
Datum: 15.04.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 16. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 16 K 10750/24
ECLI: ECLI:DE:VGD:2025:0415.16K10750.24.00

Leitsätze:

1. Die auf Grundlage der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 durch den nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber erlassene Übergangsregelung für Verbundspielhallen in § 17a AG GlüStV NRW, die eine zeitlich befristete Ausnahme vom Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 ermöglicht, findet im Falle eines nach dem Stichtag des 1. Januar 2020 erfolgten Betreiberwechsels zu Gunsten eines Neubetreibers keine Anwendung, weil durch den Betreiberwechsel regelmäßig eine relevante Unterbrechung des Spielhallenbestandes eintritt.
2. Das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 sowie die Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW sind mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

2

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle am Standort P.-straße 0 in 00000 E..

Am Standort mit der postalischen Bezeichnung P.-straße 0 in 00000 E. wurde in der Vergangenheit seit dem 1. Februar 1984 durch unterschiedliche Betreiber auf der Grundlage gewerberechtlicher Erlaubnisse zum Betreiben einer Spielhalle gemäß § 33i Gewerbeordnung (GewO) eine sog. Verbundspielhalle (Mehrfachkonzession), bestehend aus der Spielhalle 1 und der Spielhalle 2 betrieben. Das Grundstück mit der postalischen Bezeichnung P.-straße 8 ist mit einem dreigeschossigen Wohn- und Geschäftshaus bebaut, welches in geschlossener Bauweise errichtet ist. Das Gebäude ist mit den zur rechten und linken Seite angrenzenden Gebäuden in geschlossener Bauweise unmittelbar verbunden und Bestandteil einer die P.-straße säumenden Häuserreihe. Die Spielhallen 1 und 2 verfügen jeweils über separate Eingänge und befinden sich unmittelbar aneinandergrenzend im Erdgeschoss des Gebäudes P.-straße 0. 3

Mit Wirkung zum 1. Juli 2012 traten der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011 in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – 1. GlüÄndStV) (im Folgenden: GlüStV a.F.) sowie mit Wirkung zum 1. Dezember 2012 das Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW) vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 524) (im Folgenden: AG GlüStV NRW a.F.) in Kraft. Hierdurch wurde für den Betrieb von Spielhallen neben dem bis dato geltenden gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt des § 33i GewO ein eigenständiger glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen (vgl. § 24 Abs. 1 GlüStV a.F. i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW a.F.) eingeführt, der nach Maßgabe der in § 29 Abs. 4 GlüStV a.F. bestimmten Übergangsfristen zu beachten war. 4

Im Zeitraum vom 6. November 2015 bis jedenfalls zum 14. März 2022 wurde die Verbundspielhalle (Spielhalle 1 und Spielhalle 2) am Standort P.-straße 0 durch die R. betrieben. Der Spielhallenbetrieb erfolgte auf der Grundlage zweier durch Bescheide vom 6. November 2015 erteilter gewerberechtlicher Erlaubnisse gemäß § 33i GewO zum Betrieb der Spielhalle 1 (Grundfläche 150,78 qm) und der Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm). Der R. wurden nach Inkrafttreten des GlüStV a.F. und des AG GlüStV NRW seitens der Beklagten keine glücksspielrechtlichen Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV a.F. i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW a.F. zum Zwecke des Fortbetriebs der Verbundspielhalle erteilt. Der tatsächliche Fortbetrieb der Verbundspielhalle durch die R. wurde trotz fehlender glücksspielrechtlicher Erlaubnisse seitens der Beklagten nicht unterbunden. 5

Am 1. Juli 2021 sind der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020, bekannt gemacht am 28. April 2021 (GV. NRW. S. 459) (im Folgenden: GlüStV 2021) sowie das zur Umsetzung der Ziele des GlüStV 2021 geänderte Gesetz 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) in Kraft getreten. 6

Seitens der R. wurden keine (neuen) Anträge auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW für die Errichtung und den Betrieb der Spielhallen 1 und 2 am Standort P.-straße 0 für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2021 gestellt. 7

Am 14. März 2022 und 18. März 2022 stellten Mitarbeiter des Außendienstes der Beklagten fest, dass der Verbundspielhallenstandort (bestehend aus den Spielhallen 1 und 2) jeweils tatsächlich geschlossen war und ein Spielhallenbetrieb dort nicht mehr stattfand. Die R. wurde am 24. Oktober 2022 wegen Vermögenslosigkeit von Amts wegen aus dem Handelsregister gelöscht.

Bereits mit Schreiben vom 11. April 2022 beantragte die Klägerin bei der Beklagten für den Standort P.-straße 0 die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 1 (Grundfläche 150,78 qm) und der Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm) als Verbundspielhalle auf Grundlage der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 17a AG GlüStV NRW. In der Folge bestimmte die Klägerin die Spielhalle 1 (Grundfläche 150,78 qm) als primäre Spielhalle im Sinne von § 17a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 AG GlüStV NRW und die Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm) als mitantragstellende Spielhalle im Sinne von § 17a Abs. 3 AG GlüStV NRW. 9

Mit Bescheid vom 28. Juni 2022 (zugestellt am 30. Juni 2022) erteilte die Beklagte der Klägerin für den Standort P.-straße 0 gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW die glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 1 (Grundfläche 150,78 qm) als primäre Spielhalle. Die Erlaubnis wurde befristet bis zum Ablauf des 28. Juni 2029. 10

Mit Duldungsverfügung vom 28. Juni 2022 (zugestellt am 30. Juni 2022) erteilte die Beklagte der Klägerin für die Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm) als mitantragstellende Spielhalle am Standort P.-straße 0 auf der Grundlage von § 18 Abs. 3 AG GlüStV NRW zunächst eine Duldung bis zur Bescheidung des diesbezüglich gestellten Erlaubnisantrages im Erlaubnisverfahren 2021, längstens bis zum 31. Dezember 2022. 11

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2022 und 6. Februar 2024 teilte die Beklagte der Klägerin mit, es sei beabsichtigt, den gestellten Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm) als mitantragstellende Spielhalle abzulehnen sowie den weiteren Betrieb der Spielhalle 2 nach Ablauf von sechs Monaten ab Bestandskraft einer noch zu erlassenden Ordnungsverfügung zu untersagen, und gab ihr jeweils Gelegenheit, zu der beabsichtigten Antragsablehnung nebst Betriebsuntersagung Stellung zu nehmen. Von dieser Möglichkeit machte die Klägerin mit Schreiben vom 16. Januar 2023 und 26. Februar 2024 Gebrauch. 12

Mit Ordnungsverfügung vom 12. November 2024 (zugestellt am 15. November 2024) lehnte die Beklagte den von der Klägerin gestellten Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 2 (Grundfläche 117,42 qm) am Standort P.-straße 0 als mitantragstellende Spielhalle im Sinne von § 17a Abs. 3 AG GlüStV NRW ab (Ziffer 1). Zugleich untersagte die Beklagte der Klägerin gestützt auf § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO nach Ablauf von sechs Monaten ab Bestandskraft der Ziffer 2 der Ordnungsverfügung den weiteren Betrieb der Spielhalle 2 im Hause P.-straße 0 in 47226 E. (Ziffer 2). Zur Begründung von Ziffer 1 der Ordnungsverfügung wurde im Wesentlichen ausgeführt, eine Erlaubniserteilung sei nicht möglich, weil mit Bescheid vom 28. Juni 2022 bereits eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb der Spielhalle 1 (Grundfläche 150,78 qm) als primäre Spielhalle erteilt worden sei, beide Spielhallen infolge der Belegenheit in einem gemeinsamen Gebäude in einem baulichen Verbund stünden und der Erlaubniserteilung daher das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 entgegenstehe. Auf die Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW, wonach für bis zu drei Spielhallen, 13

die in einem baulichen Verbund stehen und mindestens seit dem 1. Januar 2020 ohne Unterbrechung bestanden haben, im Falle eines gemeinsamen Antrags der Betreiber Erlaubnisse nach § 16 AG GlüStV NRW beantragt werden könnten, könne sich die Klägerin nicht berufen, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift nicht erfüllt seien. Die Übergangsregelung finde bei einem Betreiberwechsel zu Gunsten des neuen Antragstellers keine Anwendung, weil in diesem Fall die Spielhallen nicht „ohne Unterbrechung“ im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW bestanden haben bzw. betrieben würden. Im Falle eines Betreiberwechsels stelle sich die Situation rechtlich regelmäßig so dar, dass die betreffende Spielhalle – selbst im Falle eines zeitlich nahtlosen Übergangs – vom bisherigen Betreiber mit Ablauf des Tages des Betriebsübergangs geschlossen und am Folgetag durch den neuen Betreiber wieder neu eröffnet werde. Hierdurch komme es zu einer relevanten „Unterbrechung“ im Sinne der Übergangsregelung. Die Vorschrift des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW sei nicht ausschließlich spielhallenbezogen, sondern spielhallen- und betreiberbezogen zu verstehen. Dieses Verständnis der Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW im Falle eines Betreiberwechsels entspreche im Übrigen der geltenden Erlasslage, wie sie im Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (IM NRW) vom 15. Juli 2022 – Az.: 55 - 38.07.13-1 – niedergelegt sei. Zur Begründung von Ziffer 2 der Ordnungsverfügung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die auf § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO gestützte Betriebsuntersagung sei rechtmäßig, weil die Klägerin für die Spielhalle 2 wegen der unter Ziffer 1 der Ordnungsverfügung enthaltenen Ablehnung des Erlaubnisantrages nicht über die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis verfüge, deren Betrieb mithin formell illegal sei, und der Betrieb der Spielhalle 2 aus den zu Ziffer 1 der Ordnungsverfügung dargelegten Gründen auch materiell nicht erlaubnisfähig sei. Vor diesem Hintergrund entspreche es pflichtgemäßem Ermessen, den Betrieb der Spielhalle 2 zu untersagen.

Die Klägerin hat am 16. Dezember 2024 Klage erhoben.

14

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die Ordnungsverfügung der Beklagten sei rechtswidrig. Sie habe einen Anspruch auf Erteilung der begehrten glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis für die Spielhalle 2. Das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 könne ihr nicht entgegengehalten werden. Die Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW sei zu ihren Gunsten anwendbar, sodass das geltende Verbundverbot für die streitgegenständliche Spielhalle 2 als mitantragstellende Spielhalle suspendiert werde. Die Vorschrift des § 17a AG GlüStV NRW sei ausweislich ihres Wortlautes sowie nach Sinn und Zweck ausschließlich spielhallenbezogen und nicht spielhallen- und betreiberbezogen zu verstehen, sodass ein Betreiberwechsel zu keiner relevanten „Unterbrechung“ des Bestandes der Spielhalle führe und damit auch Neubetreiber in den Genuss der Privilegierung gelangen könnten.

15

Der ablehnende Bescheid verstoße im Übrigen gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Insbesondere würden durch die Sichtweise der Beklagten und die geltende Erlasslage Spielhallenbetreiber, die ihr Unternehmen als natürliche Person, Einzelfirma oder Personengesellschaft betrieben, gegenüber Spielhallenbetreibern, die ihr Unternehmen als juristische Person betrieben, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt. Denn im Falle natürlicher Personen, Einzelfirmen oder Personengesellschaften sei ein Betreiberwechsel unter Inanspruchnahme der Privilegierung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW nicht möglich, wohingegen ein Betreiberwechsel bei juristischen Personen dahingehend möglich sei, als Geschäftsanteile übertragen werden könnten und damit die hinter den juristischen Personen stehenden natürlichen Personen ausgetauscht werden könnten.

16

Die Klägerin beantragt,	17
die Beklagte unter Aufhebung der Ordnungsverfügung vom 12. November 2024 zu verpflichten, ihr die beantragte glücksspielrechtliche Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 in 00000 E. zu erteilen.	18
Die Beklagte beantragt,	19
die Klage abzuweisen.	20
Zur Begründung nimmt sie im Wesentlichen Bezug auf die Ausführungen in der Ordnungsverfügung.	21
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten ergänzend Bezug genommen.	22
Entscheidungsgründe	23
Die Klage, über die der Berichterstatter als Einzelrichter entscheiden kann, bleibt ohne Erfolg.	24
A. Die zulässige Klage ist unbegründet.	25
Die Klägerin hat keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte ihr die begehrte Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 in 00000 E. als mitantragstellende Spielhalle erteilt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 12. November 2024 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.	26
I. Da im Rahmen der hier vorliegenden Verpflichtungsklage mangels anderer spezialgesetzlicher Regelungen auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bzw. der mündlichen Verhandlung abzustellen ist, finden die Regelungen des GlüStV 2021 und des AG GlüStV NRW jeweils in der ab dem 1. Juli 2021 geltenden Fassung Anwendung,	27
vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 10. März 2022 – 4 A 1033/20 –, juris Rn. 31; VG Düsseldorf, Urteil vom 19. Februar 2025 – 3 K 7692/22 –, juris Rn. 26; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 28; vgl. für eine auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben einer stationären Wettvermittlungsstelle gerichtete Verpflichtungsklage ebenso: 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 Düsseldorf, Urteil vom 4. Oktober 2023 – 3 K 7177/21 –, juris Rn. 41.	28
1. Die begehrte Erteilung einer Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb einer Spielhalle findet ihre Rechtsgrundlage in § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 sowie in § 16 Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW. Nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 bedürfen, unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse, die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021. Das Nähere regeln gemäß § 24 Abs. 3 GlüStV 2021 die Ausführungsbestimmungen der Länder. § 16 Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW bestimmt wiederum, dass die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 und nach dem AG GlüStV NRW bedürfen.	29

Gemäß des in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 normierten sog. Verbundverbotes ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen.

Eine zeitlich befristete Ausnahme vom Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex enthält die auf Grundlage der Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 seitens des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers erlassene Übergangsregelung für Verbundspielhallen in § 17a AG GlüStV NRW. Gemäß der als Übergangsregelung normierten Öffnungsklausel in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021, bei der es sich ausdrücklich um eine Bestandsschutzregelung handelt,

vgl. LT-Drs. NRW 17/11683, S. 216 f.,

können die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird (§ 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021). Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder (§ 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2021). Von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber durch den Erlass des § 17a AG GlüStV NRW, der ausdrücklich (nur) dem Bestandsschutz dient,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2025 – 4 B 1191/22 –, juris Rn. 11,

Gebrauch gemacht und sieht in § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW vor, dass die Betreiberinnen und Betreiber für bis zu drei Spielhallen, die in einem baulichen Verbund stehen und mindestens seit dem 1. Januar 2020 ohne Unterbrechung bestanden haben, durch einen gemeinsamen Antrag, in dem sie eine der antragstellenden Spielhallen zur primären Spielhalle bestimmen, Erlaubnisse nach § 16 AG GlüStV NRW beantragen können. Dies gilt gemäß § 17a Abs. 1 Satz 3 AG GlüStV NRW indes nicht für Spielhallen, deren Betrieb untersagt oder für die ein Erlaubnisantrag abgelehnt worden ist, falls die Untersagung beziehungsweise die Ablehnung vor dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 bestandskräftig geworden ist. Über den Antrag nach § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW ist gemäß § 17a Abs. 1 Satz 2 AG GlüStV NRW nach Maßgabe des § 17a Abs. 2 bis 5 AG GlüStV NRW zu entscheiden.

2. Dies zu Grunde gelegt, hat die Beklagte als gemäß § 19 Abs. 5 AG GlüStV NRW sachlich und örtlich zuständige Erlaubnisbehörde die Erteilung einer Erlaubnis zur Errichtung und zum Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 als mitantragstellende Spielhalle (vgl. § 17a Abs. 3 AG GlüStV NRW) zu der mit dieser am gleichen Standort im baulichen Verbund stehenden Spielhalle 1 als primäre Spielhalle (vgl. § 17a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 AG GlüStV NRW) zu Recht abgelehnt, weil die Erlaubniserteilung gegen das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 verstößt (hierzu unter a.) und der Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 als Verbundspielhalle nicht auf Grundlage der Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW zeitlich befristet ausnahmsweise erlaubnisfähig ist (hierzu unter b.).

a. Der Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 unterfällt dem sachlichen Anwendungsbereich des Verbundverbotes gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV 2021.	37
Bei der streitgegenständlichen Spielhalle 2, die im Erdgeschoss des Gebäudes P.-straße 0 belegen ist, handelt es sich um eine Verbundspielhalle im Sinne des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021, da sie in einem baulichen Verbund mit der, ebenfalls im Erdgeschoss des Gebäudes P.-straße 0 belegenen, Spielhalle 1 steht, für die der Klägerin durch Bescheid vom 28. Juni 2022 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW als primäre Spielhalle erteilt worden ist. Bei dem mit einem dreigeschossigen Wohn- und Geschäftshaus bebauten Grundstück mit der postalischen Bezeichnung P.-straße 0, in dessen Erdgeschoss sich in einem baulichen Verbund unmittelbar aneinandergrenzend die Spielhallen 1 und 2 befinden, handelt es sich um ein Gebäude im Sinne von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021.	38
b. Der Betrieb der Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 ist auch nicht auf Grundlage der Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW zeitlich befristet ausnahmsweise erlaubnisfähig.	39
Eine Erlaubniserteilung auf der Grundlage der Übergangsregelung scheitert daran, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW nicht vorliegen, da die Verbundspielhalle (bestehend aus den Spielhallen 1 und 2) am Standort P.-straße 0 nicht im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW „seit dem 1. Januar 2020 ohne Unterbrechung bestanden“ hat.	40
aa. Von der als Ausnahmeregelung ausgestalteten Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW werden grundsätzlich alle zum 1. Januar 2020 bestehenden und danach ohne Unterbrechung betriebenen (Verbund-)Spielhallen erfasst,	41
vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 40.	42
Als „bestehend“ sind alle Spielhallen anzusehen, die seit dem 1. Januar 2020 tatsächlich betrieben wurden. Darauf, ob der Betrieb der Spielhallen zum Stichtag rechtmäßig, erlaubt oder erlaubnisfähig war, kommt es – mit Ausnahme der Fälle des § 17a Abs. 1 Satz 3 AG GlüStV NRW – im Grundsatz nicht an,	43
vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 42; VG Aachen, Urteil vom 30. Januar 2024 – 10 K 1694/22 –, juris Rn. 48.	44
Ausweislich der Gesetzesbegründung wollte der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit der Einfügung des zum 1. Juli 2021 in Kraft getretenen § 17a AG GlüStV NRW angesichts der zum früheren Recht geführten und ihm mithin bekannt gewordenen zahlreichen Rechtsstreitigkeiten bezogen auf das Vorliegen von Härten bei Verbundspielhallen Rechtsfrieden herstellen. Deshalb hat er für am 1. Januar 2020 bestehende Verbundspielhallen in § 17a AG GlüStV NRW eine neue gleichfalls ausdrücklich (nur) dem Bestandsschutz dienende Neuregelung geschaffen, von der die zum Stichtag tatsächlich betriebenen Spielhallen unabhängig von ihrer früheren Rechtmäßigkeit oder Erlaubnisfähigkeit nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV a.F. profitieren sollten,	45
vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 91 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2025 – 4 B 1191/22 –, juris Rn. 11; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. März 2022 – 4 B 1522/21 –, juris Rn. 33; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23	46

–, juris Rn. 44.

Vor dem Hintergrund des seitens des Gesetzgebers ausdrücklich erklärten Zieles der Herstellung von Rechtsfrieden, werden nach § 17a Abs. 1 Satz 3 AG GlüStV NRW solche Spielhallen aus dem Anwendungsbereich der Übergangsregelung ausgenommen, bei denen bereits Rechtsfrieden eingetreten ist. Dabei handelt es sich gemäß § 17a Abs. 1 Satz 3 AG GlüStV NRW zum einen um solche Spielhallen, die vor dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zum 1. Juli 2021 bereits bestandskräftig untersagt worden waren, und solche Spielhallen, deren Erlaubnisantrag vor dem 1. Juli 2021 bestandskräftig abgelehnt worden war, 47

vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 46. 48

Vor demselben Hintergrund – namentlich dem Ziel der Herstellung von Rechtsfrieden – ist auch das Tatbestandsmerkmal „ohne Unterbrechung“ in § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW auszulegen, da auch dies dem Rechtsfrieden dient. Denn für eine bereits geschlossene Spielhalle besteht kein schützenswertes Bestandsschutzinteresse, diese wieder eröffnen zu dürfen. Der Grund der Schließung ist dabei unbeachtlich, 49

vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 48. 50

Eine Wiedereröffnung geschlossener Spielhallen – egal aus welchem Grund – widerspricht eindeutig der gesetzgeberischen Intention, 51

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 50; VG Aachen, Urteil vom 30. Januar 2024 – 10 K 1694/22 –, juris Rn. 54, 57. 52

Lediglich vorübergehende Betriebsschließungen, etwa übliche Betriebsferien oder Schließungen aufgrund der Pandemiebekämpfung, gelten nicht als „Unterbrechung“ im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW, 53

vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 52. 54

Ansichts der expliziten Anknüpfung der allein dem Bestandsschutz dienenden Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW an das gesetzgeberische Ziel der Herstellung von Rechtsfrieden und gerade nicht an eine zum Stichtag bestehende Erlaubnis als Vertrauenstatbestand oder eine Erlaubnisfähigkeit in Zukunft, 55

vgl. LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92, 56

ist von einer die Anwendbarkeit der Übergangsregelung ausschließenden „Unterbrechung“ des Bestandes der betreffenden Spielhalle im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW regelmäßig im Falle eines Betreiberwechsels auszugehen, 57

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 56; vgl. so im Ergebnis auch Ziffer 4.2 des Erlasses des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19. Februar 2025 (Az.: 21.38.07.13-000012), S. 16 ff.; ebenso bereits der durch den vorzitierten Erlass vom 19. Februar 2025 zwischenzeitlich aufgehobene Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. Juli 2022 (Az.: 55 - 38.07.13 - 1), S. 1 ff. 58

Denn einerseits wird – selbst im Falle eines in zeitlicher Hinsicht nahtlosen Betreiberwechsels – die Spielhalle in rechtlicher Hinsicht vom bisherigen Betreiber (Altbetreiber) mit Ablauf des Tages des Betriebsüberganges geschlossen und am Folgetag durch den neuen Betreiber wieder neu eröffnet. Mit der Betriebsaufgabe des Altbetreibers wird mithin der Betrieb der Spielhalle eingestellt und sodann durch den neuen Betreiber erneut wieder aufgenommen, mit der Folge, dass eine „Unterbrechung“ des Bestandes der Spielhalle eintritt und das Tatbestandsmerkmal „ohne Unterbrechung“ nicht erfüllt ist. Bei der Betriebsaufgabe des Altbetreibers handelt es sich um eine Schließung der Spielhalle im Rechtssinne, die ein etwaiges Bestandsschutzinteresse entfallen lässt, weil einmal – egal aus welchem Grund – geschlossene Spielhallen nach der gesetzgeberischen Intention nicht wieder eröffnet werden sollen. Hinzu kommt, dass es sich bei der glücksspielrechtlichen Spielhallenerlaubnis um eine personen- und sachgebundene Erlaubnis handelt, die nicht übertragbar ist, es im Falle eines Betreiberwechsels folglich zwingend einer Neuerteilung der Erlaubnis bedarf,

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 58; *Peters*, in: Dietlein/Ruttig, Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 24 GlüStV, Rn. 17,

und damit die Genehmigungsfrage der betreffenden Spielhalle – insbesondere in Bezug auf die Prüfung der Zuverlässigkeit des neuen Betreibers (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 AG GlüStV NRW) – vollständig neu aufgeworfen wird,

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 60; vgl. zu diesem Aspekt im Kontext der Übergangsregelung des § 18 Abs. 1 AG GlüStV NRW: VG Düsseldorf, Urteil vom 19. Februar 2025 – 3 K 7692/22 –, juris Rn. 71 ff. m.w.N.

Allein die mit einem Betreiberwechsel zwingend einhergehende, neu aufgeworfene Genehmigungsfrage bewirkt eine „Unterbrechung“ des Bestandes der Spielhalle im Sinne von § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW.

Andererseits ist mit der Einstellung des Spielhallenbetriebs durch den Altbetreiber der mit der Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW ausschließlich verfolgte Zweck der Herstellung von Rechtsfrieden hinsichtlich der in der Vergangenheit und zum Stichtag nicht abschließend geklärten Rechtmäßigkeit des Spielhallenbetriebs bzw. der Genehmigungslage explizit eingetreten. Denn mit der Aufgabe der Verfügungsbefugnis des Altbetreibers über die Spielhalle ist der Anknüpfungspunkt der Übergangsregelung, ein etwaiges vorangegangenes und nicht abschließend beendetesungsverfahren des Altbetreibers in Bezug auf die Übergangs- und Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV a.F., entfallen und in Bezug auf die betreffende Spielhalle Rechtsfrieden eingetreten, zumal Rechtsfrieden nur in Bezug auf eine konkrete natürliche oder juristische Person als Erlaubnisnehmer und Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens einerseits sowie in Bezug auf eine konkrete Spielhalle an einem bestimmten Standort andererseits hergestellt werden kann,

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 63.

Angesichts der vom Gesetzgeber mit der Übergangsregelung explizit und ausschließlich intendierten Herstellung von Rechtsfrieden sowie der Tatsache, dass Rechtsfrieden nur in Bezug auf eine konkrete natürliche oder juristische Person und zugleich in Bezug auf eine konkrete Spielhalle an einem bestimmten Standort hergestellt werden kann, gewährt die Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW auch keinen ausschließlich betriebs- bzw. spielhallenbezogenen Bestandsschutz, sondern vielmehr einen betreiber- und betriebsbezogenen Bestandsschutz,

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 64.

Denn anders als etwa die fünfjährige Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV a.F., die in Anknüpfung an eine vorhandene Erlaubnis nach § 33i GewO den Schutz des Vertrauens auf den Fortbestand der (alten) Rechtslage und der wirtschaftlichen Vertrauensbetätigung bezweckte und damit einen betriebs- bzw. spielhallenbezogenen Vertrauensschutz gewährte, 68

vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2017 – 8 C 16.16 –, juris Rn. 42 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 64, 69

knüpft § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW den Bestandsschutz nach der gesetzgeberischen Intention explizit nicht an eine zum Stichtag vorhandene Erlaubnis (etwa nach § 33i GewO bzw. nach § 24 Abs. 1 GlüStV a.F. i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV NRW a.F.) oder eine Erlaubnisfähigkeit in Zukunft, sondern ausschließlich an die Herstellung von Rechtsfrieden, 70

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 66; LT-Drs. NRW 17/12978, S. 92. 71

Aus diesem Grund kann die zur fünfjährigen Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV a.F. ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung, die diese Übergangsvorschrift als nicht betreiber-, sondern ausschließlich spielhallenbezogen qualifiziert, 72

vgl. BVerwG, Urteil vom 5. April 2017 – 8 C 16.16 –, juris Rn. 42 ff., 73

offenkundig nicht auf die Bestandsschutzregelung des § 17a AG GlüStV NRW übertragen werden, 74

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 70. 75

Auch Vertrauensschutzaspekte gebieten keine Anwendbarkeit des § 17a AG GlüStV NRW im Falle eines Betreiberwechsels. Denn Spielhallenneuerwerber, mithin Neubetreiber, die bestehende (Verbund-)Spielhallenbetriebe nach dem Stichtag des 1. Januar 2020 beabsichtigen zu übernehmen, handeln in voller Kenntnis des – inhaltlich in § 25 Abs. 2 GlüStV a.F. schon seit dem 1. Juli 2012 normierten – grundsätzlich ausnahmslos geltenden Verbundverbotes des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 und der lediglich eng begrenzten und befristeten Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 17a AG GlüStV NRW, und können daher von vornherein nicht auf einen uneingeschränkten Fortbestand noch vorhandener Verbundspielhallen vertrauen. Etwaig getätigte wirtschaftliche Dispositionen von Neubetreibern sind mit Blick auf das bereits seit dem 1. Juli 2012 geltende Verbundverbot daher von vornherein nicht schutzwürdig, 76

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 71. 77

Schließlich lässt sich die fehlende sachliche Anwendbarkeit der Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW auf den Neubetreiber einer Verbundspielhalle im Falle eines Betreiberwechsels flankierend auch unmittelbar aus dem Wortlaut des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW und des dieser zu Grunde liegenden Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 ableiten. Denn ausweislich des Wortlautes beider Vorschriften können Erlaubnisse zum Betrieb von Verbundspielhallen ausschließlich auf einen „gemeinsamen Antrag“ der „Betreiber“ bzw. „Betreiberinnen und Betreiber“ hin erteilt werden. Aus dem Umstand, dass sowohl die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 als auch die darauf fußende Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW ausschließlich dem Bestandsschutz dienen, 78

vgl. in Bezug auf § 17a AG GlüStV NRW: LT-Drs. NRW 17/12978, S. 91 f.; in Bezug auf § 29 Abs. 4 GlüStV 2021: LT-Drs. NRW 17/11683, S. 216 f., 79

folgt, dass als antragsberechtigte „Betreiber“ im Sinne des § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 bzw. „Betreiberinnen und Betreiber“ im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW nur diejenigen Betreiber qualifiziert werden können, die die jeweilige (Verbund-)Spielhalle am Stichtag des 1. Januar 2020 auch tatsächlich betrieben haben. Dies können denknotwendig indes stets nur Altbetreiber, nicht hingegen etwaige Neubetreiber sein, weil Letztere die jeweilige Spielhalle in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt betrieben haben und sich daher von vornherein nicht auf ein etwaiges Bestandsschutzinteresse berufen können, 80

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 74. 81

bb. Nach Maßgabe dieser Kriterien kann die Klägerin sich in Bezug auf die begehrte Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die Spielhalle 2 am Standort P.-straße 0 als mitantragstellende Spielhalle nicht mit Erfolg auf die Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW berufen. 82

(1) Die sachliche Anwendbarkeit des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW auf die Klägerin als potentielle Erlaubnisnehmerin und Neubetreiberin der Spielhalle 2 scheitert bereits daran, dass – ungeachtet etwaiger vorheriger Unterbrechungen des Bestandes der (Verbund-)Spielhalle – jedenfalls allein durch einen mit einer Erlaubniserteilung an die Klägerin einhergehenden Betreiberwechsel der Spielhalle 2 eine relevante „Unterbrechung“ des Bestandes der betreffenden Spielhalle im Sinne des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW eintritt, sodass – selbst im Falle eines beabsichtigten zeitlich nahtlosen Betreiberwechsels – das Tatbestandsmerkmal „ohne Unterbrechung“ nicht erfüllt ist. Die Klägerin als Neubetreiberin der Spielhalle 1 und potentielle Neubetreiberin der Spielhalle 2 kann sich daher von vornherein nicht auf die Bestandsschutzregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW berufen. 83

(2) Unabhängig davon, dass selbst ein – hier nicht gegebener – in zeitlicher Hinsicht nahtloser Betreiberwechsel bereits eine relevante „Unterbrechung“ des Spielhallenbestandes bewirkt und das in § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW enthaltene Tatbestandsmerkmal „ohne Unterbrechung“ entfallen lässt, findet die Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW zu Gunsten der Klägerin vorliegend – selbstständig tragend – auch deswegen keine Anwendung, weil eine Unterbrechung des Bestandes der Verbundspielhalle im Sinne des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW schon vor dem beabsichtigten Betreiberwechsel dadurch eingetreten ist, dass der bisherige Betreiber den Betrieb der Verbundspielhalle (bestehend aus den Spielhallen 1 und 2) in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig eingestellt hatte. 84

Die Anwendung der Übergangsregelung des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW setzt nach ihrem Telos voraus, dass die Spielhalle im Zeitpunkt der behördlichen und ggf. gerichtlichen Entscheidung noch bestehen muss und zudem auch vor der behördlichen Entscheidung ohne Unterbrechung bestanden haben muss. Denn es widerspräche ersichtlich der gesetzgeberischen Intention, dass Spielhallen, die im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung bereits geschlossen sind bzw. zuvor bereits geschlossen waren, auf Grundlage des § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW wiedereröffnet werden können sollen, 85

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 78; vgl. hierzu eingehend: VG Aachen, Urteil vom 30. Januar 2024 – 10 K 1694/22 –, juris Rn. 54, 57. 86

Dies zu Grunde gelegt, fehlt es im maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung am 12. November 2024 sowie gleichfalls für einen schon vor diesem Zeitpunkt liegenden relevanten Zeitraum bezogen auf die streitgegenständliche Spielhalle 2 an einem ununterbrochenen Spielhallenbestand im Sinne des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW.

Ausweislich der Feststellungen der Beklagten hat die vormalige Betreiberin der streitgegenständlichen Verbundspielhalle (bestehend aus den Spielhallen 1 und 2), die R., die diese im Zeitpunkt des in § 17a Abs. 1 Satz 1 AG GlüStV NRW genannten Stichtages des 1. Januar 2020 tatsächlich betrieben hat, den Spielhallenbetrieb der Verbundspielhalle am Standort P.-straße 0 jedenfalls zum 14. März 2022 vollständig eingestellt und die Verbundspielhalle tatsächlich geschlossen, so dass ein seit dem 1. Januar 2020 ununterbrochener Bestand der Spielhalle spätestens seit dem 14. März 2022 nicht mehr gegeben war. Dies ergibt sich aus den dokumentierten Kontrollen des Außendienstes der Beklagten, der den Spielhallenstandort zu unterschiedlichen Zeiten am 14. März 2022 (um 18:48 Uhr und 22:30 Uhr) und am 18. März 2022 (um 12:19 Uhr) aufgesucht und hierbei festgestellt hat, dass der Verbundspielhallenstandort (bestehend aus den Spielhallen 1 und 2) jeweils tatsächlich geschlossen war und ein Spielhallenbetrieb dort nicht mehr stattfand. Hinzu kommt, dass die Altbetreiberin, die R., am 24. Oktober 2022 wegen Vermögenslosigkeit von Amts wegen aus dem Handelsregister gelöscht wurde. Eine Wiedereröffnung der durch die Altbetreiberin spätestens mit Ablauf des 14. März 2022 tatsächlich geschlossenen Spielhalle 2 durch die Klägerin als Neubetreiberin kann daher – ungeachtet der Tatsache, dass ein zeitlich nahtloser Betreiberwechsel wegen der tatsächlichen vollständigen Betriebsschließung der Verbundspielhalle im Zeitraum vom 14. März 2022 bis einschließlich zum 27. Juni 2022 und der frühestmöglichen Wiedereröffnung der Spielhalle 1 auf Grundlage der glücksspielrechtlichen Erlaubnis vom 28. Juni 2022 sowie der zeitlich nur bis zum 31. Dezember 2022 befristeten Wiedereröffnung der streitgegenständlichen Spielhalle 2 auf Grundlage der Duldungsverfügung vom 28. Juni 2022 ohnehin nicht gegeben wäre – auf der Grundlage des § 17a Abs. 1 AG GlüStV NRW nicht erfolgen. Denn der Spielhallenbestand der Spielhallen 1 und 2 war einerseits für den relevanten Zeitraum vom 14. März 2022 bis einschließlich zum 27. Juni 2022 aufgrund der erfolgten Schließung durch die Altbetreiberin vollständig unterbrochen. Andererseits ist in Bezug auf die streitgegenständliche Spielhalle 2, die auf Grundlage der erteilten Duldungsverfügung vom 28. Juni 2022 kurzzeitig zunächst wiedereröffnen konnte, durch den Ablauf der zeitlich längstens bis zum 31. Dezember 2022 befristeten Duldung erneut eine relevante Unterbrechung des Spielhallenbestandes eingetreten, da der Betrieb der Spielhalle 2 seit dem 1. Januar 2023 nicht mehr von einer Duldung, geschweige denn von einer Erlaubnis gedeckt war, davon auszugehen ist, dass sich die Klägerin angesichts der Strafbarkeit der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels nach § 284 Strafgesetzbuch (StGB) seit dem 1. Januar 2023 rechtskonform verhalten und die Spielhalle 2 geschlossen hat,

88

vgl. zu diesem Aspekt: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Januar 2025 – 4 B 1191/22 –, juris Rn. 22 ff.,

89

und die mit der Schließung einhergehende (erneute) Unterbrechung auch im maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung am 12. November 2024 fortbestand.

90

II. Das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021, wonach die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen ist, ist schließlich mit höherrangigem Recht vereinbar und daher uneingeschränkt

91

anzuwenden.

Diesbezüglich ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass die für den Betrieb von Spielhallen geltende Regelung des Mindestabstands zwischen Spielhallen in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 und das Verbundverbot in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 keinen durchgreifenden verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken begegnen. Sie verstoßen – soweit ein für die Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Grundfreiheiten erforderlicher grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben ist – insbesondere nicht gegen die unionsrechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 und Art. 56 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), stellen in verfassungsrechtlicher Hinsicht einen zulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) sowie die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG dar und werden dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gerecht,

92

vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, juris Rn. 119 ff.; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 34 ff., 44 ff.; BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 2024 – 8 B 20.24 –, juris Rn. 4; BVerwG, Beschluss vom 17. November 2023 – 8 B 28.23 –, juris Rn. 4 ff.; BVerwG, Beschluss vom 16. November 2023 – 8 B 29.23 –, juris Rn. 6 ff.; BVerwG, Beschluss vom 28. September 2023 – 8 B 15.23 –, juris Rn. 5 ff.

93

Die ausschließlich als Bestandsschutzregelung ausgestaltete Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW führt – entgegen der Auffassung der Klägerin – im Falle eines Betreiberwechsels insbesondere nicht zu einer relevanten Ungleichbehandlung natürlicher und juristischer Personen als Spielhallenbetreiber im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend, als juristische Personen im Falle eines Betreiberwechsels gegenüber natürlichen Personen (bzw. Einzelfirmen oder Personengesellschaften) in nicht gerechtfertigter Weise bevorzugt würden, weil nur Ersteren die Privilegierung des § 17a AG GlüStV NRW zu Gute käme. Insoweit fehlt es bereits an einer Ungleichbehandlung im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes. Denn unabhängig davon, ob der bisherige Betreiber der Spielhalle eine juristische oder eine natürliche Person ist, kommt dem Neubetreiber im Falle eines Betreiberwechsels, namentlich der Betriebseinstellung des bisherigen Betreibers – sei es eine natürliche oder juristische Person – und der ggf. zeitlich nahtlosen Wiederaufnahme des Spielhallenbetriebes durch den Neubetreiber, die Privilegierung des § 17a AG GlüStV NRW in beiden Fällen gleichermaßen nicht zu Gute. Werden hingegen lediglich Geschäftsanteile eines als juristische Person organisierten Spielhallenbetriebes veräußert und damit die hinter der juristischen Person stehenden natürlichen oder juristischen Personen „ausgetauscht“, bewirkt dies von vornherein keinen Betreiberwechsel im Rechtssinne, weil die Identität des Spielhallenbetreibers als juristische Person in diesem Fall vollständig unangetastet bleibt. Durch die Veräußerung von Geschäftsanteilen werden nämlich nur die Vorteile und Modalitäten, die der Betriebsorganisation als juristische Person immanent sind, faktisch ausgenutzt, ohne dass sich hierdurch die Identität des Spielhallenbetreibers als juristische Person ändert,

94

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. März 2025 – 3 K 2919/23 –, juris Rn. 86.

95

Die Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW, bei der es sich um eine standortbezogene Berufsausübungsregelung handelt, begründet – ebenso wie das Verbundverbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 – keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit von Spielhallenbetreibern gemäß Art. 12 Abs. 1 GG. Die Übergangsregelung zielt auf eine weitere stufenweise Reduktion des vorhandenen Spielhallenangebotes, dient

96

somit dem überragend wichtigen Gemeinwohlziel der Bekämpfung und Prävention der Glücksspielsucht und ist daher geeignet, sogar objektive Berufswahlbeschränkungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

B. Soweit die Klägerin schriftsätzlich sinngemäß beantragt,	97
das hiesige Verfahren bis zum Abschluss des bei dem Europäischen Gerichtshof anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens zu dem Aktenzeichen C-719/23 (Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana – Spanien) auszusetzen bzw. das hiesige Verfahren ebenfalls dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen,	98
so war diesen Anträgen nicht zu entsprechen.	99
I. Eine Aussetzung des Verfahrens in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO, um die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren C-719/23 abzuwarten,	100
vgl. zur Anwendbarkeit des § 94 VwGO in Bezug auf ein beim Europäischen Gerichtshof bereits anhängiges Vorabentscheidungsverfahren: BVerwG, Beschluss vom 15. März 2007 – 6 C 20.06 –, juris Rn. 4; OVG Bremen, Beschluss vom 27. Juni 2024 – 1 B 37/24 –, juris Rn. 35,	101
kommt nicht in Betracht.	102
Auf die im Vorabentscheidungsverfahren C-719/23 relevanten Fragen, ob Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen bzw. zwischen Spielhallen und Bildungseinrichtungen mit den Grundsätzen der unternehmerischen Freiheit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 26, Art. 49 und Art. 56 AEUV vereinbar sind, kommt es im hiesigen Verfahren nicht entscheidungserheblich an, sodass die Entscheidung des hiesigen Rechtsstreits von deren Beantwortung nicht im Sinne von § 94 VwGO analog abhängt.	103
Auf einen etwaigen Verstoß des Verbundverbotes gemäß § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 und der Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW gegen primäres Unionsrecht, insbesondere gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV), kann sich die Klägerin im hiesigen Verfahren von vornherein nicht berufen, weil es insoweit in Bezug auf die streitbefangene Spielhalle 2 der Verbundspielhalle bereits an einem für die Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Grundfreiheiten erforderlichen grenzüberschreitenden Sachverhalt mangelt. Dem Vortrag der Klägerin lassen sich keinerlei tatsächengestützte Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Klägerin, bei der es sich um eine nach deutschem Recht gegründete juristische Person mit Sitz in Deutschland handelt, die dort ihre (Verbund-)Spielhalle betreibt bzw. zu betreiben beabsichtigt, wegen eines grenzüberschreitenden Bezuges auf die Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit berufen kann. Für das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts reicht es insbesondere nicht aus, dass Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten die angebotenen Dienstleistungen nur nutzen könnten,	104
vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 83; OVG Bremen, Beschluss vom 27. Juni 2024 – 1 B 37/24 –, juris Rn. 32; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 5. April 2023 – 4 LA 9/22 –, juris Rn. 13 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. November 2021 – 6 S 2339/21 –, juris Rn. 17 f. m.w.N.; VG Düsseldorf, Beschluss	105

vom 29. Januar 2024 – 3 L 3133/23 –, juris Rn. 37.

Unabhängig davon ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geklärt, dass die Beurteilung, ob Beschränkungen der Grundfreiheiten den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen und insbesondere das Kohärenzgebot wahren, allein den nationalen Gerichten obliegt, 106

vgl. EuGH, Urteil vom 11. Juni 2015 – C-98/14 –, juris Rn. 56 bis 58, 64 f.; EuGH, Urteil vom 6. November 2003 – C-243/01 –, juris Rn. 65 bis 67, 72; OVG Bremen, Beschluss vom 27. Juni 2024 – 1 B 37/24 –, juris Rn. 33; OVG Bremen, Beschluss vom 15. Juli 2024 – 1 B 143/24 –, juris Rn. 29, 31. 107

Diesbezüglich ist jedoch – wie bereits ausgeführt – in der (nationalen) höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung geklärt, dass die für den Betrieb von Spielhallen geltende Regelung des Mindestabstands zwischen Spielhallen in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 und das Verbundverbot in § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 keinen durchgreifenden verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken begegnen, 108

vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, juris Rn. 119 ff.; BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 – 8 C 6.15 –, juris Rn. 34 ff., 44 ff.; BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 2024 – 8 B 20.24 –, juris Rn. 4; BVerwG, Beschluss vom 17. November 2023 – 8 B 28.23 –, juris Rn. 4 ff.; BVerwG, Beschluss vom 16. November 2023 – 8 B 29.23 –, juris Rn. 6 ff.; BVerwG, Beschluss vom 28. September 2023 – 8 B 15.23 –, juris Rn. 5 ff. 109

II. Eine Aussetzung des Verfahrens in entsprechender Anwendung des § 94 VwGO, um gemäß Art. 267 AEUV den Europäischen Gerichtshof selbst um Vorabentscheidung zu ersuchen, 110

vgl. zur Anwendbarkeit des § 94 VwGO im Falle eines Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 267 AEUV: BVerwG, Beschluss vom 11. September 2013 – 9 B 43.13 –, juris Rn. 5; BVerwG, EuGH-Vorlage vom 18. Februar 2008 – 5 C 13.07 –, juris Rn. 8, 111

ist – ungeachtet der Tatsache, dass die Klägerin nicht ansatzweise substantiiert aufzeigt, welche konkrete Frage zur Auslegung der Verträge im Sinne des Art. 267 Abs. 1 Buchstabe a) AEUV dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt werden sollte – ebenfalls nicht angezeigt. Zur Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ist ein Gericht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nämlich nur verpflichtet, wenn seine Entscheidung mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, 112

vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. März 2015 – 4 BN 7.15 –, juris Rn. 10; BVerwG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 – 7 B 22.10 –, juris Rn. 9. 113

Dies ist hier nicht der Fall, weil gegen das Urteil des erkennenden Gerichts das Rechtsmittel des Antrags auf Zulassung der Berufung gegeben ist. 114

C. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 115

D. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Sätze 1 und 2 Zivilprozessordnung (ZPO). 116

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. 117

Rechtsmittelbelehrung	118
Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils kann bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf schriftlich beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	119
Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich einzureichen.	120
Der Antrag ist zu stellen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.	121
Beschluss	122
Der Wert des Streitgegenstandes wird auf	123
15.000,00 Euro	124
festgesetzt.	125
Gründe	126
Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) erfolgt. Das Gericht zieht für die auf den Betrieb einer Spielhalle gerichtete Klage in Orientierung an dem Vorschlag unter Nr. 54.1 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit den dort genannten Mindestbetrag für den Jahresgewinn von 15.000,00 Euro als Grundlage der Wertfestsetzung heran,	127
vgl. zu dieser Streitwertpraxis: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Oktober 2022 – 4 A 1061/20 –, juris Rn. 50.	128
Rechtsmittelbelehrung	129
Gegen diesen Beschluss kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf der genannten Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser	130

Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt.

