



28.02.2017

Wichtige neue Entscheidung

Glücksspielrecht: Über den zulässigen Abstand des § 21 Abs. 2 GlüStV entscheidet die Griffnähe

§ 2 Abs. 3, § 1 Nr. 1, § 21 Abs. 2, § 29 Abs. 1 Satz 3, § 29 Abs. 2 GlüStV, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG

Untersagung der Vermittlung von Sportwetten
Trennungsgebot für Spielhallen und Annahmestellen für die Vermittlung von Sportwetten
Begriffspaar „Gebäude und Gebäudekomplex“
Gleichbehandlung von Spielhallen und Annahmestellen für die Sportwettenvermittlung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 11.10.2016, Az. 10 BV 15.590

Orientierungssätze der LAB:

1. Ob die Belegenheit in einem Gebäude oder Gebäudekomplex im Rahmen des § 21 Abs. 2 GlüStV zu bejahen ist, entscheidet sich nach dem Kriterium der sog. Griffnähe.
2. Ob Griffnähe im Sinne des § 21 Abs. 2 GlüStV vorliegt, richtet sich nicht nach festen, nach Metern bestimmten Abständen. Stattdessen ist auf die konkreten Umstände des

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Einzelfalls abzustellen, die sich an der glücksspielrechtlichen Gefahrenlage zu orientieren haben; entscheidend ist hierbei die räumliche Nähebeziehung, die sich in den Punkten Kurzläufigkeit, Sichtbeziehungen und Möglichkeit der Fortwirkung des einmal getroffenen Entschlusses zum Spiel niederschlägt.

3. § 21 Abs. 2 GlüStV stellt keine Ungleichbehandlung von Sportwettenvermittlern mit Spielhallenbetreibern dar.

Hinweis:

Der Kläger führt eine in einem Bahnhofsgebäude gelegene Buchhandlung, in der er zugleich eine Annahmestelle zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung (SLV) betreibt. Die hierfür benötigte Erlaubnis wurde ihm 2008 erteilt, ist jedoch unter Hinweis auf die Rechtsänderungen beim Glücksspielstaatsvertrag 2013 insoweit widerrufen worden, als sie die Vermittlung der von der SLV veranstalteten Sportwetten umfasste, und wurde mit einer entsprechenden Untersagungsverfügung flankiert. Zur Begründung wurde aufgeführt, dass sich im selben Gebäude bzw. Gebäudekomplex eine Spielhalle befinde. Hiergegen wendet sich der Kläger.

Der zur Entscheidung berufene 10. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) befasst sich in dieser Entscheidung mit dem auslegungsbedürftigen Begriffspaar „Gebäude und Gebäudekomplex“ des § 21 Abs. 2 GlüStV. Gerade beim Begriff „Gebäudekomplex“ könne auf keine Legaldefinition zurückgegriffen werden und hinsichtlich der im Einzelfall vorstellbaren weiten Abstände sei eine restriktive Auslegung geboten. Die obergerichtliche Rechtsprechung habe sich insoweit an der gesetzgeberischen Absicht orientiert und das Kriterium der sog. Griffnähe entwickelt (Rn. 21).

Maßstab des § 21 Abs. 2 GlüStV müsse die typische glücksspielrechtliche Gefahrenlage sein, der der Gesetzgeber mit der Norm entgegenwirken wollte. Um folglich eine ausufernde und damit möglicherweise verfassungswidrige Anwendung der Vorschrift auszuschließen, sieht der Senat durchaus die Notwendigkeit, im Einzelfall eine einschränkende Auslegung nicht nur bei einem Gebäudekomplex, sondern auch beim Begriff „Gebäude“ vorzunehmen.

Um das Erfordernis der sog. Griffnähe zu bestimmen, ist der Einzelfall darauf zu prüfen,

ob eine „Kurzläufigkeit“ zwischen den beiden Glücksspielangeboten gegeben ist. Darüber hinaus sei von Bedeutung, ob eine unmittelbare Sichtbeziehung zwischen den beiden Spielstätten besteht, d.h. ob bei Verlassen der einen die andere bereits im Sichtfeld des Spielers liegt, oder ob sonstige optische Hinweise auf die andere Spielstätte erkennbar sind. Die Frage, ob für den Wechsel zwischen den Glücksspielangeboten ein Verlassen des Gebäudes erforderlich ist, spielt im Hinblick darauf eine Rolle, ob der einmal getroffene Entschluss zum Glücksspiel – der zum ursprünglichen Betreten des Gebäudes geführt hat – in einer die „Hemmschwelle“ für weitere Glücksspielangebote herabsetzenden Weise fortwirkt (Rn. 25).

Der Senat hält des Weiteren an seiner Auffassung fest, dass § 21 Abs. 2 GlüStV eine verfassungsgemäße Berufsausübungsregelung ist und nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstößt (Rn. 30). Darüber hinaus stelle die Vorschrift keine unzulässige Ungleichbehandlung von Sportwettenvermittlern mit Spielhallenbetreibern dar, ebenso wenig eine Verbotsvorschrift zu Lasten des Vermittlers von Sportwetten (Rn. 33 ff.).

Die Revision wurde wegen der der Rechtssache zukommenden grundsätzlichen Bedeutung, die sich aus der Frage der Auslegung des Begriffspaares Gebäude / Gebäudekomplex in § 21 Abs. 2 GlüStV ergibt, zugelassen.

Ebner
Landesanwältin

10 BV 15.590
RO 5 K 14.1129

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

****_*****_***_*, *****_*****_*_*_*****_*,

- ***** -

****_****

*****_*****_*****_***_*

*****_***_*_*_*****_*****_*,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesadvokatur Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Widerrufs der Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten;
hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
Regensburg vom 22. Januar 2015,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dihm,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Katzer

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. Oktober 2016

am 11. Oktober 2016

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Kläger wendet sich mit seiner Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg, mit dem seine Anfechtungsklage gegen den mit einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung verbundenen Widerruf einer Erlaubnis zur Sportwettenvermittlung abgewiesen wurde.
- 2 Der Kläger betreibt in W. eine Annahmestelle zur Vermittlung des Glücksspielangebots der Staatlichen Lotterieverwaltung (SLV), die sich in der von ihm geführten Bahnhofsbuchhandlung befindet, die von der Bahnhofshalle aus betreten werden kann. Er erhielt mit Bescheid vom 31. Oktober 2008 eine mit einem Widerrufsvorbehalt versehene Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV a.F., im Ladengeschäft als Annahmestelle der SLV die von dieser veranstalteten Glücksspiele zu vermitteln. Die Erlaubnis wurde mit Bescheid vom 2. November 2011 bis 31. Dezember 2015 verlängert.
- 3 Mit Schreiben vom 11. Oktober 2013 wies der Beklagte den Kläger auf die Rechtsänderungen im Glücksspieländerungsstaatsvertrag hin, insbesondere auf den ab 1. Juli 2012 geltenden § 21 Abs. 2 GlüStV, der es verbietet, Sportwetten in einem Ge-

bäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, zu vermitteln. Mit Bescheid vom 12. November 2013 widerrief der Beklagte unter Anordnung des Sofortvollzugs die – zuletzt mit Bescheid vom 2. November 2011 geänderte – Erlaubnis vom 31. Oktober 2008 mit Wirkung zum 2. Dezember 2013 insoweit, als sie die Vermittlung der von der SLV veranstalteten Sportwetten umfasst (Nr. 1), und untersagte ab dem 3. Dezember 2013 die Annahme von Sportwetten (Nr. 2). Bei der Erlaubnis handle es sich um einen rechtmäßigen Verwaltungsakt, dessen Widerruf im Bescheid vom 31. Oktober 2008 ausdrücklich vorbehalten sei. In dem Gebäude bzw. Gebäudekomplex, in dem der Kläger seine Annahmestelle betreibe, befinde sich eine Spielhalle; sie könne sowohl vom überdachten Gleisbereich (von Westen) als auch vom Bahnhofsvorplatz (von Osten) aus betreten werden. Mit dem teilweisen Widerruf werde das mit § 21 Abs. 2 GlüStV verfolgte Ziel der Spielsuchtprävention erreicht, ohne dass ein milderes Mittel ersichtlich sei. Der Widerruf der Erlaubnis setze die materiell ohnehin zu beachtende Regelung um. Letztlich seien Erlaubnisse zur Vermittlung von Glücksspielen stets widerruflich zu erteilen und zu befristen, so dass auch im konkreten Fall ein Vertrauen in den Fortbestand einer einmal erteilten Erlaubnis allenfalls sehr vage sei. Der Bestand der Annahmestelle sei nicht gefährdet; nach den Geschäftsberichten der SLV Bayern für die Jahre 2010 und 2011 würden die Umsätze aus Oddset-Wetten zusammen etwa 3% des Gesamtumsatzes der Annahmestellen betragen.

- 4 Mit Beschluss vom 3. Februar 2014 (RO 5 S 14.30) lehnte das Verwaltungsgericht Regensburg den Antrag, die aufschiebende Wirkung seiner am 5. Dezember 2013 erhobenen Klage bezüglich Nr. 1 des Bescheids wiederherzustellen und bezüglich Nr. 2 anzuordnen, ab. Die hiergegen erhobene Beschwerde wies der Senat mit Beschluss vom 11. Juni 2014 (10 CS 14.505) ab; es könne nicht abschließend beurteilt werden, ob das in § 21 Abs. 2 GlüStV verankerte Trennungsgebot, wonach in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürften, im vorliegenden Fall tatbestandlich eingreife. Zum anderen sei die schwierige Rechtsfrage der Vereinbarkeit des Trennungsgebots mit dem Gleichheitsgrundsatz als offen anzusehen. In dieser Situation sei im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung den Interessen des Beklagten der Vorrang einzuräumen.
- 5 Mit Urteil vom 22. Januar 2015 wies das Verwaltungsgericht die Klage nach Einnahme eines Augenscheins ab. Der Beklagte habe das Widerrufsermessen vor dem Hintergrund des wirksamen Widerrufsvorbehalts gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 2. Alt. BayVwVfG pflichtgemäß ausgeübt. Bei § 21 Abs. 2 GlüStV handle es sich um eine verfassungsgemäße, seit 1. Juli 2012 bindende Verbotsnorm, die Konfliktfälle zu

Lasten des Vermittlers von Sportwetten auflöse und deren tatbestandliche Voraussetzungen vorlägen. Die Sportwettenvermittlung des Klägers befinde sich in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem auch eine Spielhalle betrieben werde. Die Annahmestelle und die Spielhalle seien in aneinander anschließenden, optisch quasi Wand an Wand gelegenen Gebäudeteilen untergebracht. Sie hätten zwar separate Zugänge; allerdings könne man mit gerade einmal 43 Schritten und zudem unterhalb eines überdachten Bereichs von der Spielhalle zur Vermittlungsstelle des Klägers wechseln; es bestehe auch Sichtkontakt zwischen den beiden Spielstätten. Ein das Trennungsgebot rechtfertigender enger räumlicher Zusammenhang wie bei einem Gebäude sei zu bejahen. Die Übergangsregelung in § 29 Abs. 1 Satz 3 GlüStV entbinde nicht von der Einhaltung der sonstigen, nicht in § 10a Abs. 2 und Abs. 5 GlüStV geregelten materiellen Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages, wie § 29 Abs. 1 Satz 1 GlüStV klarstelle. Die Vorschrift sei auch verfassungsgemäß. Sie entspreche dem Bestimmtheitsgebot, denn die Begriffe „Gebäude“ und „Gebäudekomplex“ seien anhand ihres Wortlauts und des Gesetzeszwecks hinreichend bestimmt auslegbar; durch das Kriterium der „Griffnähe“ ergäben sich keine Probleme im Hinblick auf die Bestimmtheit der Norm, vielmehr werde durch die damit verbundene einschränkende Auslegung der Norm vermieden, dass ein in Grundrechte eingreifendes Gesetz in unzulässiger Weise erweiternd ausgelegt werde. § 21 Abs. 2 GlüStV verstoße nicht gegen das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG. Die Vermittlungserlaubnis des Antragstellers genieße nicht den Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG. Ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als Sach- und Rechtsgesamtheit seiner Substanz nach Eigentumsschutz gemäß Art. 14 Abs. 1 GG genieße, könne offen bleiben. Die Regelung in § 21 Abs. 2 GlüStV sei als Inhalts- und Schrankenbestimmung mit dem Ziel der Bekämpfung der Spielsucht jedenfalls verhältnismäßig. Während auf Seiten des Spielhallenbetreibers regelmäßig hohe Investitionen notwendig seien, um die entsprechenden, genehmigungsfähigen baulichen Anlagen zu schaffen und die Spielgeräte selbst zu beschaffen, bedürfe es zur Vermittlung von Sportwetten keiner besonderen Investitionen, da diese im Rahmen ohnehin bestehender Betriebsstrukturen vermittelt würden und die Vermittlung von Sportwetten nicht das einzige Geschäft der Annahmestellenbetreiber sei. Die Umsätze aus Sportwetten betrügen nur 2,8% bzw. 3 bis 5% des Gesamtumsatzes. Auch die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG sei nicht verletzt, wie sich bereits aus dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juni 2013 (10 CS 13.145) ergebe. Ebensowenig sei Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, denn der Konflikt zwischen Betreibern bestehender Spielhallen und Sportwettenvermittlern sei erkannt und durch § 21 Abs. 2 GlüStV in der Weise gelöst worden, dass Ersteren ein größerer Bestandsschutz wegen der zwangsläufig mit ihrer Errichtung verbundenen höheren Investitionen zuerkannt worden sei. Eine neue Spielhalle dagegen bedürfe der

Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. Art. 9 AGGlüStV, die nur erteilt werde, wenn die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwider liefen, so dass für nicht bestandsgeschützte Spielhallen der Kollisionsfall des § 21 Abs. 2 GlüStV auch zu einer Versagung der beantragten Spielhallenerlaubnis führen könne. Eine Ungleichbehandlung ergebe sich auch nicht daraus, dass die Vorschrift keine Angebote erfasse, die sich in Gebäuden befänden, die in offener Bauweise errichtet seien oder in Gebäuden, die sich gegenüber stünden. Einer Abstandsregelung wie etwa bei Spielhallen sei nicht geboten gewesen. Im Rahmen der Einschätzungsprärogative sei es vielmehr zulässig, nur solche typisierten baulichen Situationen zu erfassen, die es zuließen, dass ein Spieler in bequemer Weise im Gebäudeinneren oder in einem überdachten Bereich von einem Glücksspielangebot zum nächsten wechseln könne. Die Regelung in § 21 Abs. 2 GlüStV entfalte lediglich unechte Rückwirkung, die aber nicht unzulässig sei, denn das Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage sei nicht schutzwürdiger als die mit der Rechtsänderung verfolgten Anliegen. Insbesondere bedürfe es keiner Übergangsregelung. Es seien die wichtigen Regelungsanliegen des Gesetzgebers zu bedenken. Auch habe der Antragsteller nach alter Rechtslage nicht unbegrenzt darauf vertrauen können, dass die Sportwetten des staatlichen Monopolveranstalters unbeschränkt vermittelt werden dürften, ohne Rechtsänderungen befürchten zu müssen. Zudem sei die Vermittlungserlaubnis immer befristet und jederzeit widerruflich gewesen, so dass sich kein gesteigertes Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage habe aufbauen können. Schließlich sei auch das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt worden. Zweck des Widerrufsvorbehalts sei es gerade, auf eine veränderte Sach- und Rechtslage reagieren zu können. Entsprechend der zum 1. Juli 2012 wirksam gewordenen Änderung des Glücksspielstaatsvertrags sei der Beklagte daher befugt gewesen, den Rechtsschein einer wirksamen Erlaubnis, die bereits nach der neuen Rechtslage durch § 21 Abs. 2 GlüStV eingeschränkt worden sei, zu beseitigen.

- 6 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Berufung macht der Kläger in erster Linie die Verfassungswidrigkeit des § 21 Abs. 2 GlüStV geltend. Die Bestimmung stelle eine Berufsausübungsregelung dar, die in unverhältnismäßiger und gleichheitswidriger Weise gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoße. Dies folge zum einen aus dem Fehlen einer Übergangsvorschrift zum Schutz des Klägers, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift die Vermittlungstätigkeit mit einer Erlaubnis ausgeübt habe, auf deren Fortbestand er trotz des Widerrufsvorbehalts habe vertrauen dürfen. Auch für andere Glücksspielbetriebe habe der Gesetzgeber Übergangsregelungen geschaffen, soweit der Glücksspielstaatsvertrag deren bestehende Rechtspositionen geschmälert habe. Zum anderen enthalte § 21 Abs. 2 GlüStV als unmittelbares gesetzliches Verbot eine

gleichheitssatzwidrige Beschränkung der Berufsfreiheit. Zweck des Trennungsgebots sei die Spielsuchtprävention, die im Interesse des Allgemeinwohls das Kernziel des Glücksspielstaatsvertrags sei. Allerdings habe der Gesetzgeber sein Regelungskonzept folgerichtig aufzubauen und identischen Gefährdungen auch gleiches Gewicht zuzumessen. § 21 Abs. 2 GlüStV erfasse jedoch nur einen Teil der möglichen Nähebeziehungen im Falle des räumlichen Aufeinandertreffens verschiedener Glücksspielangebote; schon deshalb fehle es an einer kohärenten Regelung. Die Vorschrift lasse bestimmte, nahe liegende Situationen unregelt, etwa wenn sich eine Spielhalle bei offener Bauweise mit seitlichem Grenzabstand in direkter Nachbarschaft zu einem Vermittlungsbüro befinde oder wenn sich beide Lokale in einer schmalen Straße unmittelbar gegenüberliegen würden; gleiches gelte für die Situierung beider Lokale in einer Fußgängerzone oder an einem innerstädtischen Platz. Dagegen sei dem Zusammentreffen verschiedener Spielhallen in § 25 GlüStV durch das Erfordernis eines landesrechtlich zu bestimmenden Mindestabstandes Rechnung getragen worden. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass mit Blick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit ein Regelungskonzept nicht schlüssig verfolgt werde, solange identische Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliche Gewichtungen erfahren würden. Sportwettenanbieter würden anders behandelt als Personen, die Spielhallen oder Spielbanken betrieben und für die nach § 24 Abs. 2 GlüStV lediglich die Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen sei, während ihr Bestand nach dieser Vorschrift geschützt werde. Ein sachlicher Grund für die ungleiche Behandlung bestehe nicht; im Übrigen reguliere der Gesetzgeber Spielhallen insgesamt eher strenger als Vermittlungsstellen von Sportwetten. § 25 Abs. 1 GlüStV zeige, dass auch ein räumliches Aufeinandertreffen außerhalb eines Gebäudes bzw. Gebäudekomplexes gleichermaßen Allgemeinwohlbelange berühre, ohne dass insoweit eine andere Gefährdungslage mit Blick auf die Suchtprävention erkennbar sei. Hier helfe auch die vom Verwaltungsgericht hervorgehobene Einschätzungsprärogative nicht weiter, denn sie beschränke nicht Art. 3 Abs. 1 GG, sondern werde umgekehrt durch das Grundrecht begrenzt. Weiter sei keine gesetzliche Vorsorge für den Fall getroffen worden, dass sich eine Spielhalle in einem Gebäude, in dem sich bereits eine Vermittlungsstelle für Sportwetten befinde, nachträglich ansiedeln wolle, wobei ebenfalls das Verbot der Vermittlungsstelle greife. Die für diese Situation vom Verwaltungsgericht vorgesehene Lösung, wonach hier die für die Spielhalle erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis versagt werden könne, überschreite die Grenzen zulässiger Gesetzesauslegung. Nach dem klaren Wortlaut enthalte § 21 Abs. 2 GlüStV eine Beschränkung der Ausübung des Glücksspiels nur in eine Richtung, und zwar nur gegenüber der Vermittlungsstelle, während ein Verbot des Betriebs einer Spielhalle oder einer Spielbank in einem Gebäudekomplex, in dem bereits Sportwetten vermittelt würden, nicht bestehe. Aus § 2 Abs. 4 GlüStV ergebe sich der Anwendungsbereich

des Staatsvertrags eindeutig. Auch aus § 4 Abs. 2 i.V.m. § 1 GlüStV könne kein neuer Versagungsgrund abgeleitet werden, denn die Ziele des Staatsvertrages fänden zwar im Rahmen der Auslegung der einzelnen Bestimmungen Beachtung, ermöglichten jedoch nicht die Schaffung neuer Versagungsgründe. Solche könnten auch nicht unmittelbar aus § 1 Satz 1 GlüStV abgeleitet werden; vielmehr seien nach § 1 Satz 2 GlüStV differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, ohne dass den Genehmigungsbehörden insoweit ein Spielraum eingeräumt haben werden sollen. Aus § 1 Satz 1 GlüStV lasse sich auch kein allgemeines Trennungsverbot für die verschiedenen Glücksspielangebote ableiten, denn es fehle an der hierzu erforderlichen gesetzlichen Regelung. Ungeachtet der Verfassungswidrigkeit sei § 21 Abs. 2 GlüStV im vorliegenden Fall auch tatbestandlich schon deswegen nicht erfüllt, weil eine systematische und verfassungskonforme Auslegung eine Einschränkung der Bestimmung dahingehend erfordere, dass nur die Erteilung einer Erlaubnis für ein neues Angebot der Sportwettenvermittlung in einem Gebäude/Gebäudekomplex ausgeschlossen sein solle, in dem sich bereits eine Spielhalle oder eine Spielbank befinde. Im vorliegenden Fall werde jedoch die Vermittlungsstelle des Klägers schon länger geführt (2006) als die benachbarte Spielhalle (2008). Des Weiteren sei bei der Auslegung des Begriffspaares Gebäude/Gebäudekomplex festzuhalten, dass es für die Auslegung nicht entscheidend auf die bauordnungsrechtliche Beurteilung oder auf das allgemeine Verständnis ankommen könne, vielmehr die Frage nach dem Bestehen einer ausreichenden Nähebeziehung zwischen den beiden Lokalen das aus glücksspielrechtlicher Perspektive maßgebliche Kriterium darstelle. Ein typisches Gebäude durchschnittlicher Größe biete keinen Anlass zu Streitfragen, während der Begriff des Gebäudekomplexes einschränkend auszulegen sei. Von Interesse sei die Gesetzesbegründung, die von einem „Verbot der Vermittlung von Sportwetten in Spielhallen und Spielbanken“ spreche und damit zu erkennen gebe, dass der Gesetzgeber zumindest vorrangig ein Angebot im gleichen Betrieb im Auge gehabt habe, was auch durch das Verbot von Mehrfachkonzessionen in § 25 Abs. 2 GlüStV bestätigt werde. Für die hier vom Verwaltungsgericht zu Unrecht angenommene Nähebeziehung sei entscheidend, dass ein direkter Weg vom Lokal des Klägers zur Spielhalle nicht bestehe, vielmehr müsse das Bahnhofsgebäude verlassen und entweder der Vordereingang über den Bahnhofsvorplatz oder der – überdachte – Weg auf der Gleisseite genommen werden. Weder die vom Verwaltungsgericht ermittelte Schrittzahl zur Bewältigung der Wegstrecke noch der von ihm hervorgehobene Umstand einer bestehenden Überdachung sei ein entscheidendes Kriterium für die Nähebeziehung. Die Schrittzahl entspreche der Wegeverbindung einer typischen Entfernung bei innerstädtischer Bebauung in offener Bauweise. Es seien also vielfältige Fallkonstellationen denkbar, in denen bei gleicher räumlicher Entfernung die Bestimmung von vornherein nicht einschlägig sein könne, wenn es

sich um zwei getrennte Gebäude handle. Außerdem fehle es an der bei Verlassen einer Glücksspielstätte bestehenden Möglichkeit, die nächste unmittelbar optisch wahrzunehmen. Erst hierdurch werde aber der Anreiz zum Aufsuchen der weiteren Glücksspieleinrichtung gesetzt. Im vorliegenden Fall würden den Weg unter dem überdachten Bahnsteig nur diejenigen Personen wählen, die eine Fahrt mit der Bahn antreten wollten; durch diese Absicht werde aber die Aufmerksamkeit bezüglich der Wahrnehmung des zweiten Lokals zusätzlich eingeschränkt.

7 Der Kläger beantragt zuletzt,

8 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg vom
22. Januar 2015 den Bescheid der Regierung der Oberpfalz vom 12. No-
vember 2013 in den Nrn. 2, 4, 6 und 7 aufzuheben, die Untersagungsverfü-
gung in Nr. 2 mit Wirkung für die Zukunft,

9 sowie festzustellen, dass die Untersagungsverfügung in Nr. 2 und der kor-
respondierende Widerruf der Erlaubnis in Nr. 1 des Bescheids rechtswidrig
waren.

10 Der Beklagte beantragt,

11 die Berufung zurückzuweisen.

12 Zwar treffe zu, dass der Glücksspielstaatsvertrag keinen Mindestabstand zwi-
schen einem Sportwettbüro und einer Spielhalle vorsehe; unrichtig sei aber die
Folgerung, solche Angebote seien bei offener Bauweise in unmittelbarer Nach-
barschaft zulässig. Vielmehr greife der Versagungstatbestand in der Auffangre-
gelung des § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGGlüStV,
soweit das Angebot den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufe. Eine unmittelbare
räumliche Nähe zwischen einem Sportwettbüro und einer Spielhalle könne, ab-
hängig von den konkreten Verhältnissen, mit dem Ziel des § 1 Satz 1 Nr. 1
GlüStV nicht mehr vereinbar sein; die unterschiedliche Handhabung rechtfertige
sich durch das erhebliche höhere Gefährdungspotenzial von Spielhallen gegen-
über dem eines Sportwettbüros. Außerdem trete eine Konzentration von Spiel-
hallen- und Sportwettangeboten – anders als die Konzentration von Spielhallen
– bisher eher selten auf. § 21 Abs. 2 GlüStV sei vor dem Hintergrund der durch
die Multiplikation von Glücksspielangeboten in Gebäuden und Gebäudekomple-
xen reduzierten Hemmschwelle im Sinn der Griffnähe zu verstehen und reagiere

auf die bequeme Erreichbarkeit und den bereits getroffenen Entschluss, das entsprechende Gebäude zu betreten. Sei eine Gebäudeschwelle bereits überschritten, bestehe eine erhöhte Anreizsituation. Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, eine erst nach dem 1. Juli 2012 beantragte Erlaubnis für eine Spielhalle in einem Gebäude, in dem sich bereits ein Sportwettbüro befinde, könne im Einzelfall wegen der entgegenstehenden Ziele des § 1 GlüStV versagt werden, sei nicht zu beanstanden. Die Ziele des § 1 GlüStV entfalteten bereits auf der Tatbestandsebene der Norm unmittelbare Verbindlichkeit bei Anwendung und Auslegung der gesetzlichen Regelungen. Auch die Gesetzesbegründung spreche dafür, dass die Einhaltung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags materielle Erlaubnisvoraussetzungen darstellten. Selbst wenn man entgegen den Ausführungen des Beklagten (Schriftsatz v. 12. 2. 2015 im Verfahren 10 BV 15.430) eine einschränkende Auslegung des Begriffs „Gebäudekomplex“ oder sogar beider Begriffe vornehmen wollte, wäre im vorliegenden Fall das entscheidende Kriterium der „Griffnähe“ zu bejahen. Die Ortseinsicht habe ergeben, dass Spielhalle und Wettannahmestelle quasi „Wand an Wand“ lägen und trotz jeweils separater Zugänge beide Lokale von der Seite der Bahngleise her unter Nutzung einer vollständigen Überdachung kurzläufig erreicht werden könnten. Zudem bestehe Sichtkontakt von der einen zur anderen Spielstätte. Da das Angebot hauptsächlich auf Reisende ausgelegt sei, könne außer Betracht bleiben, dass es zur Spielhalle einen weiteren Eingang vom Bahnhofsvorplatz aus gebe. Im Übrigen sei nicht erforderlich, dass die beiden im Gebäudekomplex untergebrachten Lokale ohne Verlassen derselben gegenseitig erreicht werden könnten.

- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Behördenakte der Regierung der Oberpfalz sowie auf die Gerichtsakten beider Instanzen Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 14 Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg hat die Anfechtungsklage gegen den Bescheid der Regierung der Oberpfalz vom 12. November 2013, soweit er mit seiner für die Zukunft rechtliche Wirkungen entfaltenden Untersagungsverfügung (mit Zwangsgeldandrohung, Kostenentscheidung und Gebührenfestsetzung) Streitgegenstand des Berufungsverfahrens ist, zu Recht abgewiesen; der Bescheid erweist sich insoweit als rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO; I.). Auch das im Berufungsverfahren auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellte Klagebegeh-

ren, soweit es sich durch Zeitablauf erledigt hat, bleibt erfolglos (II.).

- 15 I. Die Anfechtungsklage gegen die glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung ist zulässig, jedoch unbegründet und daher zu Recht abgewiesen worden.
- 16 1. Die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) mit dem Ziel einer (kassatorischen) Aufhebung der glücksspielrechtlichen Untersagung ist zulässig, soweit sie (noch) Wirkungen für die Zukunft entfaltet, also soweit sie sich auf den Zeitraum ab der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren bezieht. Im Übrigen sind weder der Widerruf der Erlaubnis noch die Untersagung der weiteren Vermittlungstätigkeit (jeweils mit Wirkung ab 3. Dezember 2013) für den vergangenen Zeitraum statthafter Streitgegenstand einer Anfechtungsklage, weil sie insoweit erledigt sind (Art. 43 BayVwVfG). Eine glücksspielrechtliche Untersagungsverfügung erledigt sich als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung grundsätzlich von Tag zu Tag fortlaufend für den jeweils abgelaufenen Zeitraum. Eine Erledigung träte nur dann nicht ein, wenn sich aus der Untersagung für den abgelaufenen Zeitraum gegenwärtig noch nachteilige Rechtswirkungen für den Adressaten ergeben, etwa weil ein Zwangsgeld vollstreckt wurde, dessen Rückzahlung die Beseitigung der mit seiner Hilfe durchgesetzten Grundverfügung voraussetzen würde (stRspr zu glücksspielrechtlichen Untersagungen, zuletzt BVerwG, U.v. 15.6.2016 – 8 C 5.15 – juris Rn. 16; BayVGH, B.v. 18.9.2014 – 10 ZB 12.1484 – juris Rn. 11). Eine derartige Situation besteht im vorliegenden Fall nicht; der Kläger hat ausdrücklich erklärt, dass für den vergangenen Zeitraum keine vollstreckungsrechtlichen Folgen aus dem angefochtenen Bescheid bestünden. Auch der Widerruf der zuletzt mit Wirkung bis 31. Dezember 2015 erteilten Vermittlungserlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV a.F. hat sich mit Ablauf dieses Datums erledigt, weil die Erlaubnis zu diesem Zeitpunkt ohnehin unabhängig von dem angefochtenen Widerruf erloschen wäre (vgl. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG).
- 17 2. Die in diesem Rahmen zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet, weil die angefochtene Untersagung ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV findet. Eine im Bahnhofsgebäude der Stadt W. betriebene Sportwettenvermittlung verstößt zum maßgeblichen Zeitpunkt (2.1) gegen die tatbestandlich einschlägige Verbotsnorm des § 21 Abs. 2 GlüStV (2.2), die verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (2.3). Ermessensfehler sind nicht ersichtlich (2.4).
- 18 2.1 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse ist derjenige der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren. Zur Begründung kann auf die bereits dargestellte Rechtsnatur der Untersagung als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung verwiesen werden. Die Untersagung erschöpft sich

nicht in einem einmaligen Verbot, sondern bringt ein auf Dauer angelegtes Rechtsverhältnis zum Entstehen, das sie ständig aktualisiert. Deshalb muss die Untersagung auch während ihrer Wirksamkeit mit der jeweils aktuellen Rechtslage in Übereinstimmung stehen; nachträgliche Veränderungen der ihr zugrunde liegenden Sach- oder Rechtslage müssen gesondert geprüft werden und ggf. Berücksichtigung finden (vgl. zum maßgeblichen Zeitpunkt Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 113 Rn. 42 – 44 m.w.N.). Aus § 21 Abs. 2 GlüStV ergibt sich kein anderer, wegen einer tatbestandlichen Voraussetzung der Norm vorgelagerter maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt, etwa der des Erlasses des angefochtenen Bescheids.

19 2.2 Der Kläger hat in der von ihm geführten Bahnhofsbuchhandlung entgegen dem seit 1. Juli 2012 geltenden Verbot in § 21 Abs. 2 GlüStV – damit materiell unerlaubt – Sportwetten vermittelt. Außerdem besitzt er die für diese Betätigung erforderliche Erlaubnis (vgl. § 4 Abs. 1 GlüStV), deren Erteilung hier der Regierung der Oberpfalz obliegt (Art. 2 Abs. 5 Nr. 1 AGGlüStV), seit dem mit Wirkung zum 2. Dezember 2013 ausgesprochenen, auf die Vermittlung von Sportwetten beschränkten Widerruf der Erlaubnis vom 31. Oktober 2008 nicht mehr. Mit der (in die Zukunft fortwirkenden) streitgegenständlichen Untersagung konnte der Beklagte in Erfüllung der ihm obliegenden Glücksspielaufsicht eine erforderliche Anordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV zur Unterbindung einer gegen § 21 Abs. 2 GlüStV verstoßenden Vermittlung von Sportwetten erlassen.

20 2.2.1 § 21 Abs. 2 GlüStV bestimmt, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen. Mit dieser der Spielsuchtprävention dienenden Bestimmung soll „einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs“ dadurch entgegengewirkt werden, dass die Vermittlung von Sportwetten „in Spielhallen und Spielbanken“ untersagt wird (amtl. Begr. LT-Drs. 16/11995, S. 30). Mit dem gesetzlichen Vermittlungsverbot wird insbesondere der bereits in § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV zum Ziel des Staatsvertrags erklärte Schutz von spielsuchtgefährdeten Personen im Wege einer räumlichen Entzerrung unterschiedlicher Glücksspielgelegenheiten verfolgt (Dietlein/Hecker/Rutting, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 21 GlüStV Rn. 38). Allerdings ist der Wortlaut der Norm im Hinblick auf die Verwendung der Begriffe „in einem Gebäude oder Gebäudekomplex“ auslegungsbedürftig, wobei ein Rückgriff auf die „verunglückte“ (Dietlein/Hecker/Rutting, a.a.O., § 21 GlüStV Rn. 39) Gesetzesbegründung nicht weiterhilft, weil sie offenbar noch auf einen früheren Entwurf der Bestimmung abstellt, wonach nur die Sportwettenvermittlung innerhalb der Räumlichkeiten einer Spielhalle oder Spielbank verboten sein sollte; wohl um Umgehungen des Vermittlungsverbots durch bauliche oder organisatorische Maßnahmen eines Spielhallen- oder Spiel-

bankbetreibers zu verhindern, wurde das Verbot auf Gebäude/Gebäudekomplexe ausgedehnt, auch wenn der Gesetzgeber sein Hauptaugenmerk auf ein Angebot im gleichen Betrieb gelegt haben mag (OVG NW, B.v. 21.4.2015 – 4 B 1376/14 – juris Rn. 16 f.).

21 Bei der Auslegung der Begriffe ist zunächst zu beachten, dass als „Gebäude“ nach den bauordnungsrechtlichen Regelungen der Bundesländer (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bay-BO, s.a. § 2 Abs. 2 MusterBO) selbstständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können, bezeichnet werden. Der Begriff „Gebäudekomplex“ ist hingegen nicht legaldefiniert; ein Gebäudekomplex ist gekennzeichnet durch eine aus mehreren einzelnen Gebäuden bestehende Gebäudemehrheit, die als Gesamteinheit wahrgenommen werden und in der Regel über eine gemeinsame Erschließung verfügen. Dabei ist angesichts der im Einzelfall denkbaren weiten, mehrere hundert Meter betragenden Abstände zwischen den Spielstätten (etwa in einem Einkaufszentrum, Flughafen- oder Bahnhofsgebäude) eine zusätzliche restriktive Auslegung geboten, die sich an der gesetzgeberischen Absicht zu orientieren hat, Spielsuchtprävention dadurch zu betreiben, dass ein Spieler, der eine Vermittlungsstelle für Sportwetten aufsucht, nicht durch einen bloßen Wechsel der Räumlichkeit oder der Etage und damit ohne großen Aufwand eine Spielhalle erreichen kann und umgekehrt (Kriterium der sog. Griffnähe; OVG Bremen, B.v. 16.3.2016 – 2 B 237/15 – juris Rn. 11; OVG NW, B.v. 21.4.2015 – 4 B 1376/14 – juris und B.v. 20.12.2013 – 4 B 574/13 – juris Rn. 13; NdsOVG, B.v. 11.12.2014 – 11 ME 211/14 – juris Rn. 9; BayVGH, B.v. 27.5.2014 – 10 CS 14.503 – juris Rn. 18; Dietlein/Hecker/Ruttig, a.a.O., § 21 Rn. 38, 40, § 25 Rn. 10). Der Senat hat darüber hinaus im Eilbeschluss vom 11. Juni 2014 (a.a.O) eine einschränkende Auslegung auch des Begriffs „Gebäude“ im dargestellten Sinne zumindest für die Fälle eines sehr großen, eventuell noch stark untergliederten Gebäudes mit mehreren Etagen und Zugängen für denkbar gehalten; im Hinblick auf das Ziel der Spielsuchtprävention sei maßgeblich, ob der Wechsel von einer Spielstätte in die andere ohne Verlassen des Gebäudes kurzläufig möglich sei und der Spieler bereits die andere Spielstätte im Blick habe, wodurch ein besonderer Anreiz zum Wechsel hervorgerufen werde (BayVGH, B.v. 11.6.2014 – 10 CS 14.505 – juris Rn. 18; noch nicht thematisiert: BayVGH, B.v. 25.06.2013 – 10 CS 13.145 – juris Rn. 9, 10). Urteile zur Frage der Auslegung der beiden Begriffe liegen, soweit ersichtlich, bisher nicht vor.

22 2.2.2 Vor diesem Hintergrund liegen die Tatbestandsvoraussetzungen von § 21 Abs. 2 GlüStV hier vor, denn die Vermittlungsstelle für Sportwetten (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV, Art. 7 Abs. 4 AGGlüStV) in der Bahnhofsbuchhandlung befindet sich in einem „Gebäude“, in dem zugleich eine (glücksspielrechtlich erlaubte) Spielhalle

betrieben wird (2.2.2.1). Auch bei einer einschränkenden Auslegung des Begriffs „Gebäude“ käme man zu keinem anderen Ergebnis (2.2.2.2).

- 23 2.2.2.1 Der „Bahnhof“ ist nach seinem äußeren Erscheinungsbild, wie er sich dem Senat aus den in den vorliegenden Akten (insbes. Bl. 83 d. Berufungsakte, Bl. 34 d. Akte 10 CS 14.509 und Bl. 19 Behördenakte) befindlichen Lichtbildern präsentiert, als einheitliches, in seinem Hauptteil drei-, in den beiden Seitenteilen viergeschossiges Gebäude im Sinn von Art. 2 Abs. 2 BayBO anzusehen, das seine typische Prägung durch den (durch ein Vordach optisch) auffällig gestalteten Eingang in die zu den Gleisen hin durchgängige Bahnhofshalle erhält. Dass sich im unmittelbaren Anschluss an die beiden viergeschossigen Gebäudeteile (in nördlicher und südlicher Richtung) jeweils ein erdgeschossiger, offenbar zum Bahnhof gehörender Anbau befindet, an den weitere Gebäude anschließen (vgl. Luftbild Bl. 19 Behördenakte), macht das Bahnhofsgebäude nicht zu einem Gebäudekomplex, weil es sich bei ihm nicht um eine Mehrzahl miteinander verbundener und wegen ihrer inneren Durchlässigkeit als Gesamteinheit wahrgenommener Gebäude handelt. Vielmehr ist das Bahnhofsgebäude durch seine offenkundige und typische Funktion, einen zentralen Zugang zu den Gleisen mit diversen Einkaufs- und anderen Versorgungsmöglichkeiten zu bieten, als eigenständige bauliche Einheit gekennzeichnet. Spielhalle und Buchhandlung des Klägers (mit Nebenraum) liegen – wie sich aus dem vorliegenden Grundriss (Bl. 87 h, k, l Berufungsakte) ergibt – Wand an Wand im südlichen Teil des Gebäudes. Dass die Spielhalle nach der aktuellen baulichen Gestaltung des Bahnhofsgebäudes keinen Zugang von der Bahnhofshalle aus besitzt, ist insoweit ohne Bedeutung; dieser Umstand könnte allenfalls im Rahmen einer wegen der Größe des Gebäudes aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzunehmenden teleologischen Reduktion des Anwendungsbereichs der Verbotsnorm von Bedeutung sein (vgl. 2.2.2.2). Angesichts des dargestellten Befundes der konkreten örtlichen und baulichen Verhältnisse hält der Senat seine noch im Eilbeschluss vom 11. Juni 2014 (a.a.O., Rn. 18) geäußerte Auffassung, der Bahnhof dürfte „schon als Gebäudekomplex einzuordnen“ sein, nicht mehr aufrecht.
- 24 2.2.2.2 Selbst wenn man aber vor allem im Hinblick auf den Normzweck von § 21 Abs. 2 GlüStV eine einschränkende Auslegung des Begriffs „Gebäude“ als geboten ansehen wollte, um eine ausufernde und damit möglicherweise verfassungswidrige Anwendung der Vorschrift auszuschließen, führt dies bei den oben dargelegten konkreten Verhältnissen zu keinem anderen Ergebnis. Denn auch bei Abstellen auf die für die Verbotsnorm insofern maßgeblichen Gesichtspunkte besteht im vorliegenden Fall die typische glücksspielrechtliche „Gefahrenlage“, der der Gesetzgeber mit der Norm entgegenwirken wollte.

- 25 Die Kriterien, auf die der Senat in diesem Zusammenhang als maßgeblich abzustellen hat und die im Hinblick auf den verfolgten Zweck (Spielsuchtprävention) bedeutsam sind, zielen auf die Frage ab, ob infolge der konkreten gegenseitigen räumlichen Anordnung der von der Vorschrift erfassten Spielstätten ein Wechsel von einer Spielstätte in die andere ohne großen Aufwand möglich ist, sich möglicherweise sogar aufdrängt (Erfordernis der „Griffnähe“). Dabei ist zunächst zu betrachten, in welcher Entfernung sich die Eingänge der beiden Spielstätten in der baulichen Einheit zueinander befinden und ob sie auf der gleichen Ebene liegen; hiermit wird der Aspekt der „Kurzläufigkeit“ angesprochen. Von Bedeutung ist weiter, ob eine unmittelbare Sichtbeziehung zwischen den beiden Spielstätten besteht, also bei Verlassen der einen die andere bereits im Sichtfeld des Spielers liegt, oder ob sonstige optische Hinweise auf die andere Spielstätte erkennbar sind. Eine Rolle spielt auch die Frage, ob zum Erreichen der anderen Spielstätte ein Verlassen des Gebäudes erforderlich ist oder ob der bereits getroffene Entschluss, das Gebäude zum Besuch der ersten Spielstätte zu betreten, in einer die „Hemmschwelle“ für weitere Glücksspielangebote herabsetzenden Weise fortwirkt. Der Senat sieht es dementsprechend als sachgerecht an, für die Beantwortung der Frage, ob die erforderliche „Griffnähe“ in der konkreten Situation vorliegt, auf die jeweiligen Umstände einzelfallbezogen und nicht auf einen nach Metern bestimmten Abstand zwischen den Spielstätten (etwa 250 m in Anlehnung an Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) abzustellen.
- 26 Für das Vorliegen des Tatbestands von § 21 Abs. 2 GlüStV selbst bei einschränkender Auslegung des Gebäudebegriffs spricht insbesondere die geringe, fußläufig in wenigen Augenblicken zu überbrückende Entfernung zwischen dem Eingang zur Buchhandlung durch die Bahnhofshalle und dem Eingang zur Spielhalle vom Gleisbereich aus, die vom Verwaltungsgericht nach Einnahme eines Augenscheins – von der Klägerseite unwidersprochen – mit 43 Schritten angegeben wird. Nur unwesentlich länger ist die Wegstrecke, wenn man den zum Bahnhofsvorplatz hin liegenden Eingang zur Spielhalle als Ausgangspunkt nimmt. In keinem Fall kann von einem mehr als unbedeutendem Fußweg gesprochen werden; dies ergibt sich zwangsläufig schon aus dem Umstand, dass beide Spielstätten eine (teilweise) gemeinsame Gebäudeinnenwand besitzen, damit sozusagen „Rücken an Rücken“ liegen. In diesem Zusammenhang spielt es keine Rolle, dass es andere Sachverhalte geben mag, in denen sich die beiden Spielstätten in zwei getrennt nebeneinander oder gegenüber gelegenen Gebäuden befinden, weswegen § 21 Abs. 2 GlüStV von vornherein nicht zur Anwendung kommen kann, obwohl die Entfernung zwischen den Eingängen zu den beiden Spielstätten auch nur 43 Schritte oder weniger beträgt.

- 27 Für einen Wechsel zwischen den – im Übrigen beide im Erdgeschoss gelegenen – Spielstätten ist zwar ein Verlassen des eigentlichen Bahnhofsgebäudes erforderlich (zum Abgrenzungskriterium des Betretens von öffentlichem Verkehrsraum für einen Spielstättenwechsel: OVG Bremen, B.v. 16.3.2016 – 2 B 237/15 – juris Rn. 16; OVG NW, B.v. 21.4.2015 – 4 B 1376/14 – juris Rn. 19). Dennoch muss hier von der besonderen „Griffnähe“ ausgegangen werden. Zum einen ist schon die Entfernung zwischen den Eingängen zu den beiden Spielstätten äußerst gering. Zum anderen spricht für die Annahme der „Griffnähe“ auch der Umstand, dass von einer Spielstätte in die andere auf der Bahnsteigseite im überdachten Bereich und damit geschützt vor Witterungseinflüssen gewechselt werden kann, ohne dass diesem Umstand in der vorliegenden Konstellation ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Wichtiger ist, dass das Verlassen des Gebäudes nicht dazu führt, dass mit dem kurzzeitigen Betreten von öffentlichen bzw. dem Reiseverkehr gewidmeten Verkehrsflächen eine erneute glücksspielrechtliche „Hemmschwelle“ aufgebaut würde, deren notwendige Überwindung eine räumliche Nähebeziehung im dargestellten Sinn ausschliesse. Schließlich besteht zwischen beiden Spielstätten auch eine hinreichende Sichtbeziehung. Bei Verlassen der Sportwettenvermittlung wird der interessierte Kunde zwar erst nach Verlassen der Bahnhofshalle – entweder in Richtung Gleisbereich oder Bahnhofsvorplatz – auf die Spielhalle aufmerksam; umgekehrt fallen sofort nach Verlassen der Spielhalle in Richtung Gleisbereich/Bahnhofshalle die entsprechenden Hinweise („Lotto“) im Schaufenster der Buchhandlung und im Ladeninneren ins Auge (Bl. 87d, e, g Berufungsakte). Hinzu kommt, dass den mit dem Zug ankommenden Reisenden zwangsläufig beide Spielstätten von den Bahnsteigen aus gleichzeitig ins Auge fallen (Bl. 87h, i Berufungsakte) und daher die bestehende „Griffnähe“ gerade für diesen Personen- und Adressatenkreis deutlich wird.
- 28 Keine Bedeutung für die Verwirklichung des Verbotstatbestandes hat der vom Kläger geltend gemachte Umstand, die ihm im Jahre 2006 erteilte Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten bestehe schon länger als die – erstmals im Jahr 2008 erteilte – Erlaubnis für die Spielhalle. Denn § 21 Abs. 2 GlüStV entfaltet schon in Ermangelung einer Übergangsvorschrift Wirkung für alle zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens zum 1. Juli 2012 bestehenden Kollisionsfälle. Im Übrigen war dem Kläger die hier streitige Vermittlungserlaubnis nur befristet und unter Beifügung eines Widerrufsvorbehalts erteilt worden, dessen Zweck gerade darin bestand, ein Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der Erlaubnis im Falle einer Änderung der Sach- oder Rechtslage auszuschließen. Diese „Bevorzugung“ von Spielhallen gegenüber Vermittlungsstellen für Sportwetten ist auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (s. im Folgenden).

- 29 2.3 Die Verbotsnorm des § 21 Abs. 2 GlüStV ist verfassungsgemäß; ihre Anwendung im konkreten Fall verletzt keine Grundrechte des Klägers. Die von ihm insoweit erhobenen Rügen im Hinblick auf die Berufsausübungsfreiheit (2.3.1) und das Gleichbehandlungsgebot (2.3.2) greifen nicht durch. Mit der Berufung macht der Kläger im Übrigen eine – hier schon nach den tatsächlichen Gegebenheiten eher fernliegende – Verletzung seines Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht mehr geltend.
- 30 2.3.1 Soweit der Kläger verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit erhebt und im Verbot des § 21 Abs. 2 GlüStV eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechende Berufsausübungsregelung sieht, hat auch die mündliche Verhandlung für den Senat keine Veranlassung gegeben, von seiner bereits in den Beschlüssen vom 25. Juni 2013 (10 CS 13.145, juris Rn. 18 f.) und 11. Juni 2014 (10 CS 14.505, juris Rn. 17, 21) dargelegten Rechtsauffassung abzuweichen.
- 31 Regelungen zur Berufsausübung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (BVerfG, U.v. 13.12.2000 – 1 BvR 335/9 – juris Rn. 26; BVerfG, U.v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 – juris Rn. 165). Die Verbotsnorm überschreitet nicht die Ebene der Berufsausübung, weil regelmäßig nur ein untergeordneter Teil der gewerblichen Vermittlung von Glücksspielen (Sportwettenvermittlung an der konkreten Örtlichkeit) betroffen ist, während die Vermittlung anderer Glücksspiele davon unberührt bleibt; selbst wenn man vom Bestehen eines Berufsbilds des „Sportwettenvermittlers“ ausgehen wollte, beschränkt die Bestimmung diese Tätigkeit nur räumlich und verhindert nicht eine Sportwettenvermittlung an anderen Standorten. Das Verbot des § 21 Abs. 2 GlüStV genügt den dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil es durch das dem Gemeinwohl dienende Ziel der Spielsuchtprävention legitimiert ist und der Eingriffszweck und die Eingriffintensität in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (vgl. BayVGH, B.v. 11.6.2014, a.a.O., Rn. 21; OVG Bremen, B.v. 16.3.2016 – 2 B 237/15 – juris Rn. 18; NdsOVG, B.v. 11.12.2014 – 11 ME 211/14 – juris Rn. 11).
- 32 § 21 Abs. 2 GlüStV stellt auch nicht deswegen eine gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßende unzulässige Berufsausübungsbestimmung dar, weil der Vorrang einer Spielhalle ohne Übergangsregelung auch in Konstellationen gilt, in

denen – wie hier – die Erlaubnis für die Sportwettenvermittlung vor derjenigen für die Spielhalle erteilt worden war (vgl. BayVGH, B.v. 25.6.2013 – 10 CS 13.145 – juris Rn. 25, 26). Bereits der am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag (a.F.) enthielt in § 9 Abs. 4 Satz 2 GlüStV a.F. nicht nur eine Ermächtigung für die Erlaubnisbehörde, die Erlaubnis mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen und zu befristen, sondern schrieb dies sogar zwingend vor. Ziel der Befristungsregelung und des Widerrufsvorbehalt war die Sicherung der staatlichen Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit bei der Genehmigung von Glücksspielangeboten; die Vorschrift soll es den Genehmigungsbehörden ermöglichen, Entwicklungen im Glücksspielbereich auch kurzfristig berücksichtigen (LT-Drs. 15/716 S. 13) und so auf Änderungen der Sach- und Rechtslage auch während der Geltungsdauer der erteilten Erlaubnis kurzfristig reagieren zu können (vgl. LT-Drs. 15/8468 S. 17); der Widerrufsvorbehalt sollte also nicht nur zum Tragen kommen, wenn der Erlaubnisinhaber beispielsweise die Voraussetzungen, die der Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zugrunde lagen, nicht mehr erfüllt, sondern auch dann, wenn – wie hier – während der Laufzeit der Erlaubnis eine Änderung der Rechtslage eintritt, die sich zu Ungunsten des Inhabers einer Vermittlungserlaubnis auswirkt. Ein Vertrauenstatbestand dergestalt, dass dieser darauf vertrauen durfte, er könne bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer der Erlaubnis von ihr uneingeschränkt Gebrauch machen, ist aufgrund des Widerrufsvorbehalts nicht gegeben; erst recht kann kein Vertrauensschutz bestehen, der eine Übergangsvorschrift erforderlich machen würde, wenn die Verlängerung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis über den ursprünglichen Befristungszeitpunkt hinaus begehrt wird. Zudem bedeutet die Aufgabe der Vermittlung von Sportwetten nicht, dass Investitionen des Gewerbetreibenden in größerem Umfang fehlgeschlagen sind, weil es insoweit in erster Linie um ein von der Staatlichen Lotterieverwaltung zur Verfügung gestelltes und programmiertes Terminal geht.

- 33 2.3.2 § 21 Abs. 2 GlüStV ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer nach Art. 3 Abs. 1 GG unzulässigen Ungleichbehandlung von Sportwettenvermittlern mit Spielhallenbetreibern verfassungswidrig. Berufsausübungsregelungen müssen sich nicht nur an den unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen messen lassen, sondern auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein, insbesondere den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG beachten (BVerfG, B.v. 24.1.2012 – 1 BvL 21/11 – juris Rn. 40 f.). § 21 Abs. 2 GlüStV ist danach weder deshalb verfassungswidrig, weil er nicht sämtliche im Hinblick auf den Normzweck vergleichbaren potentiellen Gefahrensituationen im Verhältnis der beiden Anbieter erfasst (2.3.2.1), noch deshalb, weil der Tatbestand der Verbotsvorschrift zu Lasten des Vermittlers von Sportwetten grundsätzlich auch durch eine (spätere) Erteilung einer Erlaubnis für eine hinzutretende Spielhalle ausgelöst wird (2.3.2.2).

- 34 2.3.2.1 Der Gesetzgeber war unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots nicht gehalten, neben der hier streitgegenständlichen Konstellation auch alle anderen denkbaren und unter dem Gesichtspunkt der Spielsuchtprävention möglicherweise relevanten „Nähebeziehungen“ zwischen einer Spielhalle/Spielbank und einer Vermittlungsstelle für Sportwetten zu regeln.
- 35 Zunächst ist nicht zu beanstanden, dass er darauf verzichtet hat, eine Ermächtigung für die Länder zu schaffen, im Wege der Ausführungsbestimmungen einen bestimmten Mindestabstand festzulegen, wie es § 25 Abs. 1 GlüStV für die räumliche Beziehung zwischen Spielhallen ermöglicht und Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV (250 m Luftlinie) umsetzt. Der Beklagte weist insoweit zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber im Rahmen der ihm zukommenden Einschätzungsprärogative die unterschiedlichen Sachverhalte wegen des ihnen innewohnenden unterschiedlichen Gefährdungspotenzials im Hinblick auf problematisches Spielverhalten nicht gleichermaßen über einen Mindestabstand regeln habe müssen; denn das bekanntermaßen mit Geldspielautomaten verbundene hohe Spielsuchtpotenzial (vgl. nur LT-Drs. 16/11995, S. 30, zu §§ 24 – 26) übersteigt das durch Sportwetten beförderte Suchtpotenzial erheblich, sodass für das – zumindest derzeit als Einzelfall zu betrachtende – Aufeinandertreffen von einer Wettvermittlungsstelle mit einer Spielhalle keine alle denkbaren räumlichen Beziehungen regelnde Vorschrift als erforderlich angesehen werden musste. Das Fehlen einer generell gültigen Mindestabstandsregel für den Fall einer räumlichen Nähebeziehung führt daher schon wegen der ungleichen Sachverhalte nicht zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung einer von der Verbotregelung betroffenen Vermittlungsstelle für Sportwetten.
- 36 Ebensowenig führt der vom Kläger hervorgehobene Umstand, dass § 21 Abs. 2 GlüStV auch nur einen Teil der denkbaren Nähebeziehungen – soweit sich nämlich beide Spielstätten im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex befinden – erfasst, zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Es trifft zwar zu, dass die Verbotsvorschrift keine Fälle erfasst, in denen sich die beiden Spielstätten in (getrennten) Gebäuden mit seitlichem Grenzabstand oder auf sich unmittelbar gegenüberliegenden Seiten einer möglicherweise engen Straße befinden und damit u.U. einen sogar wesentlich geringeren Abstand voneinander aufweisen können, als dies der Fall wäre, befänden sie sich in einem einheitlich zu betrachtenden Gebäudekomplex (etwa einem Einkaufszentrum). Zu Recht weist das Verwaltungsgericht jedoch darauf hin, dass der Gesetzgeber eine nur im Hinblick auf Gebäude und Gebäudekomplexe beschränkte Regelung erlassen konnte, um hiermit typischerweise gerade bei solchen Örtlichkeiten im Fall einer geringen Entfernung zwischen den Spielstätten entstehen-

de Konflikte zu lösen. Zudem ist eine derartige „unvollständige“ Regelung auch mit dem eher seltenen Zusammentreffen von Vermittlungsstellen mit Spielhallen/Spielbanken zu begründen. Eine in sich nicht stimmige („inkohärente“) Regelung liegt damit nicht vor.

- 37 2.3.2.2. Schließlich führt auch die in § 21 Abs. 2 GlüStV angelegte Möglichkeit, dass sich eine Spielhalle im gleichen Gebäude, in dem sich bereits eine erlaubte Sportwettenvermittlungsstelle befindet, ansiedeln will und damit die Anwendung dieser Norm ausgelöst werden könnte, nicht zu ihrer Verfassungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG).
- 38 Bereits im Beschluss vom 11. Juni 2014 (a.a.O.) hat der Senat zwar festgestellt, dass die Verbotsregelung grundsätzlich auch in Fällen greift, in denen die für den Betrieb einer Spielhalle notwendige glücksspielrechtliche Erlaubnis gemäß § 24 GlüStV erst nach Erteilung der Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten im gleichen Gebäude/Gebäudekomplex beantragt und erteilt wird; damit besteht die Gefahr, dass die mit einer nachträglichen Ansiedlung einhergehende Kollision zu Lasten eines bereits erlaubt tätigen Sportwettenvermittlers gelöst werden müsste, dessen Erlaubnis zu widerrufen wäre (vgl. a. Dietlein/Hecker/Ruttig, a.a.O., § 21 Rn. 42 f., § 24 Rn. 33, mit dem Vorschlag, diese Kollision wegen des mit Spielhallen verbundenen hohen Gefährdungspotenzials durch landesrechtliche Bestimmung nach § 24 Abs. 3 GlüStV zu Gunsten der bestehenden Vermittlungsstelle aufzulösen). Eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG liegt gleichwohl schon deswegen nicht vor, weil die Erteilung der Spielhallenerlaubnis in dieser Konstellation versagt werden müsste (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGGlüStV i.V.m. § 4 Abs. 2 Satz 1, § 24 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV), denn sie liefe offensichtlich dem mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Ziel zuwider, das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht auch infolge einer räumlichen Konzentration von Spiel-/Wettangeboten zu verhindern (vgl. zu einer entsprechenden Konstellation: VG Regensburg, U.v. 22.1.2015 – RO 5 K 14.90 – juris). Diesem Ansatz steht auch nicht § 2 Abs. 3 GlüStV entgegen, der zwar die Anwendung von § 21 Abs. 2 GlüStV auf Spielhallen ausschließt, jedoch die Beachtung der in § 1 GlüStV niedergelegten Ziele des Staatsvertrages bestimmt.
- 39 In § 24 Abs. 2 GlüStV ist aus Gründen der Spielsuchtprävention gerade der Versagungsgrund des § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV angelegt, der u.a. auch den Fall eines Bewerbers um eine Spielhallenerlaubnis in einem Gebäude, in dem bereits eine Sportwettenvermittlung tätig ist, erfasst. Der Senat teilt daher nicht den vom Kläger erhobenen Vorwurf, mit einer Versagung der Spielhallenerlaubnis würden die Grenzen zulässiger Gesetzesauslegung überschritten und aus den Zielen des § 1 Satz 1

GlüStV neue Versagungsgründe abgeleitet.

- 40 Der Bewerber um eine Spielhallenerlaubnis kann auch nicht geltend machen, ihre Versagung liefe dem mit § 21 Abs. 2 GlüStV verfolgten Vorrang einer Spielhalle gegenüber einer im gleichen Gebäude befindlichen Vermittlungsstelle zuwider. Denn die Bestimmung des Vorrangs, die – wie hier – für die Situation zweier bereits zum 1. Juli 2012 in einem Gebäude befindlicher Betriebsstätten gilt, findet ihre wirtschaftliche Begründung darin, dass bereits getätigte, auf längere Zeit angelegte und unter Umständen erhebliche bauliche Investitionen des Spielhallenbetreibers schützenswerter sind als die relativ überschaubaren Investitionen des nur mit der Aufstellung eines Terminals belasteten Vermittlers von Sportwetten im Nebengeschäft. Dieses Argument kann jedoch ein Bewerber um eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für eine Spielhalle, die er künftig in einem Gebäude betreiben will, in dem sich bereits eine Vermittlungsstelle befindet, nicht ins Feld führen, weil er in aller Regel noch keine größeren Investitionen getätigt hat. Damit besteht keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zwischen erlaubten Spielhallen, die in den Genuss von § 21 Abs. 2 GlüStV kommen, und solchen, die sich im Erlaubnisverfahren befinden, und für die daher das Konzentrationsverbot (§ 24 Abs. 2 i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) Geltung beansprucht.
- 41 2.4 Schließlich begegnet auch die Ermessensausübung, die der Untersagung zugrunde liegt, keinen rechtlichen Bedenken. Vielmehr hat der Beklagte das ihm in § 9 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i.V.m. Art. 4 AGGlüStV eingeräumte Ermessen in nicht zu beanstandender Weise gemäß dem Zweck der Ermächtigung und unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen (vgl. Art. 40 BayVwVfG) ausgeübt; eine darüberhinausgehende Prüfungskompetenz des Gerichts besteht nicht (§ 114 Satz 1 VwGO). Die zur Ermessensausübung im erstinstanzlichen Urteil gemachten Ausführungen (UA, S. 19, 20) werden dementsprechend vom Kläger im Berufungsverfahren nicht infrage gestellt.
- 42 Das Verwaltungsgericht ist auch zu Recht davon ausgegangen, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit für den Kläger gewahrt ist. Sein wirtschaftliches Interesse an einem weiteren Zufluss der Provisionseinnahmen durch die Vermittlung von Sportwetten hat gegenüber den mit der Regelung verfolgten Zwecken, insbesondere der Spielsuchtbekämpfung, zurückzutreten. Der Senat geht dabei davon aus, dass sich der Umsatzanteil aus den im Nebengeschäft vermittelten Sportwetten der Staatlichen Lotterieverwaltung im Bereich von 3 bis 5 % des Gesamtumsatzes der Annahmestellenbetreiber beläuft (vgl.

LT-Drs. 16/12192, S. 12, Begründung zu Art. 7 Abs. 3 AGGlüStV). Diesem auch im verwaltungsgerichtlichen Urteil angegebenen Korridor ist der Kläger im Berufungsverfahren nicht substantiiert entgegengetreten. Die Existenz des Gewerbebetriebs (Bahnhofsbuchhandlung mit Annahmestelle der SLV) ist jedenfalls nicht gefährdet, nachdem die Vermittlung von Sportwetten nur einen untergeordneten Teil des gesamten Betriebs darstellt, selbst wenn man berücksichtigt, dass die nun ausbleibenden Sportwettkunden auch noch weitere Umsätze getätigt haben.

- 43 II. Die Klage bleibt auch insoweit erfolglos, als sie der Kläger in der mündlichen Verhandlung über die Berufung von einer Anfechtungsklage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) umgestellt hat, soweit der Bescheid die bereits vergangenen Zeiträume erfasst hat und damit zum maßgeblichen Zeitpunkt erledigt war. Zwar stellt sich in dieser Situation einer (teilweisen) Erledigung das prozessuale Vorgehen des Klägers als grundsätzlich statthaft dar, weil für eine Aufhebung des Widerrufs der glücksspielrechtlichen Erlaubnis und eine Aufhebung der Untersagungsverfügung für die Vergangenheit mangels belastender Wirkung die Anfechtungsklage nicht mehr statthaft wäre. Dem Kläger fehlt jedoch das für eine Fortsetzungsfeststellungsklage erforderliche besondere Feststellungsinteresse im Sinn von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.
- 44 Ein solches ergibt sich im vorliegenden Fall insbesondere nicht aus einer möglichen Präjudizialität der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit für einen noch zu führenden Amtshaftungs- oder sonstigen Schadensersatzprozess des Klägers. Eine denkbare Amtshaftungsklage erscheint nämlich schon deshalb offensichtlich aussichtslos, weil das beanstandete Verwaltungshandeln von einem Kollegialgericht erster Instanz, nämlich dem Verwaltungsgericht Regensburg, als rechtmäßig beurteilt wurde (stRspr BVerwG U.v. 3.6.2003 – 5 C 50.02 – juris Rn. 9 m.w.N.). Hat nämlich ein mit mehreren Berufsrichtern besetztes Kollegialgericht die beanstandete Amtstätigkeit als objektiv rechtmäßig angesehen und die hiergegen gerichtete Klage abgewiesen, fehlt es in der Regel bereits an dem für die Schadensersatzklage notwendigen Verschulden des Beamten. Dabei scheidet die schuldausschließende Wirkung einer erstinstanzlichen Kollegialentscheidung grundsätzlich nicht einmal dann, wenn dieses Urteil im Berufungsverfahren keinen Bestand hatte und der Beklagte – in der Situation einer Verpflichtungsklage – zur Neubescheidung verpflichtet wurde (vgl. BVerwG, U.v. 27.8.1992 – 2 C 29.90 – juris Rn. 9). Im vorliegenden Fall hat sich jedoch das vom Verwaltungsgericht gefundene Ergebnis als zutreffend herausgestellt, weil der angefochtene Bescheid (Erlaubniswiderruf und Untersagung) in vollem Umfang und von Anfang an rechtmäßig war (s.o. I.). Das Vorliegen einer der weiteren Fallgruppen, in denen ein berechtigtes Interesse zu bejahen wäre, ist weder geltend

gemacht noch ersichtlich (vgl. zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei erledigten glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen: BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 15.12 – und B.v. 17.12.2015 – 8 B 10.15 – jeweils juris).

- 45 Selbst wenn man sich über das fehlende besondere Feststellungsinteresse hinwegsetzen und eine Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage annehmen wollte, wäre sie schon deshalb unbegründet, weil der angefochtene Bescheid von Anfang an rechtmäßig war.
- 46 Der mit seinem Rechtsmittel unterlegene Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens (§ 154 Abs. 2 VwGO).
- 47 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Kostenausspruchs beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 Satz 1 ZPO.
- 48 Die Revision war wegen der der Rechtssache zukommenden grundsätzlichen Bedeutung zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), die sich u.a. aus der Frage der Auslegung des Begriffspaares Gebäude/Gebäudekomplex in § 21 Abs. 2 GlüStV ergibt (vgl. § 33 GlüStV).

Rechtsmittelbelehrung

- 49 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 50 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit

Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

51 Senftl Dihm Katzer

52 **Beschluss:**

53 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

54 **Gründe:**

55 Der Senat nimmt insoweit auf die zutreffende und ausführliche Begründung im Streitwertbeschluss des Verwaltungsgerichts Bezug.

56 Senftl Dihm Katzer