
Datum: 09.07.2024
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 K 1181/22
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2024:0709.6K1181.22.00

Schlagworte: Glücksspielrecht Sportwetten Wettvermittlungsstelle Erlaubnis
Abstandsgebot Mindestabstand Schule

Normen: AG GlüStV NRW § 5 Abs. 6 AG GlüStV NRW § 13 Abs. 13 AG
GlüStV NRW § 13 Abs. 15 GG Art. 3 GG Art. 12 AEUV Art. 49;
AEUV Art 56

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der
Klägerin wird nachgelassen, die Vollstreckung durch
Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils
vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht das beklagte
Land vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu
vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis. 1

Bei der Klägerin handelt es sich um eine in Malta ansässige Gesellschaft, die unter anderem
über die Internetseite „www.bet3000.de“ Sportwetten veranstaltet. Ausweislich der amtlichen
Liste nach Art. 9 Abs. 8 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in
Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021), der sog. „Whitelist“, verfügt sie
seit dem 2. November 2020 über eine entsprechende, bundesweit gültige Konzession. 2 3

Mit Schreiben vom 22. Januar 2020 beantragte die Klägerin bei der Bezirksregierung R. die glücksspielrechtliche Erlaubnis zur Vermittlung ihrer Sportwetten in mehreren Wettvermittlungsstellen, darunter auch einer solchen in dem Gebäude J.-straße N01 in O., die von Frau N. betrieben werden soll. In der Folgezeit reichte die Klägerin die notwendigen Formblätter nach und fügte entsprechende Anlagen einschließlich eines umfangreichen „Sozialkonzepts“ bei.

Unter dem 10. September 2020 wandte die Bezirksregierung R. sich an die Stadt O. und erklärte, die zur Genehmigung gestellte Wettvermittlungsstelle unterschreite nach ihren Informationen den vorgeschriebenen Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu öffentlichen Schulen. In diesem Radius befinde sich nämlich die G., eine städtische Hauptschule. Die Behörde dürfe unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts von der Vorgabe des Mindestabstands abweichen, etwa wegen bauplanungsrechtlicher Vorgaben der Standortgemeinden oder wegen städtebaulicher Besonderheiten hinsichtlich des Standorts und der Lage. Es werde daher um Mitteilung zum Vorliegen/ Nichtvorliegen der Ausnahmetatbestände sowie um Auskunft gebeten, ob die Wettvermittlungsstelle bereits am 22. Mai 2019 auf der Grundlage einer bestandskräftigen Baugenehmigung betrieben worden sei. 5

Das Grundstück der vorgenannten Schule liegt vom Eingang der Wettvermittlungsstelle weniger als 90 Meter entfernt (Luftlinie), wie der nachfolgende Kartenausschnitt (abgerufen auf tim-online.nrw.de und hinsichtlich der Lage des Eingangs des Ladenlokals mit den vorliegenden Baugenehmigungen abgeglichen) zeigt: 6

[An dieser Stelle befindet sich in der Original-Entscheidung eine Skizze] 7

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2020 teilte die Stadt O. der Bezirksregierung mit, die Wettvermittlungsstelle sei vom aktuellen Betreiber zum 1. September 2015 gewerberechtlich angemeldet worden. Es bestehe eine Baugenehmigung bzw. eine „elektronische Ersterfassung“, die vom 28. Mai 2020 / 2. Mai 2018 datiere. Bauplanungsrechtliche Vorgaben oder städtebauliche Besonderheiten, welche die Unterschreitung des Regelabstands rechtfertigen würden, seien nicht gegeben. 8

Tatsächlich war der Fa. W. unter dem 2. Mai 2018 eine Baugenehmigung für die Nutzungsänderung eines Ladenlokals in eine Tipp- und Wettannahmestelle erteilt worden. Mit Baugenehmigung vom 28. Mai 2020 war eine geringfügige Erweiterung der Tipp- und Wettannahmestelle (durch Änderung von Innenwänden) genehmigt worden. 9

Mit Bescheid vom 28. Februar 2022 lehnte die Bezirksregierung R. die Erteilung der beantragten glücksspielrechtlichen Erlaubnis ab und erlegte die Kosten des Verfahrens der Klägerin auf. Zur Begründung führte sie aus: Für die zur Genehmigung gestellte Wettvermittlungsstelle gelte der gesetzlich vorgeschriebene Mindestabstand von 350 Metern (Luftlinie). Der für Bestandsbetriebe geltende reduzierte Mindestabstand komme hingegen nicht zur Anwendung, weil die maßgebliche Baugenehmigung vom 28. Mai 2020 zum Stichtag (22. Mai 2019) noch nicht vorgelegen habe. Das Grundstück der G. beginne in einem Abstand von 94,4 Metern (Luftlinie) vom Eingang der geplanten Wettvermittlungsstelle. Der Mindestabstand sei somit unterschritten. Im Rahmen der Ermessensentscheidung seien keine Gründe ersichtlich, die Anlass zu einer Unterschreitung des Mindestabstands gäben. Dass der Fußweg länger sei als die als Luftlinie gemessene Entfernung liege in der Natur der Sache und begründe keinen atypischen Fall. Ein größeres Hindernis wie etwa ein Flusslauf oder eine mehrspurige Schnellstraße ohne nahe Querungsmöglichkeit seien nicht gegeben. Auch Vertrauensschutzgesichtspunkte rechtfertigten keine abweichende Entscheidung. 10

Hinsichtlich der Verwaltungsgebühr seien Veranstalterin und Vermittler als Gesamtschuldner zu betrachten. Die Inanspruchnahme der Veranstalterin diene unter Berücksichtigung ihrer anzunehmenden Solvenz und ihrer Stellung als gesetzlich vorgesehene Antragstellerin insbesondere der Sicherstellung einer erfolgreichen und verfahrensvereinfachenden einheitlichen Zahlungsabwicklung.

Am 11 März 2022 hat die Klägerin Klage erhoben.

11

Zur Begründung führt sie aus: Die Behörde sei fehlerhaft davon ausgegangen, dass die Wettvermittlung erst seit dem 28. Mai 2020 baurechtlich genehmigt gewesen sei. Tatsächlich sei das Vorhaben bereits durch Baugenehmigung vom 2. Mai 2018 als „Tipp- und Wettannahmestelle“ genehmigt worden. Dies sei aufgrund der entsprechenden Angaben der Stadt O. auch für die Bezirksregierung erkennbar gewesen. Insoweit sei allenfalls auf den für Bestandsbetriebe geltenden Mindestabstand von einhundert Metern abzuheben. Zudem sei bei der Messung auf die südöstliche Ecke des Schulgrundstücks abgestellt worden. Hier befänden sich indes Parkplätze; das Schulareal beginne erst dahinter. Zudem sei der nach hinten versetzte Eingang der Wettvermittlungsstelle nicht berücksichtigt worden und die Messung müsse weiter südlich ansetzen. Der Fußweg zwischen den Eingängen sei sogar 250 Meter lang. Selbst bei Zugrundelegung des von der Behörde angenommenen Abstands von 94,4 Metern werde der Mindestabstand im Übrigen nur minimal unterschritten. Insoweit erscheine ein Dispens angezeigt.

12

Es bestehe zudem die Möglichkeit, zusätzliche Vorkehrungen zur Vermeidung von Anreizwirkungen auf Kinder und Jugendliche zu treffen; insoweit liege ein Ermessensausfall vor.

13

Die Abstandsregelung sei im Übrigen gar nicht anwendbar, weil sie gegen die unionsrechtliche Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verstoße. Denn sie sei evident zweckuntauglich, unverhältnismäßig und inkohärent. Jugendschutz qua Gewöhnungsvermeidung werde auf Normebene wie auch auf Exekutivebene vielfach konterkariert. Zu nennen seien hier die Ausstrahlung von Werbung für Sportwetten im Fernsehen (z.B. Sportschau), die Wahl eines Sportwettenveranstalters als Sponsor der Fußballnationalmannschaft, die Zulassung von Online-Wettangeboten (z.B. virtuelles Automatenpiel), die Tätigkeit des staatlichen Glücksspielanbieters, der selbst in Publikationen die Gefahren des Glücksspiels verharmlose. Inkohärent seien hinsichtlich des Abstandsgebots auch die Privilegierung des staatlichen Anbieters ODDSET sowie die Regelung zum Aufstellen von Geldspielgeräten in Gaststätten; hier gelte trotz hohen Suchtpotentials kein Nebengeschäftsverbot und kein Abstandsgebot. Bei Veranstaltern, die – wie sie selbst – auch Pferdewetten anböten, stelle sich schließlich die Frage, warum das nebengeschäftlich erfolgende Angebot von Sportwetten nicht ebenfalls ohne Abstand erfolgen dürfe, zumal man die Betriebe äußerlich so gestalten könne, dass sie wie reine Buchmacherbetriebe aussähen.

14

Die Klägerin beantragt (schriftsätzlich),

15

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 28. Februar 2022, Az.: 21.03.02-007/20, zu verpflichten, ihren Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben der Wettvermittlungsstelle an L. unter der Anschrift N02 O., J.-straße N01 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

16

Das beklagte Land beantragt (schriftsätzlich),

17

18

die Klage abzuweisen.

Die das Land vertretende Behörde trägt vor, sie halte die Klage bereits für unzulässig. Denn die Vermittlerin W. habe ihre Klage gegen den Ablehnungsbescheid zurückgenommen, so dass die Ablehnung ihr gegenüber bestandskräftig sei. Für eine Klage der Klägerin als Veranstalterin fehle daher das Rechtsschutzbedürfnis. 19

Die Klage sei aber auch unbegründet. Die Klägerin habe nun zwar – erstmals mit Schriftsatz vom 25. April 2022 – eine Baugenehmigung vom Mai 2018 vorgelegt. Auch bei Zugrundelegung eines Mindestabstands von einhundert Metern bleibe es aber bei der Unterschreitung. Denn die Entfernung zwischen dem Eingang der Wettvermittlungsstelle und der nächstgelegenen Grenze des Schulgrundstücks betrage höchstens 94,4 Meter, wobei seinerzeit zugunsten der Klägerin leicht in das Grundstück der Schule hinein gemessen worden sei, um mögliche Ungenauigkeiten auszuschließen. Die Unterschreitung des Mindestabstands könne auch nicht im Rahmen des auszuübenden Ermessens gestattet werden. Es handele sich um eine normale innerstädtische Bebauung und es bestehe sogar eine Sichtverbindung zu der Schule. Auch die Stadt O. habe zu einer Reduzierung keinen Anlass gesehen. Zudem sei noch nicht dargelegt worden, dass die Wettvermittlungsstelle am Stichtag (22. Mai 2019) bereits bestanden habe. 20

Die Möglichkeit der Erteilung einer Genehmigung unter Auflagen sehe § 13 Abs. 13 AG GlüStV NRW – anders als § 5 Abs. 5 AG GlüStV NRW – gerade nicht vor. 21

Die in Rede stehenden Regelungen seien auch nicht unionsrechts- oder verfassungswidrig. Es sei geklärt, dass die unterschiedliche Regelung verschiedener Glücksspielformen zulässig sei, sofern eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht gelassen werde. Das Ziel einer Gewöhnungsvermeidung bei Kindern und Jugendlichen bleibe auch in Ansehung der von der Klägerin als „Konterkarierung“ genannten Umstände gerechtfertigt. Dass der Fußweg zwischen den Eingängen länger sei, sei unerheblich, denn das Gesetz stelle auf die Luftlinie ab. 22

Inzwischen sei im Übrigen eine Wettvermittlungsstelle in dem Gebäude V. N03 – 45,8 Meter von dem streitgegenständlichen Ladenlokal entfernt – genehmigt worden. Da die Übergangsregelung des § 13 Abs. 15 S. 1 AG GlüStV NRW nicht mehr greife, stehe auch dies der Erteilung der begehrten Erlaubnis entgegen. 23

Die von der Wettvermittlerin W. gegen den Ablehnungsbescheid erhobene Klage (19 K 1413/22) ist am 8. Mai 2023 zurückgenommen worden. 24

Wegen der sonstigen Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 25

Entscheidungsgründe: 26

Das Gericht entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) im schriftlichen Verfahren, nachdem die Beteiligten übereinstimmend auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet haben. 27

Die Klage ist sowohl unzulässig als auch unbegründet. 28

A. 29

30

Unzulässig ist die Klage, weil es der Klägerin an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis fehlt.

Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn die Klage nicht geeignet ist, zur Verbesserung der subjektiven Rechtsstellung der klagenden Person beizutragen, wenn sie also für die klagende Person offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile bringen kann. 31

Vgl. dazu etwa OVG NRW, Urteil vom 23. November 2023 ? 10 A 3502/20 -, juris; NdsOVG, Beschluss vom 7. März 2023 - 11 LA 380/22 -, juris Rn. 14. 32

Dies ist hier der Fall. Für den Betrieb einer Wettvermittlungsstelle am jeweils beantragten Standort bedarf es kumulativ einer Erlaubnis des Wettveranstalters und einer solchen des Wettvermittlers. Dies folgt aus der gesetzlichen Konzeption des § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (AG GlüStV) NRW i.V.m. § 5 Abs. 8 der Verordnung über die Annahme- und Wettvermittlungsstellen des Landes Nordrhein-Westfalen (AnVerVO NRW), wonach die Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle durch einen Vermittler dem Inhaber der Veranstaltererlaubnis für Sportwetten und dem Vermittler erteilt wird (vgl. § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 AG GlüStV NRW), mithin Adressat der Erlaubnis sowohl der Wettveranstalter als auch der im Antrag bezeichnete Wettvermittler ist (vgl. § 5 Abs. 8 AnVerVO NRW). Dem legalen Betrieb einer Wettvermittlungsstelle steht es mithin entgegen, wenn die beantragte Erlaubnis gegenüber dem Wettvermittler bestandskräftig versagt wird. Erwächst die Versagung der beantragten Erlaubnis gegenüber dem Wettvermittler in Bestandskraft, fehlt einer auf Erlaubniserteilung gerichteten Klage des Wettveranstalters regelmäßig das Rechtsschutzbedürfnis. Eine solche Klage kann dann nämlich angesichts des kumulativen Erlaubnisfordernisses für den Wettveranstalter offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile mehr bringen, denn selbst wenn dieser isoliert eine Erlaubnis erhielte, berechtigte diese allein jedenfalls nicht zum Betrieb der Wettvermittlungsstelle am beantragten Standort durch den im Antrag benannten Wettvermittler, weil diesem der Betrieb der Wettvermittlungsstelle nicht erlaubt worden ist und dies ohne einen vollständig neuen Erlaubnisantrag (des Veranstalters) auch nicht mehr nachgeholt werden kann. 33

So bereits VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 - 3 K 3201/21 -, juris Rn. 61, und Gerichtsbescheid vom 12. Oktober 2023 - 3 K 7071/22 -, juris; VG Arnsberg, Urteil vom 7. Mai 2024 - 1 K 2409/22 -, nicht veröffentlicht, UA S. 5 f. 34

Vorliegend haben zwar sowohl die Klägerin als Wettveranstalterin als auch Frau W. als designierte Wettvermittlerin Klage gegen den an sie adressierten Erlaubnisversagungsbescheid erhoben. Die Klage der Frau W. ist indes im Mai 2023 zurückgenommen worden, so dass der Ablehnungsbescheid ihr gegenüber bestandskräftig geworden ist. Die Erteilung einer isolierten Erlaubnis an die Klägerin kann dieser folglich keinen Vorteil mehr verschaffen. 35

B. 36

Die Klage ist aber auch unbegründet. 37

Die mit Bescheid der Bezirksregierung vom 28. Februar 2022 erfolgte Ablehnung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO); die Klägerin hat keinen Anspruch auf die beantragte Neubescheidung ihres Antrags auf Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die in Rede stehende Wettvermittlungsstelle. Weder begegnet die Entscheidung im konkreten Fall Bedenken (dazu nachfolgend unter I.), noch 38

bestehen durchgreifende Zweifel an der Vereinbarkeit der ihr zugrundeliegenden Rechtsvorschriften mit Verfassungs- oder Unionsrecht (dazu nachfolgend unter II.).

I. 39

Die Rechtsgrundlage für die Erteilung der Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle beinhalten § 4 Abs. 1 S. 1, § 21a Abs. 1 S. 2, Abs. 5 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) und § 4 Abs. 1, § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 AG GlüStV NRW. Gemäß § 21a Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 bedarf die Vermittlung von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen der Erlaubnis nach § 4 GlüStV 2021; das Nähere regeln gemäß § 21a Abs. 5 GlüStV 2021 die Länder. § 13 Abs. 1 S. 1 AG GlüStV NRW bestimmt insoweit, dass die Vermittlung von Sportwetten in einer stationären Vertriebsstätte der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV 2021 und den weiteren Vorschriften des Ausführungsgesetzes bedarf. Dabei kann der Antrag auf Erlaubnis zum Betreiben einer Wettvermittlungsstelle durch einen Vermittler gemäß § 13 Abs. 2 S. 2 AG GlüStV NRW nur durch den Veranstalter gestellt werden. Nach § 4 Abs. 1 S. 5 AG GlüStV NRW soll die Erlaubnis erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 AG GlüStV NRW erfüllt sind. 40

Vorliegend hat die Bezirksregierung die Erteilung der Erlaubnis in nicht zu beanstandender Weise auf der Grundlage von § 13 Abs. 13 S. 2 i.V.m. Abs. 15 S. 2 AG GlüStV NRW abgelehnt. Nach § 13 Abs. 13 S. 2 AG GlüStV NRW sollen Wettvermittlungsstellen nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig ein Mindestabstand von 350 Metern zu Grunde gelegt werden. Bei Wettvermittlungsstellen, die bereits am 22. Mai 2019 bestanden und zu diesem Zeitpunkt über eine Baugenehmigung verfügt haben („Bestandswettvermittlungsstellen“), soll demgegenüber gemäß § 13 Abs. 15 S. 2 AG GlüStV NRW regelmäßig ein Mindestabstand von nur 100 Metern zu Grunde gelegt werden. 41

Gemäß § 13 Abs. 13 S. 4 AG GlüStV NRW darf die Erlaubnisbehörde im Übrigen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes im Einzelfall von der Maßgabe zum Mindestabstand abweichen. Der Behörde steht insoweit Ermessen zu. Dem Zweck der Ermächtigung im Sinne von § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) NRW und § 114 VwGO entspricht es, wenn sich die Behörde bei ihrer Entscheidung von der gesetzgeberischen Grundentscheidung in § 13 Abs. 13 S. 2 AG GlüStV NRW leiten lässt und nur in atypischen Fällen, in denen dies unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip angezeigt ist, überhaupt eine Unterschreitung des Mindestabstands in Betracht zieht. 42

So bereits OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2022 - 4 B 1864/21 -, juris Rn. 107. 43

In entsprechender Anwendung des § 5 Abs. 3 AnVerVO NRW können dabei bauplanungsrechtliche Vorgaben der Standortgemeinden, städtebauliche Besonderheiten hinsichtlich des jeweiligen Standorts und der Lage – etwa Geländehindernisse wie Bahnlinien oder Flussläufe, die die fußläufige Erreichbarkeit atypisch erschweren – und der minimale Umfang einer Unterschreitung des Mindestabstandsgebots berücksichtigt werden. 44

So bereits OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2022 - 4 B 1864/21 -, juris Rn. 109 ff.; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 24. November 2023 - 6 L 689/23 -, juris Rn. 30 ff. 45

Im Rahmen der Ermessensentscheidung sind aber auch die besonderen Anforderungen des Kinder- und Jugendschutzes, dem der Mindestabstand zu öffentlichen Schulen und zu 46

Kinder- und Jugendeinrichtungen dient, zu berücksichtigen.

So bereits OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2022 - 4 B 1864/21 -, juris Rn. 111, unter Hinweis auf den Erlass des Innenministeriums NRW vom 14. September 2021 (13-38.07.03-2), S. 6 f., 16. 47

Gemessen an diesen Maßstäben weist die Entscheidung der Bezirksregierung keine durchgreifenden Rechtsfehler auf. Die Behörde hat erkannt, dass sie hinsichtlich des Mindestabstands zu öffentlichen Schulen und zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe eine die Umstände des Einzelfalls berücksichtigende Ermessensentscheidung zu treffen hat. Allerdings ist sie dabei zunächst von der Annahme ausgegangen, dass die maßgebliche Baugenehmigung erst im Jahre 2020 erteilt worden ist. Tatsächlich ist jedoch bereits unter dem 2. Mai 2018 eine Baugenehmigung für die Umnutzung des Ladenlokals in eine Tipp- und Wettannahmestelle erteilt worden. Auch wenn man zugunsten der Klägerin unterstellt, dass die Wettvermittlungsstelle bereits zum Stichtag (22. Mai 2019) tatsächlich bestanden hat und dass sie der im Mai 2018 erteilten Baugenehmigung entspricht, ist die Entscheidung der Bezirksregierung, die insoweit im Klageverfahren ihre Ermessenserwägungen ergänzt hat (§ 114 S. 2 VwGO), nicht zu beanstanden. 48

Auszugehen war dann von dem für Bestandswettvermittlungsstellen regelmäßig geltenden Mindestabstand von 100 Metern. Der Abstand zu der in Rede stehenden öffentlichen Schule (K.) unterschreitet diese Schwelle. Denn gemäß § 13 Abs. 13 S. 3 i.V.m. § 5 Abs. 6 S. 1 und 2 AG GlüStV NRW ist insoweit auf die „Luftlinie“ abzustellen und bei öffentlichen Schulen für die Messung des Abstands zum Eingang der Wettvermittlungsstelle die Grenze des Schulgrundstücks maßgeblich. Der Abstand von der Grenze des Schulgrundstücks (Gemarkung Y., Flur N04 Flurstück N05) zu dem in den Bauvorlagen zur Baugenehmigung vom 2. Mai 2018 dargestellten Eingang der Wettvermittlungsstelle beträgt weniger als 90 Meter, wie sich anhand von Messungen in der landeseigenen Datenbank „TIM-online“ feststellen lässt. Dass an der dem Vorhabengrundstück zugewandten Südgrenze des Schulgrundstücks Stellplätze vorhanden sind und der Haupteingang des Schulgebäudes sich an anderer Stelle befindet, ändert nach der gesetzlichen Vorgabe nichts daran, dass der Abstand zur Wettvermittlungsstelle von der Grundstücksgrenze aus zu messen ist. 49

Die Entscheidung der Bezirksregierung, die Unterschreitung des Mindestabstands vorliegend nicht gemäß § 13 Abs. 13 S. 4 AG GlüStV NRW hinzunehmen, lässt Ermessensfehler nicht erkennen. Die Behörde hat sich mit den örtlichen Verhältnissen im Umfeld der geplanten Wettvermittlungsstelle auseinandergesetzt und nachvollziehbar angenommen, dass besondere Umstände, die ausnahmsweise („im Einzelfall“) entgegen dem gesetzlichen Grundsatz die Zulassung eines geringeren Abstands rechtfertigen könnten, nicht gegeben sind. So gibt es keine natürlichen oder städtebaulichen Barrieren, welche das Schulgrundstück von der Wettvermittlungsstelle abschirmen oder den Fußweg zwischen beiden Orten in außergewöhnlicher Weise verlängern. Dass der Mindestabstand im vorliegenden Fall um „nur“ rund zehn Meter unterschritten wird, legt für sich genommen keine Ausnahme nahe. Denn die gesetzliche Festlegung eines „regelmäßig“ zu wahrenden Mindestabstands von einhundert Metern für Bestandswettvermittlungsstellen impliziert, dass nur bei Vorliegen besonderer Umstände, also in Ausnahmefällen, ein geringerer Abstand von der Behörde toleriert werden soll. Von einer zu vernachlässigenden „minimalen“ Unterschreitung im Sinne des entsprechend anwendbaren § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AnVerVO NRW kann vorliegend keine Rede sein. 50

Soweit die Klägerin meint, die Bezirksregierung hätte anstelle einer Ablehnung die Erteilung der Erlaubnis unter Anordnung „zusätzlicher Vorkehrungen zur Vermeidung von 51

Anreizwirkungen auf Kinder und Jugendliche“ erwägen müssen, wie sie in § 5 Abs. 5 S. 3 AG GlüStV NRW für in die Vertriebsorganisation des staatlichen Veranstalters eingegliederte Annahmestellen vorgesehen sind, vermag die Kammer ihr nicht zu folgen. Der Gesetzgeber hat die beiden Formen des Glücksspielangebots erkennbar unterschiedlich geregelt und in § 13 Abs. 13 S. 4 AG GlüStV für die Unterschreitung des Mindestabstands durch Wettvermittlungsstellen eine speziellere, die konkreten örtlichen Verhältnisse in den Mittelpunkt stellende Regelung statuiert.

Vgl. VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 - 24 K 1472/21 -, juris Rn. 173 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 - 3 K 3202/21 -, juris Rn. 103 ff.; VG Münster, Urteil vom 7. November 2023 - 9 K 1044/22 -, juris Rn. 418 ff. 52

Dies hindert die Behörde zwar nicht, bei Vorliegen entsprechender Besonderheiten des Standorts und seines Umfelds eine Erlaubnis trotz Unterschreitung des Mindestabstands unter Anordnung zusätzlicher Vorkehrungen zu erteilen. Wenn sie eine solche Entscheidung in Fällen, in denen keine örtlichen Besonderheiten bestehen, ablehnt, kann dies angesichts der gesetzlichen Vorgabe aber regelmäßig nicht als ermessensfehlerhaft betrachtet werden. Dass sich gerade im vorliegenden Fall die Anordnung besonderer Vorkehrungen als milderer Mittel aufdrängt, ist weder von der Klägerin aufgezeigt worden, noch ersichtlich. 53

Der mehrfache pauschale Hinweis der Klägerin auf die „Grenzen des § 114 S. 2 VwGO“ schließlich verfährt nicht. Richtig ist, dass diese Vorschrift die prozessualen Voraussetzungen für eine Ergänzung defizitärer Ermessenserwägungen schafft, nicht aber für eine erstmalige Ausübung des Ermessens oder für eine im Kern völlig neue Ermessensbetätigung während des bereits anhängigen Klageverfahrens. 54

Vgl. nur BVerwG, Urteile vom 5. Mai 1998 - 1 C 17.97 -, BVerwGE 106, 351 ff. = juris Rn. 37 und vom 23. Oktober 2007 - 1 C 10.07 -, BVerwGE 129, 367 ff. = juris Rn. 30, mit weiteren Nachweisen. 55

Vorliegend hat die Behörde indes die gebotene Ermessensausübung auf der Grundlage von § 13 Abs. 13 S. 2 bis 4 AG GlüStV NRW von vornherein vorgenommen und dabei grundsätzlich auch die für die Entscheidung wesentlichen Gesichtspunkte in den Blick genommen. Dass sie die für Bestandswettvermittlungsstellen in § 13 Abs. 15 S. 2 AG GlüStV NRW vorgesehene Reduzierung auf einen Mindestabstand von regelmäßig einhundert Metern erst nachträglich in ihre Entscheidung einbezogen hat, führt nicht dazu, dass von einer ihrem Wesen nach neuen Entscheidung auszugehen ist, deren Einbeziehung in das Klageverfahren über die Grenzen des § 114 S. 2 VwGO hinausginge. 56

II. 57

§ 13 Abs. 13 S. 2 AG GlüStV NRW und die angesprochenen ergänzenden Vorschriften zum Abstandsgebot verstoßen entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht gegen höherrangiges Recht. 58

Ebenso bereits VG Köln, Urteil vom 5. Oktober 2022 - 24 K 1472/21 -, juris Rn. 175 ff.; VG Minden, Urteil vom 16. Februar 2023 - 3 K 990/22 -, juris Rn. 18 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 - 3 K 3201/21 -, juris Rn. 109 ff.; VG Münster, Urteil vom 7. November 2023 - 9 K 1044/22 -, juris Rn. 102 ff.; VG Arnsberg, Urteil vom 21. Februar 2024 - 1 K 1809/22 -, n.v., UA S. 14 ff., sowie (im Eilverfahren) OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Juni 2022 - 4 B 1864/21 -, juris Rn. 66 ff., und vom 8. Dezember 2023 - 4 B 511/22 -, juris Rn. 15 ff. 59

Dies gilt sowohl für das Unionsrecht als auch für das nationale Verfassungsrecht.

Das Abstandsgebot stellt allerdings eine Beschränkung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 Abs. 1 und Art. 56 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Es muss daher durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet sein, die Verwirklichung eines mit ihm verfolgten, unionsrechtlich legitimen Ziels zu fördern. Zudem darf es nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Bei der Ausgestaltung der Glücksspielregulierung verbleiben indes erhebliche Regelungsspielräume. Der Europäische Gerichtshof betont insoweit nämlich die Freiheit der Mitgliedstaaten, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen, das anzustrebende Schutzniveau zu bestimmen und zu entscheiden, welche Erfordernisse sich zum Schutz der betroffenen Interessen ergeben. Eine entsprechende Regelung darf nicht diskriminierend sein und sie muss zur Erreichung des mit ihr verfolgten Gemeinwohlziels in systematischer und kohärenter Weise beitragen. Das Unionsrecht verlangt insoweit aber weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung oder eine die föderalen Zuständigkeiten innerhalb eines Mitgliedstaats übergreifende Gesamtkohärenz; ausreichend ist vielmehr, dass in anderen Bereichen nicht Umstände durch entsprechende Vorschriften herbeigeführt werden, die zur Folge haben, dass die fragliche Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nichts beitragen kann.

61

Ausführlich zu diesen Anforderungen im Zusammenhang mit der Glücksspielregulierung VG Gelsenkirchen, Urteil vom 14. November 2023 - 6 K 3519/21 -, juris Rn. 84 ff., mit weiteren Nachweisen.

62

Auch in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Grundgesetz (GG)) wird durch das Abstandsgebot in Form einer Berufsausübungsregelung eingegriffen. Der Eingriff muss auch insoweit zur Erreichung eines legitimen Ziels geeignet sein und darf nicht weiter gehen, als die Gemeinwohlbelange es erfordern. Ferner müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen. Ein Eingriff ist dabei bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zielerreichung genügt. Dem Gesetzgeber kommt dabei im Übrigen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu; es ist vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Gebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen sind zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt. Föderal unterschiedliche oder auch konkurrierende Lösungswege sind im Bundesstaat angelegt. Neben der Berufsfreiheit ist bei der Regelung unterschiedlicher Glücksspielformen vor allem der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten, der eine Ungleichbehandlung ohne hinreichenden sachlichen Grund verbietet. Die Maßstäbe der verfassungsrechtlichen Prüfung entsprechen nach alledem weitgehend denen des Unionsrechts.

63

Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben im Zusammenhang mit der Glücksspielregulierung VG Gelsenkirchen, Urteil vom 14. November 2023 - 6 K 3519/21 -, juris Rn. 170 ff., mit weiteren Nachweisen.

64

Gemessen an diesen unions- und verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäben sind die fraglichen Regelungen zum Abstandsgebot, mit dem der Gesetzgeber Ziele der Suchtbekämpfung und des Jugendschutzes verfolgt,

65

66

vgl. die Begründung der einschlägigen Gesetzentwürfe der Landesregierung, LT-Drucksache 17/6611, S. 36, sowie LT-Drucksache 17/12978, S. 84 f.,

im Ergebnis nicht zu beanstanden. Die Kammer schließt sich insoweit der oben zitierten einhelligen Rechtsprechung der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte an. Sie sieht zur Vermeidung von Wiederholungen von einer weiteren Begründung ab und macht sich namentlich die entsprechenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf in dessen Urteil vom 13. Juni 2023 (3 K 3201/21) zu eigen. 67

VG Düsseldorf, Urteil vom 13. Juni 2023 - 3 K 3201/21 -, juris Rn. 109 ff., mit zahlreichen Nachweisen. 68

Mit dem von der Klägerin hervorgehobenen Einwand, die angestrebten Ziele des Jugendschutzes und der Suchtbekämpfung würden „auf Normebene wie auch auf Exekutivebene vielfach konterkariert“, hat die Kammer sich im Übrigen bereits in anderem Kontext eingehend auseinandergesetzt. 69

Nämlich im Zusammenhang mit dem „Nebengeschäftsverbot“, vgl. dazu VG Gelsenkirchen, Urteil vom 14. November 2023 - 6 K 3519/21 -, juris Rn. 108 ff., Rn. 139 ff., Rn. 149 ff., mit weiteren Nachweisen. 70

Man kann weitere Einschränkungen des Glücksspielwesens – etwa im Bereich der Sportwettenwerbung – durchaus für sinnvoll und im Interesse der genannten Ziele wünschenswert halten. Dass das Fehlen einer noch restriktiveren Regulierung des Sportwettensektors und anderer Glücksspielformen den Nutzen der vorliegend zu beurteilenden Abstandsregelung für die Ziele des Jugendschutzes und der Suchtbekämpfung aufhebt, lässt sich aber nicht feststellen. 71

III. 72

Ob der Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis für die streitgegenständliche Wettvermittlungsstelle auch § 13 Abs. 13 S. 1 AG GlüStV NRW entgegensteht, dem zufolge zu anderen Wettvermittlungsstellen ein Mindestabstand von einhundert Metern nicht unterschritten werden soll, kann nach alledem offenbleiben. Denn die Bezirksregierung hat erst im Klageverfahren mit Blick auf eine inzwischen in dem Gebäude A.-straße N03 eröffnete Wettvermittlungsstelle zusätzlich einen Verstoß gegen das „Trennungsgebot“ des § 13 Abs. 13 S. 1 AG GlüStV NRW angeführt. Dass sie an ihrer Entscheidung, die von der Klägerin begehrte Erlaubnis bereits wegen des Verstoßes gegen das „Mindestabstandsgebot“ zu versagen, festhält, steht indes außer Zweifel. 73

C. 74

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 75

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung. 76

Rechtsmittelbelehrung: 77

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 78

79

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 80
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 81
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, 82
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder 82
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. 83

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen 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, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, schriftlich einzureichen. 84

Auf die unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen. 85

Im Berufungsverfahren muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Der Kreis der als Prozessbevollmächtigte zugelassenen Personen und Organisationen bestimmt sich nach § 67 Abs. 4 VwGO. 86

B e s c h l u s s : 87

Der Streitwert wird auf 15.000,- Euro festgesetzt. 88

G r ü n d e: 89

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an dem Vorschlag zu Ziffer 54.1 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 90

Rechtsmittelbelehrung: 91

Gegen diesen Beschluss findet innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt. 92

Die Beschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen einzulegen. Über sie entscheidet das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, falls das beschließende Gericht ihr nicht 93

abhilft.

Auf die unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) wird hingewiesen.

94