben Fenster bzw. die Fassadengestaltung auszeichnet, deutlich von den angrenzenden Gebäuden abgrenzbar. Die Ladenpassage erstreckt sich über das gesamte Erdgeschoss; die Erschließung der oberen Stockwerke erfolgt zentral über die in der Mitte des Baukörpers gelegenen Aufzüge sowie ein Treppenhaus.

41 bb) Diese Feststellungen zur Örtlichkeit zugrunde gelegt, erweist sich der streitgegenständliche Baukörper, der trotz seiner starken Untergliederung mit mehreren Etagen nach Auffassung des Senats deutlich als eine einzige, eigenständige bauliche Einheit in Erscheinung tritt, sowohl bei natürlicher Betrachtungsweise als auch bei Anlehnung an die baurechtliche Definition in § 2 Abs. 2 LBO BW als „Gebäude“ im Sinne von § 21 Abs. 2 GlüStV. Wollte man dies anders sehen, handelt es sich jedenfalls um einen „Gebäudekomplex“.

42 cc) Schließlich führt auch die gebotene einschränkende Auslegung des § 21 Abs. 2 GlüStV zu keinem anderen Ergebnis.

43 (1) Ausgehend von der gesetzgeberischen Motivation, mit dem Trennungsgrundsatz in § 21 Abs. 2 GlüStV eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs zu verhindern und damit der Spielsucht entgegenzutreten (vgl. LT-Drs. 15/1570 S. 87 [zu § 21 Abs. 2 GlüStV]) sowie eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote zu vermeiden (vgl. LT-Drs. 15/2431 S. 83 [zu § 20 Abs. 1 LGlüG]), sind Fallgestaltungen denkbar, die mit Blick auf

den Normzweck eine restriktive Auslegung des Begriffs des „Gebäudes“ erfordern, etwa wenn es sich – wie hier – um ein sehr großes, stark untergliedertes Gebäude mit mehreren Etagen und Zugängen handelt. Dies gilt erst recht im Falle eines „Gebäudekomplexes“ (st. Rspr. des Senats; vgl. Beschluss vom 28.06.2017 – 6 S 1563/16 -, ZfWG 2017, 442 <juris Rn. 6 f.>, Urteil vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 20>; Beschluss vom 28.10.2019 – 6 S 399/19 -, n.v., amtl. Umdruck S. 5; vgl. auch BayVGH, Urteil vom 11.10.2016 – 10 BV 15.590 -, juris Rn. 20 f.; OVG Bremen, Beschluss vom 16.03.2016 – 2 B 237/15 -, ZfWG 2016, 248 <juris Rn. 11 ff.>; OVG NRW, Beschluss vom 21.04.2015 – 4 B 1376/14 -, NWVBl 2015, 356 <juris Rn. 6>; NdsOVG, Beschluss vom 11.12.2014 – 11 ME 211/14 -, ZfWG 2015, 62 <juris Rn. 9>). Der Senat zieht hierfür die „unmittelbare Nähe“ der Spielstätten zueinander als Orientierungsrahmen heran. Entscheidend ist insoweit, ob infolge der konkreten räumlichen Verhältnisse der Spielstätten ein Wechsel von der einen Spielstätte in die andere ohne großen Aufwand möglich ist und so eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote nicht vermieden werden kann. Nicht notwendigerweise erforderlich ist hingegen, dass die Spielstätten miteinander verbunden bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich sind (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.06.2017 – 6 S 1563/16 -, a.a.O. <juris Rn. 6 f.> und Urteil vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, a.a.O. <juris Rn. 20>; ähnlich: OVG Bremen, Beschluss vom 16.03.2016 – 2 B 237/15 -, a.a.O. <juris Rn. 11 ff.> [„Griffnähe“]; OVG NRW, Beschluss vom 21.04.2015 – 4 B 1376/14 -, a.a.O. <juris Rn. 6> [„enger örtlicher Zusammenhang“]; NdsOVG, Beschluss vom 11.12.2014 – 11 ME 211/14 -, a.a.O. <juris Rn. 9> [„räumliche Nähebeziehung“]; BayVGH, Urteil vom 11.10.2016 – 10 BV 15.590 -, juris Rn. 20 f. [„Griffnähe“]). Die Anwendung des restriktiven Kriteriums einer „örtlichen oder unmittelbaren (Nähe-)beziehung“ hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg zwischenzeitlich ausdrücklich gebilligt und insoweit ausgeführt, es sei von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, dass die Fachgerichte Fallgestaltungen vom Anwendungsbereich der Regelung ausnehmen, in denen die verschiedenen Angebote aufgrund der jeweiligen örtlichen Verhältnisse ohnehin räumlich entzerrt seien und deshalb eine Gefahr der Vermischung unterschiedlicher Glücksspielarten nicht anzunehmen sei (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 180>).

44 (2) In Anwendung dieser – verfassungsrechtlich unbedenklichen – Maßstäbe und unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse ist der Tatbestand des § 21 Abs. 2 GlüStV hier auch bei einschränkender Auslegung des Begriffs „Gebäude(-komplex)“ zu bejahen, denn die erforderliche (suchtspezifisch gefährliche) räumliche Nähebeziehung zwischen der Wettannahmestelle der Klägerin und der Spielhalle „xxx xx x“, die eine Vermischung der unterschiedlichen Angebote befürchten lässt, ist gegeben.

45 (a) Die Distanz zwischen dem Eingang der Wettvermittlungsstelle, der an der nördlichen Gebäudefront entlang der „xxx“ liegt, und dem Eingang der Spielhalle „xxx xx x“, der sich im südlichen Teil der Ladenpassage im Erdgeschoss des Gebäudes befindet, beträgt nach der – von der Klägerin ausdrücklich geteilten und anhand der vorliegenden Lagepläne unmittelbar nachvollziehbaren – Einschätzung des Verwaltungsgerichts ca. 45 Meter. Dies ermöglicht zwar keinen sekundenschnellen, fraglos aber einen sehr raschen fußläufigen Wechsel zwischen den beiden Spielstätten. Dieser Wechsel wird ferner maßgeblich dadurch erleichtert, dass er im Wesentlichen witterungsgeschützt erfolgen kann. Der Eingang zur Wettvermittlungsstelle wird nur durch ein schmales weiteres Ladenlokal vom Eingang zu der Ladenpassage getrennt, die mit wenigen Schritten erreicht werden kann und Schutz vor Witterungseinflüssen bietet. Soweit das Verwaltungsgericht mit ausführlicher Begründung angenommen hat, für einen ohne großen Aufwand möglichen Wechsel der Glücksspielangebote spreche auch, dass der hier zugrunde gelegte Weg durch die Passage der in baulicher Hinsicht beabsichtigten Lenkung der Besucherströme entspreche, die zwischen der Innenstadt und der Flusspromenade unterwegs seien, kommt es nach Auffassung des Senats darauf nicht an. Es kann deshalb offenbleiben, ob – wie die Klägerin meint – die Besucherströme offensichtlich nicht durch die „dunkle, verwinkelte Passage“, sondern über den direkt östlich an das Gebäude angrenzenden, „einladenden und belebten Platz“ geleitet werden sollen. Denn für die Frage, ob ein Wechsel von der einen in die andere Spielstätte ohne großen Aufwand möglich ist, ist vor allem die tatsächlich zurückzulegende Distanz entscheidungserheblich (so schon VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 28.10.2019 – 6 S 399/19 -, n.v., aml. Umdruck S. 6 und vom 27.01.2021 – 6 S 3834/20 -, n.v., aml. Umdruck S. 7). Dass ein ortskundiger Besucher der Wettannahmestelle den Wechsel zur Spielhalle „xxx xx x“, deren Eingang in der Ladenpassage liegt, durch einen Gang „um das Gebäude herum“ vollziehen würde, um an der südlichen Gebäudeseite die Ladenpassage und von dort sodann die Spielhalle zu betreten, ist nach den örtlichen Verhältnissen fernliegend.

46 (b) Dass für den hier in Rede stehenden Wechsel zwischen den streitgegenständlichen Glücksspielangeboten ein Betreten des öffentlichen Straßenraums erforderlich ist, steht außer Frage, erweist sich indes im vorliegenden Fall als unerheblich. Soweit die Klägerin unter Hinweis auf Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (vgl. Beschluss vom 21.04.2015 – 4 B 1376/14 -, NWVBl 2015, 356 <juris Rn. 19 f.> und Urteil vom 17.08.2020 – 2 A 691/17 -, juris Rn. 40) die Auffassung vertritt, dass das Betreten der Straße das maßgebliche Unterscheidungskriterium sein könnte, dringt sie damit nicht durch. Es überzeugt nicht, dem Fehlen einer Wechselmöglichkeit im „Inneren“ eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes für sich genommen und ungeachtet der den Einzelfall prägenden konkreten Umstände die Bedeutung eines „allgemein tauglichen Abgrenzungskriteriums“ beizumessen, wie es das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen offenbar für möglich erachtet (so auch: SaarlOVG, Beschluss vom

05.09.2018 – 1 B 205/18 -, ZfWG 2018, 563 <juris Rn. 23>). Soweit die genannte Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ihren Ausgangspunkt offensichtlich in dem Umstand genommen hat, dass es für fraglich befunden wurde, allein die Belegenheit der Spielangebote in einem Gebäude oder Gebäudekomplex als zureichendes Unterscheidungskriterium heranzuziehen, obwohl etwa die Nutzung eines gegenüber liegenden oder direkt benachbarten, aber baulich getrennten Gebäudes in gleicher Entfernung und vergleichbarer Sichtbeziehung zulässig wäre (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.04.2015 – 4 B 1376/14 -, a.a.O. <juris Rn. 19>), bleibt dabei der Umstand unberücksichtigt, dass sich die gesetzgeberische Entscheidung für eine Beschränkung des Trennungsgebots auf Näheverhältnisse innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Entscheidungsspielraums bewegt und es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass hierdurch nur ein Teil möglicher Nähebeziehungen erfasst wird (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 – 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 190>). Ungeachtet des Vorstehenden mag der Umstand, dass zum Wechsel zwischen verschiedenen Glücksspielangeboten ein Betreten des öffentlichen Verkehrsraums erforderlich ist, im Einzelfall dazu führen, dass die notwendige räumliche Nähebeziehung nicht mehr bejaht werden kann. Dies ergibt sich ohne Weiteres aus der Rechtsprechung des Senats, der zufolge zur Bejahung einer räumlichen Nähebeziehung nicht notwendigerweise erforderlich ist, dass die Spielstätten miteinander verbunden bzw. ohne Betreten des öffentlichen Straßenraums zugänglich sind. Dies schließt die gegenteilige Berücksichtigung gerade nicht aus. Vorliegend wird der Umstand, dass der öffentliche Straßenraum betreten werden muss, um die Spielhalle „xxx xx x“ zu erreichen, allerdings maßgeblich dadurch geprägt bzw. „abgemildert“, dass die Erreichbarkeit über eine „geschützte“ und nach dem eigenen Vortrag der Klägerin vergleichsweise dunkle Ladenpassage gegeben ist, was den Wechsel erheblich erleichtert und dazu führt, dass dieser nicht mit einem längeren Aufenthalt am Tageslicht einhergeht. Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass eine Nutzung des öffentlichen Straßenraums erforderlich ist, im vorliegenden Fall nicht geeignet, die aufgrund ihrer geringen räumlichen Distanz zu bejahende räumliche Nähebeziehung durchgreifend in Frage zu stellen.

47 (c) Ohne Erfolg bleibt auch der Einwand der Klägerin, ihre Wettannahmestelle und die Spielhalle seien in keiner Weise miteinander verbunden, verfügten insbesondere über keinen unmittelbaren Zugang zueinander bzw. Durchgänge untereinander. Dies ist nach der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des Senats für die Frage des Bestehens einer räumlichen Nähebeziehung nicht erforderlich. Die diesbezüglichen Gegenargumente der Klägerin greifen nicht durch. Sie ist der Auffassung, die Auslegung des § 21 Abs. 2 GlüStV nach dem Sinn und Zweck der Norm – die ausdrücklich die übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern wolle – erfordere eine zusätzliche (übermäßige bzw. überdurchschnittliche) Verknüpfung zwischen den relevanten Betrieben, die etwa durch direkte Verbindungen zwischen diesen entstehen könne. Eine „irgendwie geartete ‚koordinierte‘

übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs von Besuchern“ finde im vorliegenden Fall, in dem es keinerlei tatsächliche Wechselwirkungen zwischen der Wettannahmestelle und der Spielhalle gebe (kein unmittelbarer Zugang zueinander/keine Durchgänge, unterschiedliche Betreiber, keine gemeinsame Bewerbung, keine organisatorischen Gemeinsamkeiten, keine gemeinsamen Parkplätze), aber nicht statt.

48 Dieser Auslegung schließt sich der Senat nicht an. Sie fußt auf der Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 2 GlüStV, in der es u.a. heißt, „das Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen und Spielbanken dien(e) der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs...“ (vgl. LT-Drs. 15/1570, S. 40). Wie der Senat bereits entschieden hat, beruht diese Formulierung jedoch auf einem früheren Entwurf der Bestimmung, wonach nur die Sportwettvermittlung innerhalb der Räumlichkeiten einer Spielhalle oder einer Spielbank verboten sein sollte. Die Vorschrift wurde im Gesetzgebungsverfahren geändert und auf Gebäude und Gebäudekomplexe ausgedehnt. Damit kann nicht mehr auf die Gesetzesbegründung zurückgegriffen werden und auf diese Weise der Vorschrift ein anderer als der vom Gesetzgeber beschlossene Inhalt gegeben werden (so schon VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.06.2017 – 6 S 1563/16 -, ZfWG 2017, 442 <juris Rn. 7>; ebenso BayVGH, Urteil vom 11.10.2016 – 10 BV 15.590 -, juris Rn. 20; siehe auch: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 21 GlüStV Rn. 38 sowie 2. Aufl. 2013, § 21 GlüStV Rn. 39, die von einer „verunglückten“ Gesetzesbegründung sprechen). Anhaltspunkte dafür, dass die mit dem Trennungsgebot verfolgte gesetzgeberische Intention der Spielsuchtprävention sich nicht auf „Normalfälle“ bezog, sondern – wie die Klägerin meint – nur Sonderfälle bzw. Extremsituationen erfassen sollte, vermag der Senat nicht zu erkennen. Insbesondere findet sich in der Gesetzesbegründung kein Anhalt für die Behauptung der Klägerin, dem Gesetzgeber habe wohl eine Art „Las-Vegas-Gebäudekomplex“ vorge-schwebt, in dem die Besucher von einer Spieleinrichtung in die andere wechseln könnten, ohne an das Tageslicht zu müssen. Ebenso wenig führt die Anwendung des § 21 Abs. 2 GlüStV in der einschränkenden Auslegung, die der Senat praktiziert und die der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich gebilligt hat, zwangsläufig dazu, dass eine bloße bauliche Verbundenheit bzw. jede „lediglich irgendwie in der Nähe befindliche Spielstätte“ von der Norm erfasst wird.

49 (d) Zutreffend weist die Klägerin zwar darauf hin, zwischen ihrer Wettannahmestelle und der Spielhalle „xxx xx x“ bestehe keine Sichtbeziehung mit der Folge, dass eine optische Wahrnehmbarkeit des jeweils anderen Spielangebots beim Betreten einer der beiden Spielstätten nicht gegeben sei. Allerdings führt auch dieser Umstand zu keiner anderen rechtlichen Wertung. Wie der Senat in dem von der Klägerin geführten Beschwerdeverfahren (vgl. Beschluss des Senats vom 27.01.2021 – 6 S 3834/20 -, n.v., aml. Umdruck S. 6) bereits ausgeführt hat, mag eine unmittelbare räumliche Nähe durch eine bestehende Sichtbeziehung unterstrichen werden. Sie entfällt aber nicht, wenn es an einer „visuellen

Nähe“ fehlt (vgl. hierzu auch Beschluss des Senats vom 28.10.2019 – 6 S 399/19 -, n.v., amtl. Umdruck S. 6; so auch: NdsOVG, Beschluss vom 11.12.2014 – 11 ME 211/14 -, ZfWG 2015, 62 <juris Rn. 9> [„räumliche Nähebeziehung ... oder jedenfalls ein Sichtkontakt“; „zusätzlich auch eine Sichtbeziehung“]; auf einen besonderen Anreiz zum Wechsel durch Sichtkontakt abstellend: OVG Bremen, Beschluss vom 04.02.2015 – 2 B 247/14 -, juris Rn. 14; so wohl auch BayVGH, Beschluss vom 11.06.2014 – 10 CS 14.505 -, juris Rn. 18). Es überzeugt nicht, das Eingreifen des auf Suchtprävention ausgerichteten Trennungsgebots neben der räumlichen Nähe der (weiteren) Glücksspielangebote (zwingend) vom Bestehen einer Sichtbeziehung zu diesen abhängig zu machen. Denn dies bedeutete im Zweifel, den Spielerschutz auf jene Personen einzuengen, die von der Existenz weiterer Spielangebote nichts wissen und nur durch einen optischen Reiz hierauf aufmerksam werden (könnten). Sinn und Zweck der Regelung muss es aber gerade auch sein, ebenfalls Spieler zu schützen, die bereits Kenntnis von einem in unmittelbarer Nähe vorhandenen und deshalb schnell und ohne großen Aufwand zu erreichenden Glücksspielangebot haben, auch wenn die beiden Standorte nicht in unmittelbarer Sichtbeziehung zueinander stehen. So liegt der Fall gerade hier. Die beiden Standorte zeichnen sich im Wesentlichen dadurch aus, dass sie sich auf der Vorderseite bzw. im rückwärtigen Innenbereich ein- und desselben Gebäudes befinden. Um den Wechsel zwischen den beiden Standorten zu vollziehen, ist nicht einmal eine Umrundung des Gebäudes erforderlich, sondern ein direkter Weg durch die das Gebäude im Erdgeschoss durchziehende Ladenpassage eröffnet. Dass eine unmittelbare Sichtbeziehung nicht besteht, vermag an der hierdurch begründeten „Griffnähe“ nichts zu ändern.

50 (e) Keine Bedeutung kommt schließlich dem Umstand zu, dass die Spielstätten auf unterschiedlichen Stockwerken untergebracht sind. Insoweit hat der Senat bereits im Beschwerdeverfahren (vgl. Beschluss des Senats vom 27.01.2021 – 6 S 3834/20 -, n.v., amtl. Umdruck S. 6) darauf hingewiesen, dass auch bei dieser Lage der Spielstätten im Gebäude diejenige Gefahrenlage eröffnet wird, die § 21 Abs. 2 GlüStV bzw. § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) LGlüG gerade verhindern will (ebenso bereits VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.07.2019 – 6 S 1354/18 -, ZfWG 2020, 36 <juris Rn. 20>). Die weitere Behauptung der Klägerin, die Spielstätten würden über unterschiedliche Straßen erschlossen, ist in dieser Pauschalität für die Frage des Vorliegens einer „räumlichen Nähebeziehung“ im glücksspielrechtlichen Sinne unbehelflich. Unabhängig von der Frage, ob baurechtlich betrachtet die Erschließung der Wettannahmestelle einerseits und der Spielhalle „xxx xx x“ andererseits über unterschiedliche Straßen, nämlich die „xxx“ (Wettannahmestelle) und die Flusspromenade „xx xxx“ (Spielhalle) erfolgt, liegt im Zusammenhang mit der allein aus glücksspielrechtlicher Sicht zu beurteilenden Frage nach dem Bestehen einer unmittelbaren räumlichen Nähebeziehung der beiden Spielstätten auf der Hand, dass es insoweit auf die faktische, fußläufige Erreichbarkeit ankommen muss. Aufgrund der im Erdgeschoss des Anwesens „xx xxx xx“ befindlichen Ladenpassage ist die Zugänglichkeit der beiden

Spielstätten ohne Weiteres von beiden Straßen aus gegeben, die jeweils über einen Zugang zur Ladenpassage verfügen.

51 (f) Mit dem auch im Berufungsverfahren aufrechterhaltenen, sich wiederholenden Vortrag, „erfahrungsgemäß“ finde kein „Besucherwechsel“ zwischen ihrer Sportwettvermittlungsstelle und der Spielhalle „xxx xx x“ statt, dringt die Klägerin ebenfalls nicht durch. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, kommt es in Anbetracht der Möglichkeit des Gesetzgebers, das Gefährdungspotential typisierend zu betrachten, nicht darauf an, ob ein entsprechender Besucherwechsel im konkreten Fall tatsächlich vorhanden ist oder nicht. Insoweit bedurfte es entgegen der Auffassung der Klägerin auch keiner weiteren Feststellungen hierzu.

52 (g) Die Klägerin hat schließlich in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, es könne nicht sein, dass Fälle wie der vorliegende, in denen allein eine kurze Distanz zwischen den Spielangeboten gegeben sei, es aber im Übrigen an jeglicher „Verleitung“ zum Wechsel in eine in unmittelbarer Nähe befindliche andere Spielstätte fehle, dem Trennungsgebot unterworfen würden. Vielmehr müsse nach dem Sinn und Zweck der Regelung ein besonderes Argument dafür gegeben sein, dass der Spieler auf seinem Weg „angesprochen“ werde. Dies überzeugt nicht. Eine solche Betrachtung würde das „Regel-Ausnahme-Verhältnis“, das dem Trennungsgebot in gewisser Weise innewohnt, in sein Gegenteil verkehren. Denn danach sollen grundsätzlich Angebote in einem Gebäude, mithin solche, die in kurzer räumlicher Distanz zueinander liegen, vermieden werden, um das Glücksspielangebot räumlich zu entzerren und die Vermischung der Angebote zu verhindern. Allein aufgrund des Umstands, dass je nach Bauart des Gebäudes eine einschränkende Auslegung geboten sein kann, um den Anwendungsbereich des § 21 Abs. 2 GlüStV nicht ausufern zu lassen, vermag nichts daran zu ändern, dass ein ohne besondere Mühen zu bewerkstelliger, kurzer fußläufiger Wechsel zwischen den Spielstätten der Hauptgrund dafür ist, das Trennungsgebot zur Anwendung zu bringen und zwar ohne dass zwingend weitere besondere Umstände im Sinne einer Anreiz- oder Verleitungssituation hinzutreten müssen.

53 3. Der Beklagte hat das ihm nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 GlüStV eingeräumte Ermessen in rechtlich nicht zu beanstandender Weise ausgeübt.

54 a) Es erweist sich insbesondere nicht als ermessensfehlerhaft, dass der Beklagte der Spielhalle den Vorrang gegenüber der Wettannahmestelle eingeräumt hat. Die Klägerin vertritt insoweit die Auffassung, aus § 21 Abs. 2 GlüStV ergebe sich keine generelle Privilegierung von Spielhallen gegenüber Wettvermittlungsstellen mit der Folge, dass die Inkompatibilität zwischen diesen beiden Formen des Glücksspielangebots im Wege einer Auswahlentscheidung aufzulösen sei. Das Gegenteil ist jedoch der Fall.

55 Bestehenden Wettvermittlungsstellen wird über § 21 Abs. 2 GlüStV der Umstand einer bestehenden Spielhalle oder Spielbank innerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes entgegengehalten, so dass sich letztere am gewünschten Standort durchsetzen können. Diese infolge einer gesetzgeberischen Entscheidung bestehende Privilegierung des Betriebs von Spielhallen und Spielbanken und die damit verbundene Ungleichbehandlung von Wettvermittlungsstellen ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden (vgl. hierzu ausführlich: VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.08.2023 - 1 VB 88/19, 1 VB 95/19 -, NVwZ 2023, 1492 <juris Rn. 192 ff.>). Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass zum einen die erheblichen baulichen Investitionen von Spielhallen- oder Spielbankenbetreibern schutzbedürftiger erscheinen als die typischerweise relativ überschaubaren Investitionen der Vermittler von Sportwetten und zum anderen der Betrieb von Spielhallen schon in der Vergangenheit – anders als (bis vor kurzem) jener von Wettvermittlungsstellen – auf Vertrauensschutz bewirkenden behördlichen Gestattungen gründete. Zudem betrifft die aus § 21 Abs. 2 GlüStV folgende Bevorzugung von Spielhallen und Spielbanken allein die Bestandssituation und dient der Bewältigung einer Übergangsproblematik, weshalb mit dem Trennungsgebot kein genereller, sondern lediglich ein begrenzter Vorrang von Spielhallen oder Spielbanken einhergeht (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, a.a.O., <juris Rn. 195, 196>). Infolge der gesetzgeberischen Entscheidung, das räumliche Zusammentreffen bestehender Glücksspielangebote durch § 21 Abs. 2 GlüStV – ohne die Möglichkeit einer Abwägung der Interessen im Einzelfall – zugunsten des Betriebs von Spielhallen und Spielbanken zu lösen, bedarf es des von der Klägerin geforderten Auswahlverfahrens zwischen den verschiedenen Angebotsformen in demselben Gebäude bzw. Gebäudekomplex somit gerade nicht (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, a.a.O., <juris Rn. 197>). Vor diesem Hintergrund bleibt auch der Einwand der Klägerin ohne Erfolg, der Beklagte habe offensichtlich das Suchtpotential der in einer Spielhalle angebotenen Glücksspiele, das gegenüber dem von Sportwetten ausgehenden Risikopotential deutlich höher liege, nicht in seine Entscheidungsfindung einbezogen. Ein entsprechendes Auswahlermessen ist dem Beklagten nach dem Vorstehenden von Gesetzes wegen nicht eingeräumt.

56 b) Auch im Übrigen ist die Ermessensausübung des Beklagten nicht zu beanstanden. Den diesbezüglichen überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts schließt sich der Senat an und verweist insoweit auf das erstinstanzliche Urteil (vgl. § 130b Satz 2 VwGO).

57 II. Die weiteren Verfügungen in Nr. 2 und 3 des Bescheids vom 30.06.2020 erweisen sich ebenfalls als rechtmäßig. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend und von der Klägerin unbeanstandet ausgeführt hat, finden sie ihre Rechtsgrundlagen in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV bzw. in §§ 19 Abs. 1 Nr. 1, 20, 23 LVwVG. Das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 10.000,- EUR ist angemessen.

58 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

59 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

60 Beschluss:

61 vom 2. September 2024

62 Der Streitwert für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG auf

63 100.000,-- EUR

64 festgesetzt und folgt der von den Beteiligten nicht beanstandeten Festsetzung durch das Verwaltungsgericht

65 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.