

# Beschluss Az. 4 Bs 328/13\*

Hamburgisches OVG

4. März 2014

## Tenor

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 12. November 2013 wird zurückgewiesen.
- 2 Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- 3 Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahrens auf 11.250,- Euro festgesetzt.

## Gründe

- 4 I.
- 5 Die Antragstellerin begehrt im Wege einstweiligen Rechtsschutzes die vorläufige Feststellung, dass sie bei dem Betrieb ihrer Spielhallen berechtigt ist, statt der in §5 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg (HmbSpielhG) festgelegten Sperrzeit von 5.00 Uhr bis 12.00 Uhr eine Sperrzeit von 5.00 bis 6.00 Uhr, hilfsweise eine Sperrzeit von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr einzuhalten.
- 6 Die Antragstellerin betreibt insgesamt drei Spielhallen an den Standorten in der B. Straße in ... Hamburg und in der H. Straße Nr. und Nr. in ... Hamburg. In den Jahren 2008 bzw. 2009 erteilte die Antragsgegnerin ihr dafür jeweils eine unbefristete Erlaubnis nach §33i Gewerbeordnung (GewO). Die Bescheide enthalten keine Auflagen oder Hinweise im Hinblick auf die einzuhaltende Sperrzeit.
- 7 Am 19. Juni 2013 trat nach einer sechsmonatigen Übergangsfrist die Sperrzeitregelung des §5 HmbSpielhG in Kraft. Danach gilt in bestimmten Bereichen des Vergnügungsviertels „Reeperbahn“ eine Sperrzeit für Spielhallen von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr, im übrigen Stadtgebiet eine Sperrzeit von 5.00 Uhr bis

---

\*<http://openjur.de/u/682883.html> (= openJur 2014, 6462)

12.00 Uhr. Zuvor hatte §1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Verordnung über die Sperrzeit im Gaststätten- und Vergnügungsgewerbe in der bis zum 19. Juli 2013 gültigen Fassung (SperrzeitVO v. 2.12.2003, HmbGVBl. S. 553, in Kraft getreten zum 1.1.2004) für Spielhallen eine Sperrzeit von 5.00 bis 6.00 Uhr bestimmt. Nach §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG gelten Unternehmen nach §1 Abs. 2 HmbSpielhG, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HmbSpielhG bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, deren Geltungsdauer nicht vor dem 30. Juni 2017 endet, bis zum 30. Juni 2017 als mit diesem Gesetz vereinbar. Gemäß §9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG tritt §5 HmbSpielhG sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes in Kraft.

- 8 Die Antragstellerin hat am 27. August 2013 vorläufigen Rechtsschutz beantragt und im Wesentlichen geltend gemacht: Der Antrag sei nach §123 Abs. 1 VwGO statthaft. Ein Anordnungsanspruch stehe ihr hinsichtlich ihres Hauptantrags ebenfalls zu. Sie sei zumindest bis zum 30. Juni 2017 berechtigt, ihre Spielhallen weiterhin nur von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu schließen, weil ihre Betriebe nach §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG Bestandschutz genössen. Im Übrigen sei §5 Abs. 1 HmbSpielhG verfassungswidrig, daher sei in der Hauptsache eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG einzuholen. Die Vorschrift verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Ihr Recht auf gleiche Teilhabe am Wettbewerb werde durch die unterschiedlichen Sperrzeitregelungen verletzt. Sie sei wegen der Umsatzrückgänge von mehr als 40% gezwungen, ihren Betrieb aufzugeben. Die Regelungen ließen die Eignung und Folgerichtigkeit in Bezug auf den Spielerschutz vermissen und führten zu einer Wettbewerbsverzerrung. Für interessierte Spieler sei es naheliegender, wegen der kürzeren Sperrzeiten Gaststätten oder von vornherein Spielhallen auf der Reeperbahn oder die dort befindliche Dependance der Spielbank Hamburg aufzusuchen. Außerdem gebe es im Internet rund um die Uhr verfügbare sog. Online-Games. Statt der Bekämpfung der Spielsucht sei es die Absicht des Gesetzgebers gewesen, durch die Reglementierung der Spielhallen mehr Besucher für die Spielbanken zu gewinnen. Für deren Besuch werde großflächig geworben. Der durch die Sperrzeitregelung des HmbSpielhG erfolgte Eingriff in die Berufsfreiheit sei auch nicht angemessen und daher unverhältnismäßig. Es drohe wegen der durch die Verlängerung der Sperrzeit bedingten Einnahmeausfälle der Wegfall ihrer Existenz. In Folge der längeren Sperrzeit komme es außerdem vermehrt zu Einbrüchen und Überfällen. Auch hinsichtlich ihres Hilfsantrags bestehe ein Anordnungsanspruch. Art. 3 Abs.1 GG sei verletzt, weil die gesetzliche Regelung zu einer Ungleichbehandlung der im Bereich der Reeperbahn befindlichen Spielhallen im Verhältnis zu den in anderen Stadtvierteln gelegenen Betriebe führe. Der Gesetzgeber habe die Sperrzeitregelung undifferenziert, also unabhängig vom Standort, mit der Spielsuchtprävention und dem Spielerschutz begründet. Diese Erwägungen rechtfertigten keine unterschiedliche Sperrzeitregelung. Es liege auch ein Anordnungsgrund vor. Die Sperrzeitverlängerung führe in Kombination mit den übrigen Beschränkungen des HmbSpielhG zur Vernichtung ihrer Existenz. Bei Öffnung der Spielhallen in der Zeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr, hilfsweise von 9.00 Uhr bis 6.00 Uhr, wäre ihr hingegen eine wirtschaftliche Betriebsführung weiterhin

möglich.

- 9 Mit Beschluss vom 12. November 2013 hat das Verwaltungsgericht den Antrag der Antragstellerin abgelehnt. Zur Begründung hat es unter anderem ausgeführt: Der Hauptantrag sei zulässig, habe aber in der Sache keinen Erfolg. Dabei könne offen bleiben, ob die Antragstellerin einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht habe. Dem stehe jedenfalls nicht §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG entgegen. Diese Übergangsregelung, wonach Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen bis zum Ablauf des 30. Juni 2017 bzw. 30. Juni 2013 als mit dem HmbSpielhG vereinbar gälten, umfasse nicht die hier streitige Sperrzeitregelung in §5 Abs. 1 und 3 HmbSpielhG. Die Antragstellerin habe einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. §5 Abs. 1 HmbSpielhG ermögliche es der Antragstellerin nicht, ihre Spielhallen nur in der Zeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu schließen. Die Sperrzeitregelung des §5 Abs. 1 HmbSpielhG sei voraussichtlich mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Das Betreiben einer Spielhalle sei zwar von der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Die neue Sperrzeitregelung greife auch in dieses Freiheitsgrundrecht ein. Dieser Eingriff sei aber durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert. Zentrales Anliegen dieses Gesetzes sei das Bereitstellen von Instrumenten, um ein am Suchtpotential des gewerblichen Spiels orientiertes Präventionsniveau zu sichern. Die Sperrzeitregelung sei voraussichtlich geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Ein Mittel müsse den bezweckten Erfolg nicht vollen Umfangs erreichen, sondern sei bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden könne. Hier komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Dieser sei erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam seien, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben könnten. Dies sei hier nicht der Fall. §5 Abs. 1 HmbSpielhG bringe im Hinblick auf die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele die Interessen des Spielhallenbetreibers an einem zeitlich möglichst uneingeschränkten Fortbetrieb seiner Spielhalle mit den Belangen der Allgemeinheit in einen angemessenen Ausgleich. Angesichts der erheblichen Auswirkungen der Spielsucht erscheine das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel besonders schutzwürdig, so dass die wirtschaftlichen Erwerbsinteressen der Antragstellerin dahinter zurücktreten müssten. Für die Befürchtung der Antragstellerin, das Gesetz sei nicht konsequent am Ziel der Suchtprävention ausgerichtet, und dem Gesetzgeber gehe es tatsächlich um die Steigerung der Einnahmen aus der Spielbankabgabe, gebe es keine Hinweise. Ihr Hilfsantrag habe ebenfalls keinen Erfolg. Eine Verletzung des Gleichheitsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht zu erkennen. Die gesetzlichen Differenzierungen in §5 Abs. 1 bzw. §5 Abs. 3 HmbSpielhG seien voraussichtlich verfassungsgemäß. Die unterschiedliche Behandlung des Amüsierviertels im Bereich der Reeperbahn einerseits und der übrigen Stadtgebiete andererseits sei gerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe die Besonderheiten der Metropolsituation Hamburgs als weltoffene Stadt berücksichtigt. Die besonderen örtlichen Verhältnisse im Bereich von St. Pauli seien dadurch gekennzeichnet, dass sich in dem Gebiet Vergnügungsstätten unterschiedlicher Art konzentrierten und Besucher dieses Viertel unabhängig vom

alltäglichen Lebensrhythmus aufsuchen. Ziel des geltenden Glücksspielrechts sei es zudem nicht, das legale Glücksspiel überall zu unterbinden, sondern auch, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Dieses Konzept rechtfertige die kürzeren Sperrzeiten. Außerdem mache das Amüsierviertel im Bereich der Reeperbahn nur einen kleinen Teil Hamburgs aus, so dass die Differenzierung auch aus diesem Grunde nicht unverhältnismäßig sei. Es ergebe sich auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber Spielbanken oder Gaststätten, für die in §10 Abs. 2 und Abs. 3 HmbSpielO und in §1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 SperrzeitVO andere Sperrzeiten gälten.

- 10 II.
- 11 Die Beschwerde ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.
- 12 1. Mit ihrer Beschwerdebegründung, auf die gemäß §146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO abzustellen ist, hat die Antragstellerin die Entscheidung des Verwaltungsgerichts allerdings hinreichend in Zweifel gezogen. Sie hat eingewandt, das Verwaltungsgericht habe nicht hinreichend berücksichtigt, dass auf ihre Spielhallen, für die vor dem 28. Oktober 2011 unbefristete Erlaubnisse erteilt worden seien, §5 Abs. 1 HmbSpielhG keine Anwendung finde. Denn die Bestandsschutz gewährende Regelung des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG erkläre im Wege der Fiktion ihre Spielhallen bis zum 30. Juni 2017 als mit dem HmbSpielhG vereinbar. Damit sei den Erlaubnisinhabern fünf Jahre lang die Fortgeltung ihrer legalen Tätigkeit ermöglicht worden; diese schließe die Sperrzeit ein. Eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 30.9.2013, 17 E 2430/13, Beschl. v. 17.12.2013, 17 E 4959/13) habe dies aus dem Wortlaut des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG, der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift und systematischen Gesichtspunkten hergeleitet. Mit diesem Vortrag hat die Antragstellerin die Wertung des Verwaltungsgerichts, die Fiktionswirkung des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG umfasse nicht die zum 19. Juni 2013 in Kraft getretene Sperrzeitregelung, mit beachtlichen Argumenten ernstlich in Zweifel gezogen.
- 13 Damit ist das Beschwerdegericht verpflichtet, über die Beschwerde ohne die aus §146 Abs. 4 Satz 6 VwGO folgende Beschränkung auf die Beschwerdebegründung zu entscheiden. Dies führt aber zu keiner für die Antragstellerin günstigeren Entscheidung. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, festzustellen, dass sie einstweilen berechtigt ist, in ihren Spielhallen eine Sperrzeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr, hilfsweise eine Sperrzeit von 6.00 Uhr bis 9.00 und nicht die Sperrzeitregelung aus §5 Abs. 1 HmbSpielhG einzuhalten, nicht entsprochen.
- 14 2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig.
- 15 Nach §123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag nicht nur eine einstweilige

Anordnung treffen, wenn in Bezug auf den Streitgegenstand die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (sog. Sicherungsanordnung, §123 Abs. 1 Satz 1 VwGO), oder wenn in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis eine vorläufige Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint (sog. Regelungsanordnung, §123 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Eine einstweilige Anordnung kann auch in Gestalt einer vorläufigen Feststellung des in der Hauptsache sachlich Begehrten getroffen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.4.2003, 1 BvR 2129/02, juris Rn. 14; OVG Hamburg, Beschl. v. 15.10.2010, 3 So 126/10). Eine solche Feststellungsanordnung kommt in den Fällen in Betracht, in denen ein Betroffener Rechtsschutz zur Sicherung seiner Rechte sucht, die er aus der von ihm angenommenen Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Regelung herleitet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.8.2013, 2 BvR 1601/13, juris Rn. 3 f.; Beschl. v. 24.6.1992, 1 BvR 1028/91, BVerfGE 86, 382, juris Rn. 20).

- 16 Auch die Voraussetzungen des §43 Abs. 1 VwGO liegen vor. Die Antragstellerin begehrt die Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses, nämlich die Klärung, ob sie berechtigt ist, ihre Spielhallen wie bisher in der Zeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr, hilfsweise von 9.00 Uhr bis 6.00 Uhr, offen zu halten. Rechtliche Beziehungen eines Beteiligten zu einem anderen haben sich dann zu einem bestimmten konkretisierten Rechtsverhältnis verdichtet, wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits überschaubaren Sachverhalt streitig ist (st. Rspr., vgl. zur Feststellungsklage BVerwG, Urt. v. 28.1.2010, 8 C 19.09, BVerwGE 136, 54; juris Rn. 33 ff.; Urt. v. 23.1.1992, 3 C 50.89, BVerwGE 89, 327, juris Rn. 30 m.w.N.). In dem Fall, dass die Sperrzeitregelung in §5 Abs. 1 HmbSpielhG auf die Betriebe die Antragstellerin Anwendung findet und sie gegen die Sperrzeitregelung verstoßen sollte, droht ihr der Erlass eines Bußgeldbescheides nach §7 Abs. 1 Nr. 8 HmbSpielhG. Daher besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Aus Gründen effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes kann die Antragstellerin nicht auf die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel im Fall eines möglichen Bußgeldverfahrens verwiesen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.4.2003, 1 BvR 2129/02, juris Rn. 14).
- 17 3. Der Hauptantrag hat in der Sache keinen Erfolg. Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch nach §123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. §920 ZPO nicht glaubhaft gemacht.
- 18 a) Die Antragstellerin hat nicht glaubhaft gemacht, vorläufig berechtigt zu sein, in ihren Spielhallen nur eine Sperrzeit von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr einzuhalten. Die Sperrzeitregelung des §5 Abs. 1 HmbSpielhG, die nach §9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG sechs Monate nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, also am 19. Juni 2013 in Kraft getreten ist, findet auf die Betriebe die Antragstellerin Anwendung.

- 19 Nach §5 Abs. 1 i.V.m. §1 Abs. 2 HmbSpielhG beginnt die Sperrzeit für Spielhallen um 5.00 Uhr und endet um 12.00 Uhr. Eine Ausnahme eröffnet lediglich §5 Abs. 3 HmbSpielhG für Spielhallen, die in dem Bereich des Vergnügungsviertels „Reeperbahn“ nach §1 Nr. 1 der WechsellichtVO liegen (Sperrzeit von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr). Dazu gehören die Spielhallen der Antragstellerin nicht. Die Antragstellerin hat in ihren Betrieben die Sperrzeit von 05.00 Uhr bis 12.00 Uhr einzuhalten. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Übergangsregelung des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG. Sie umfasst nicht die früher geltende Sperrzeitregelung von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr und stellt die Betriebe der Antragstellerin nicht bis zum 30. Juni 2017 von der Einhaltung der in §5 HmbSpielhG geregelten Sperrzeit frei.
- 20 Nach §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG gelten Unternehmen nach §1 Abs. 2 HmbSpielhG, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HmbSpielhG bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist und deren Geltungsdauer nicht vor dem 30. Juni 2017 endet, bis zum 30. Juni 2017 als mit diesem Gesetz vereinbar. Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt worden ist, gelten bis zum Ablauf des 30. Juni 2013 als mit diesem Gesetz vereinbar (§9 Abs. 1 Satz 2 HmbSpielhG).
- 21 Die als (zeitweise) Bestandsschutzregelung ausgestaltete Übergangsregelung des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG fingiert nicht die vollständige Vereinbarkeit der bis zum maßgeblichen Stichtag erteilten Erlaubnis und der sonstigen rechtlichen Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle nach dem HmbSpielhG, insbesondere fingiert sie keine Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gesetzes an Sperrzeiten. Die Vorschrift ist vielmehr so auszulegen, dass sie lediglich die gewerberechtliche Rechtmäßigkeit der Erlaubnis fingiert, welche die Sperrzeiten nicht erfasste. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Übergangsvorschriften, der Systematik der Regelungen zum Glückspiel in Spielhallen und aus Sinn und Zweck des Gesetzes.
- 22 aa) Zwar lässt der Wortlaut des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG die Auslegung zu, die Übergangsvorschrift fingiere die vollständige Rechtmäßigkeit des Spielhallenbetriebs entsprechend den neuen Anforderungen des HmbSpielhG, soweit es dort heißt „...als mit diesem Gesetz vereinbar“. Die Entstehungsgeschichte des §9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG spricht aber für ein einschränkendes Verständnis der Fiktionswirkung dahingehend, dass sich die „Vereinbarkeit mit diesem Gesetz“ lediglich auf die vorhandene gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb der Spielhalle beziehen soll und u.a. nicht auf die Sperrzeitregelung. Dass der Gesetzgeber Betriebe, deren Inhaber bereits vor Inkrafttreten des HmbSpielhG im Besitz einer Erlaubnis nach §33i GewO waren, als mit dem neuen HmbSpielhG vollen Umfangs vereinbar und damit rechtmäßig ansehen wollte und sie erst nach einer Übergangszeit bis 30. Juni 2017 bzw. 30. Juni 2013 u.a. der Sperrzeitregelung des HmbSpielhG unterwerfen wollte, lässt sich danach nicht feststellen.

- 23 Zu Unrecht geht die Antragstellerin davon aus, dass sich die für die Reichweite der Übergangsregelungen maßgeblichen Erwägungen des Gesetzgebers (nur) aus der Begründung zu §8 des Gesetzesentwurfs des HmbSpielhG vom 14. Februar 2012 ergeben (vgl. in diesem Sinne auch VG Hamburg, Beschl. v. 30.9.2013, 17 E 2430/13, S. 4, 5 BA). In §8 Abs. 1 dieses Entwurfs waren Übergangsregelungen für die Fortgeltung von am maßgeblichen Stichtag wirksamen Erlaubnissen zum Betrieb einer Spielhalle nach §33i GewO vorgesehen (vgl. Bü-Drs. 20/3228, S. 2 ff., 13). Der das Inkrafttreten der Sperrzeitregelung bestimmende §9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG war in diesem Gesetzesentwurf nicht enthalten. Diese Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren in den Gesetzesentwurf des HmbSpielhG eingefügt. Grundlage des Beschlusses des Gesetzes durch die Bürgerschaft (vgl. Beschl. der Bürgerschaft am 29.11.2012 [Plenar-Prot. 20/46/1 S. 3487 bzw. 20/46/4, S. 3455]) war der Gesetzentwurf in der Fassung, die er in der Sitzung des Gesundheitsausschusses vom 16. November 2012 erhalten hat (Bü-Drs. 20/5877, S. 11 ff.; 16; vgl. Anl. 1 zur Bü-Drs. 20/5877, S. 23). In der Begründung zu (jetzt) §9 des Gesetzesentwurfs wird u.a. ausgeführt, §9 Abs. 1 regelt die Übergangsfristen bereits bestehender Spielhallen. Spielhallen, für die bis zum 29. Oktober 2011 eine Erlaubnis erteilt worden sei, würden für fünf Jahre von der Erlaubnispflicht freigestellt und eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht. Die Übergangsfrist befreie die Unternehmen nicht, die Regelungen der §§2, 4, 5 und sechs innerhalb angemessener Fristen umzusetzen (so Bü-Drs. 20/5877, S. 31). Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber verschiedene Fristen geschaffen und nicht etwa nur bekräftigt hat, dass auch §5 HmbSpielhG erst nach einer „angemessenen“ fünfjährigen Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2017 einzuhalten ist. Durch die sprachliche Differenzierung zwischen der „Übergangsfrist“ und der „angemessenen Umsetzungsfrist“ hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Betriebe u.a. die nach §9 Abs. 1 Satz 3 nach sechs Monaten in Kraft tretende Sperrzeitregelung zeitnah einhalten („umsetzen“) müssen, während ansonsten eine „Übergangsfrist“ im Sinne einer Bestandsschutzregelung gelten sollte, die die Vereinbarkeit der „alten Erlaubnis“ mit den strikteren Anforderungen des HmbSpielhG fingiert. Im Übrigen spricht für die eigenständige Bedeutung der Umsetzungsfrist im Unterschied zur „Übergangsfrist“ auch, dass es sonst keiner ausdrücklichen Begründung des Gesetzgebers im Gesetzesentwurf für die Regelung in §9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG bedurft hätte. Daraus folgt, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers mit der „Vereinbarkeit mit diesem Gesetz“ die Fortgeltung der nach der alten Rechtslage erteilten Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle nach §33i GewO gemeint war, dass die Fiktionswirkung aber bestimmte Neuregelungen des HmbSpielhG in den §§2, 4, 5 und 6 HmbSpielhG nicht umfassen sollte, die innerhalb der im Gesetz genannten (zeitnahen) Fristen umzusetzen waren.
- 24 bb) Es sprechen auch systematische Gründe für das Verständnis, dass sich die Fiktionsregelungen des §9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG lediglich auf die bisher erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse und dabei den genehmigten Betrieb in seinem „Kern“, nicht aber auf Sperrzeiten beziehen sollen.

- 25 Nach den Regelungen zum Automatenglücksspiel im Glücksspielstaatsvertrag sollen die die Fortgeltung der gewerberechtlichen Erlaubnis gewährleistenden Übergangsfristen die Sperrzeitregelung nicht umfassen. Es ist davon auszugehen, dass der hamburgische Gesetzgeber die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags (Art. 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags, durch Art. 1 §2 des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielwesens vom 29.6.2012, HmbGVBl. S. 235, als Landesrecht veröffentlicht; im Folgenden: GlüStV) beachten und die dort bestimmte zeitliche und inhaltliche Beschränkung der Übergangsvorschriften bei der Regelung der Übergangsvorschriften im HmbSpielhG übernehmen wollte. Mit den Regelungen des GlüStV wäre es jedoch nicht vereinbar, wenn bestehende Spielhallen für die Dauer der bis 30. Juni 2017 reichenden Übergangsfrist die neu geregelten Sperrzeiten nicht einzuhalten brauchten.
- 26 Das Ineinandergreifen der beiden Regelwerke hat der Gesetzgeber in §2 Abs. 1 Satz 2 HmbSpielhG deutlich gemacht. Danach gilt eine Erlaubnis nach diesem Gesetz zugleich als Erlaubnis nach Art. 1 §24 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (HmbGVBl. 2012 S. 240). Dies zeigt die Absicht des Gesetzgebers, die Anforderungen des GlüStV in das HmbSpielhG zu übernehmen. Der hamburgische Gesetzgeber wollte auch die den Bestandsschutz geltender Erlaubnisse betreffende Vorgaben des GlüStV im HmbSpielhG umsetzen (vgl. zur Umsetzung auch VGH Mannheim, Beschl. v. 12.9.2013, 6 S 1172/13, juris Rn. 36; vgl. zur Verbindlichkeit der Einigung der Ministerpräsidenten der Länder über den Staatsvertrag: VGH München, Beschl. v. 22.20.2013, 10 CE 13.2008, juris Rn. 19). Dies wird darin deutlich, dass er die Übergangs- und Befreiungsregelungen in §9 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 HmbSpielhG im Wesentlichen wörtlich den in Bezug auf Spielhallen geltenden Übergangsregelungen in §29 Abs. 4 Satz 2, 3 und 4 GlüStV entnommen hat. Danach gelten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages bestehen und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist und deren Geltungsdauer nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages endet, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages als mit den §§24 und 25 vereinbar. Für Spielhallen, für die nach dem 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach §33i GewO erteilt worden ist, gilt dies bis zum Ablauf von einem Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV.
- 27 Diese Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrags umfassen in Bezug auf die „Vereinbarkeitsfiktion“ nur die §§24, 25 GlüStV, nicht hingegen die Regelungen über Sperrzeiten. In §§24 und 25 GlüStV sind die Erlaubnisse bzw. die für die Spielhallen geltenden Beschränkungen allgemein geregelt. Während §24 GlüStV den bislang maßgeblichen §33i GewO ersetzt und die Erlaubnisbedürftigkeit des Betriebs einer Spielhalle feststellt sowie die Erlaubnisfähigkeit an den Zielen des §1 GlüStV misst, sind in §25 Abs. 1 und 2 GlüStV das Verbot von sog. Mehrfach- und Verbundkonzessionen sowie ein Mindestabstand von Spielhallen vorgesehen. Diese Neuregelungen sollen nach §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV auf die zum jeweiligen Stichtag im Besitz einer „alten“ Erlaubnis nach §33i GewO

befindlichen Betriebe zunächst bis zum 30. Juni 2013 bzw. zum 30. Juni 2017 nicht anwendbar sein. Auf §§24, 25 GlüStV bezieht sich auch §29 Abs. 4 Satz 4 GlüÄndStV, soweit nach Ablauf der bis 2017 geltenden Übergangszeit die Behörden auf Antrag individuelle Befreiungen erteilen können, um der Gefahr der Existenzgefährdung oder -vernichtung zu begegnen. Die Fiktionswirkung der Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV erstreckt sich hingegen nicht auf §26 GlüStV, der in Absatz 1 die allgemeine äußere Gestaltung der Spielhallen und in Absatz 2 die Ermächtigung an die Länder enthält, zur Sicherung der Ziele des §1 GlüStV Sperrzeiten festzusetzen, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen. Für alle Spielhallen betreffenden Regelungen des GlüStV gilt damit der Grundsatz des §29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV, dass sie mit Ausnahme der §§24, 25 GlüStV mit Inkrafttreten des GlüStV wirksam werden. Dass der hamburgische Gesetzgeber insoweit den Vorgaben des GlüStV bei der Ausgestaltung des §9 Abs. 1 Satz 1, 2, 4 HmbSpielhG ausdrücklich nicht folgen wollte, lässt sich vor dem Hintergrund seiner Erwägungen zum Gesetzesentwurf (s.o.) nicht feststellen.

- 28 Daher ist auch kein Raum für eine Auslegung, aus der Systematik des §9 Abs. 1 HmbSpielhG folge, dass die Fiktionswirkung des §9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG die Sperrzeitregelung umfasse, weil eine Befreiung von den Anforderungen des HmbSpielhG aus Härtegründen nach §9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG erst nach Ablauf des in §9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG genannten Zeitraums (30. Juni 2013/2017) möglich sei. Dieses Verständnis (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 30.9.2013, 17 E 2430/13, S. 4 BA) setzt voraus, dass sich die Befreiungsregelung auf die Sperrzeiten nach §5 HmbSpielhG erstreckt. Das ist jedoch nicht der Fall. Auch mit dieser Regelung hat sich der Landesgesetzgeber an den Regelungen des GlüStV orientiert, die er in das Landesrecht überführt hat. Nach den Vorgaben des GlüStV kann – wie ausgeführt - von der Einhaltung der Sperrzeitregelung keine Befreiung erteilt werden, da diese der Übergangsregelung des §29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV nicht unterfällt.
- 29 cc) Schließlich bestätigen auch Sinn und Zweck des HmbSpielhG das Verständnis, dass die Übergangsregelung des §9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG die Sperrzeitregelung nicht umfasst. Bei einem weiten Verständnis des §9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG würde sich eine gestufte Wirksamkeit u.a. der Sperrzeitregelung je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb der jeweiligen Spielhalle ergeben. Danach müssten gemessen an der Gesamtzahl der Betriebe nur einige wenige Spielhallen gegenwärtig die Sperrzeit nach §5 HmbSpielhG einhalten. Damit könnte der beabsichtigte Zweck des Gesetzes angesichts der Vielzahl von Spielhallen, die auf Grund alter Konzessionen betrieben werden (vgl. Bü-Drs. 20/3228 S. 8, vgl. Antwort des Senats auf eine Schriftl. Kleine Anfrage der Abg. Schmitt v. 29.4.2011, Bü-Drs. 20/305; Antwort des Senats auf die Schriftl. Kleine Anfrage des Abg. Hauffer v. 17.9.2013, Bü-Drs. 20/9316, S. 2, Anlage 1: 398 Spielhallen; seit 1.3.2012 Erlaubnisse für drei Spielhallen erteilt) und die bis 30. Juni 2017 privilegiert wären, weder kurz- noch mittelfristig erreicht werden. Dass dies die Absicht des Gesetzgebers gewesen

sein könnte, ist nicht anzunehmen.

- 30 b) Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch, einstweilen festzustellen, dass sie die für sie geltende siebenstündige Sperrzeit nach §5 Abs. 1 HmbSpielhG nicht einhalten muss, auch nicht insoweit glaubhaft gemacht, als sie vorträgt, die hier streitgegenständliche Regelung des §5 Abs. 1 HmbSpielhG sei verfassungswidrig und müsse im Hauptsacheverfahren einer konkreten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG unterzogen werden.
- 31 Die Fachgerichte sind allerdings durch Art. 100 Abs. 1 GG nicht gehindert, schon vor der im Hauptsacheverfahren einzuholenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf der Grundlage ihrer Rechtsauffassung vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn dies nach den Umständen des Falles im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes geboten erscheint und die Hauptsacheentscheidung dadurch nicht vorweggenommen wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.6.1992, 1 BvR 1028/91, BVerfGE 86, 382, juris Rn. 29; Beschl. v. 14.8.2013, 2 BvR 1601/13, juris Rn. 3). Eine einstweilige Anordnung im Hinblick auf eine mögliche Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ist bei formellen Gesetzen nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG möglich. Erforderlich ist aus Gründen der Beachtung der Entscheidung des Gesetzgebers und der Rechtssicherheit, dass das erkennende Gericht von der Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Vorschriften überzeugt ist (vgl. OVG Münster, Beschluss v. 24.4.2009, 16 B 485/09, GewArch 2009, 357, juris Rn. 33, 34; enger wohl: OVG Lüneburg, Beschl. v. 8.4.1998, 12 M 1759/98, juris Rn. 3; Wollenschläger, in: Gärditz, VwGO, 2013, §123 Rn. 33, 34; Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, §80 Rn. 162; Happ, in: Eyermann, 13. Aufl. 2010, §123 Rn. 57). Diese Überzeugung konnte der Beschwerdesenat nicht gewinnen.
- 32 aa) Die Antragstellerin wird durch die Ausdehnung der Sperrzeit für den Betrieb ihrer Spielhallen auf die Zeit von 5.00 Uhr bis 12.00 Uhr nach §5 Abs. 1 HmbSpielhG nicht in ihrem Grundrecht auf freie Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) verletzt.
- 33 Das Grundrecht der Berufsfreiheit des Spielhallenbetreibers aus Art. 12 Abs. 1 GG schützt neben der freien Berufsausübung auch das Recht, einen Beruf frei zu wählen. Unter Beruf ist dabei jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002, 1 BvR 558/91 u.a., BVerfGE 105, 252; juris Rn. 41, m.w.N.). Diese Voraussetzung erfüllt die Antragstellerin mit ihrer Tätigkeit als Spielhallenbetreiberin (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.3.2005, 6 C 11.04, NVwZ 2005, 961, juris Rn. 27).
- 34 (1) Die Sperrzeitregelung greift in das Grundrecht der Antragstellerin auf freie Berufsausübung ein, nicht jedoch in ihr Grundrecht auf Berufswahlfreiheit. Eine Einschränkung der Berufswahlfreiheit ist nicht gegeben, weil die Antragstellerin durch die Neuregelung des Spielhallenrechts in Hamburg nicht gehindert ist, ihre

Tätigkeit als Spielhallenbetreiberin aufzunehmen oder fortzuführen (vgl. VGH München, Beschl. v. 30.9.2013, 10 CE 13.1477, juris Rn. 35; vgl. zum Streitstand in Bezug auf die Gesamtheit der Regelungen des neuen Spielhallenrechts: VG Oldenburg, Beschl. v. 3.9.2013, 12 B 5441/13, juris Rn. 26 m.w.N. vgl. zur Berufsausübungsfreiheit auch VG Hamburg, Urt. v. 22.8.2013, 2 K 179/13, juris Rn. 25). Die Sperrzeitregelungen in §5 HmbSpielhG betreffen die Maßgaben dieser Tätigkeit. Auch die von der Antragstellerin befürchteten finanziellen, aus ihrer Sicht existenzbedrohenden Auswirkungen durch die Neuregelung des Spielhallenrechts in Hamburg lassen die Berufsausübungsregelungen nicht in ein Berufsverbot „umschlagen“. Dies ist nicht schon dann der Fall, wenn, wie die Antragstellerin befürchtet, die Sperrzeitregelung nach dem HmbSpielhG zu (erheblichen) finanziellen Einbußen mit der möglichen Folge, ihre Betriebe schließen zu müssen, führen kann. Eine Berufswahlbeschränkung wäre erst bei einer flächendeckenden faktischen Zwangswirkung anzunehmen, nämlich wenn die Betroffenen in aller Regel zur Berufsaufgabe gezwungen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.12.1984, 1 BvL 18/82, juris Rn. 38). Dafür ist hier nichts ersichtlich. Im Übrigen bringt die Antragstellerin auch nichts Konkretes vor, was auf einen solchen allein in der Regelung der Sperrzeit oder auch in den weiteren Reglementierungen begründeten Effekt zum gegenwärtigen Zeitpunkt hindeuten könnte. Konkrete Angaben zu den durch die Sperrzeit von 5.00 Uhr bis 12.00 Uhr bedingten Gewinneinbußen im Verhältnis zu der früher geltenden Sperrzeit von einer Stunde macht die Antragstellerin nicht. Die Behauptung, sie gehe davon aus, dass die Änderung der Sperrzeit zu einem Umsatzverlust von ca. 40% führe, weil ihre Spielhallen – anders als zur Nachtzeit - in den Vormittagsstunden sehr gut besucht seien, ist nicht ausreichend.

- 35 (2) Die Antragstellerin wird nicht in ihrem Recht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Der mit der beanstandeten Sperrzeitregelung verbundene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 36 Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt (BVerfG, Beschl. v. 25.3.1992, 1 BvR 298/86, BVerfGE 86, 28, juris Rn. 46 ff.). Sie müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.1999, 1 BvR 1904/95 u.a., BVerfGE 101, 331, juris Rn. 70). Die aus Gründen des Gemeinwohls unumgänglichen Einschränkungen der Berufsfreiheit stehen unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Daher müssen die Eingriffe zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet sein und dürfen nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern (vgl. BVerfG Beschl. v. 16.1.2002, 1 BvR 1236/99, BVerfGE 104, 357, juris Rn. 34). Die Eingriffsmittel dürfen zudem nicht übermäßig belastend sein, so dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris

Rn. 95 m.w.N.).

- 37 (a) Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist formell verfassungsgemäß. Die hier streitgegenständlichen Regelungen sind nicht kompetenzwidrig zustande gekommen.
- 38 Der Landesgesetzgeber ist zum Erlass der von der Antragstellerin beanstandeten Sperrzeitregelungen in §5 Abs. 1 und 3 HmbSpielhG zuständig, da es sich um Normen handelt, die im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zum Recht der Spielhallen zählen. Dieses Recht wird ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft ausgenommen, das zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört. Da das Recht der Spielhallen auch nicht in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 GG fällt, gehört es zum Zuständigkeitsbereich der Länder (Art. 70 GG).
- 39 Das Recht der Spielhallen im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erfasst jedenfalls den Regelungsgegenstand des §33i GewO und damit die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle. Mit diesem Betrieb ist die Regelung der Betriebszeit untrennbar verbunden. Die Festsetzung der Öffnungszeiten von Spielhallen durch Rechtsverordnung war zudem schon vor der Neuregelung des Spielhallenrechts kraft bundesrechtlicher Ermächtigung in §18 GastG den Ländern überantwortet. Die Regelungen des Gaststättenrechts sind durch Art. 1 Nr. 7a) gg) des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen. Für die Neuregelung der gesetzlichen Zuständigkeit für das Spielhallenrecht war bedeutsam, dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesrechtliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden sollten (BT-Drs. 16/813, S. 9). Betriebszeiten haben einen solchen örtlichen Bezug (vgl. zur Regelung der Sperrzeiten im LGlüG BaWü 2012, wonach die auf Grund von §18 GastG erlassenen landesrechtlichen Regelungen keine Anwendung mehr finden: VGH Mannheim, Urt. v. 12.9.2013, 6 S 1172/13, juris Rn. 27; vgl. in diesem Sinne auch Schneider in der Anhörung des Gesundheitssausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft, Innovation und Medien der Bürgerschaft, vom 27.4.2012, AusschussProt. 20/9, 20/14, S. 57). Dahinstehen kann daher, ob der verschiedentlich in der Literatur geäußerten Ansicht zu folgen wäre, für die Regelungen über Abstände, die Bezeichnung der Spielhallen und die Reduzierung der Spielgeräte (§§2, 4, Abs. 1-3, §6 HmbSpielhG) fehle es an der Regelungskompetenz der Länder (vgl. dazu Schneider, GewArch 2013, 137).
- 40 (b) Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist durch ein Gemeinwohlziel legitimiert.
- 41 Für die Beschränkung der Betriebszeiten von früher 23 Stunden (6 Uhr bis 5 Uhr) auf jetzt 17 bzw. 21 Stunden (von 12.00 Uhr bis 5.00 Uhr bzw. 9.00 Uhr bis 6.00 Uhr) sprechen vernünftige Gründe des Gemeinwohls. Sie soll u. a. das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine

wirksame Suchtbekämpfung schaffen, durch ein begrenztes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken, den Jugend- und Spielerschutz gewährleisten und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abwehren (§1 Satz 1 GlüStV). Nach den Vorgaben des §26 Abs. 2 GlüStV wird das zeitliche Angebot der Spielhallen durch Sperrzeiten von mindestens drei Stunden begrenzt (vgl. auch Bü-Drs. 20/3734, S. 84 [zu §26 Abs. 2 GlüStV]). Das HmbSpielhG, das den GlüStV in Bezug auf Spielhallen umsetzt bzw. konkretisiert, dient nach der Begründung des Gesetzentwurfs dem Ziel, Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize für ihren Besuch ausgehen, dass das Angebot im Sinne der Bekämpfung der Spielsucht ausgestaltet ist, dass der Spielerschutz verbessert und der Jugendschutz eingehalten wird (vgl. Bü-Drs. 20/3228, S. 6, 7). Automatenglücksspiele können nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung zu krankhaftem Suchtverhalten führen (vgl. Zusammenfassung bei Pagenkopf, Der neue Glücksspielstaatsvertrag, NJW 2012, 2918, 2921 m.w.N.; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Internetverweis zu [www.spielen-mit-verantwortung.de](http://www.spielen-mit-verantwortung.de)). Spielsucht kann schwerwiegende Folgen nicht nur für den Betroffenen und seine Familie haben. Sie birgt wegen der drohenden Verschuldung des Betroffenen und seiner Familie sowie wegen der mit der Sucht nicht selten verbundenen Folge- und Begleitkriminalität auch Gefahren für die Gemeinschaft (vgl. Bü-Drs. 20/3228, S. 7, 8, Bü-Drs. 20/5877, S. 24, 25 mit weiteren Nachweisen; vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris Rn. 99). Die mit dem GlüStV und den die Sperrzeiten bestimmenden Ausführungsgesetzen der Länder angestrebten Ziele sind solche des Gemeinwohls, die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit in Bezug auf den Betrieb von Spielhallen rechtfertigen können (vgl. BayVerfGH, Urt. v. 28.6.2013, 10-VII-12 u.a., NVwZ 2014, 141, juris Rn. 102; BayVGH, Beschl. v. 30.9.2013, 10 CE 13.1477, juris Rn. 18, 36 f., Beschl. v. 22.10.2013, 10 CE 13.2008, juris Rn. 34, VG Saarlouis, Beschl. v. 27.11.2013, 1 L 1292/3, juris Rn. 38; VG Berlin, Urt. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris Rn. 182; VG Oldenburg, Beschl. v. 3.9.2013, 12 B 5441/13, juris Rn. 26). Dahinstehen kann es daher, ob der Gesetzgeber vor allem mit der von ihm beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht (§1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV) auch im Hinblick auf Automaten Spiele nicht nur vernünftige Gründe des Gemeinwohls für sich in Anspruch nehmen kann, sondern damit sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel verfolgt, das selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnte (vgl. zu Sportwetten: BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, NVwZ 2008, 1338, juris Rn. 28, 29; BVerfG, Beschl. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris Rn. 98; bejahend zu Spielhallen: BayVerfGH, Urt. v. 28.6.2013, 10-VII-12 u.a., a.a.O., juris Rn. 102).

- 42 (c) Die geltend gemachte Unverhältnismäßigkeit der die Berufsausübung regelnden Vorschrift lässt sich nicht feststellen. Die Beschränkung der Betriebszeit für Spielhallen in §5 Abs. 1 HmbSpielhG ist zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und angemessen.

- 43 Dem Gesetzgeber kommt bei der Regelung der Berufsfreiheit insbesondere auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung eine weite Gestaltungsfreiheit zu. Auch in Bezug auf die Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele verbleibt ihm ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der erst dann überschritten ist, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR 2684/12, juris Rn. 23 ff. [Entgeltbindung für Privatkliniken], m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 12.12.2006, 1 BvR 2576/04, BVerfGE 117, 163, juris Rn. 64). Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, unter Beachtung der Sachgesetzhelken des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will (vgl. zum Sportwettenmonopol: BVerfG; Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris Rn. 112). Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die Berufsausübungsregelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt mithin bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 114; zu Sportwetten: BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, NVwZ 2008, 1338, juris Rn. 44).
- 44 Davon ist nach diesem verfassungsrechtlichen Maßstab auszugehen. Die Sperrzeitregelung in §5 HmbSpielhG ist ein geeignetes Mittel, um die Spielsucht einzudämmen und den Spielerschutz zu verbessern. Das Ziel, das Glücksspiel in Spielhallen zu reglementieren, wird durch die drei oder sieben Stunden langen Sperrzeiten konkretisiert. Bereits eine Sperrzeit von drei Stunden, aber umso mehr eine Sperrzeit von sieben Stunden ist zur Rechtfertigung des Gemeinwohlsziels geeignet. Aus den Erwägungen des Gesetzgebers zu §26 Abs. 2 GlüStV, solche Sperrzeiten (von mindestens drei Stunden) seien auch deshalb sinnvoll, weil viele pathologische Spieler über extrem lange Zeiträume in den Spielhallen verweilen und dieses dauerhafte Spielen mit einer allgemeinen Sperrzeit nachhaltig unterbrochen werden könne (vgl. Bü-Drs. 20/3734, S. 83, 84), ergibt sich seine Einschätzung, dass bereits eine Mindestsperrzeit von drei Stunden geeignet ist, den vorgenannten Zielen des GlüStV Rechnung zu tragen. Die gleichen Erwägungen sind für den Gesetzgeber nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu §5 HmbSpielhG auch für die Regelung der Sperrzeiten von 5.00 Uhr bis 12.00 Uhr bzw. 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr bestimmend gewesen. In der Gesetzesbegründung ist ausgeführt, durch das zwangsweise Ende des Spiels um 5.00 Uhr bzw. 6.00 Uhr im Bereich der Reeperbahn und der Möglichkeit des Weiterspielens erst um 12.00 Uhr bzw. um 9.00 Uhr könne die Spielerin bzw. der Spieler, insbesondere die Vielspielerinnen und Vielspieler und die pathologischen Spielerinnen und Spieler einen Schlusstrich unter das Tagesgeschehen ziehen und die Möglichkeit zur Erholung nutzen (vgl. Bü-Drs. 20/3288, S. 11; 20/5877, S. 29).
- 45 Die zwangsweisen Ruhe- oder Unterbrechungszeiten, die den Anreiz zum Weiterspielen hemmen oder unterbrechen sollen, sind mindestens förderlich, um das Gemeinwohlsziel, u.a. die Spielsuchtprävention, zu erreichen. Nach dem Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung (vom Mai 2013,

Nr. 5 - Pathologisches Glücksspiel - S. 43 ff.) ist der Geldspielgerätemarkt der wirtschaftlich bedeutendste und umsatzstärkste Sektor des deutschen regulierten Glücksspielmarkts. Automatenglücksspiel weist das höchste Suchtpotential auf. Für Spieler, die an Geldspielautomaten spielen, ergibt sich gegenüber Spielern, die dieses Glücksspiel nicht betreiben, ein deutlich erhöhtes Risiko, ein problematisches Spielverhalten zu entwickeln. Die Beschränkung der Öffnungszeiten von Spielhallen stellt ein unmittelbar wirksames Mittel dar, um die Spieldauer an den in Bezug auf pathologische Spielsucht besonders problematischen Geldspielgeräten zu verringern. Die Reduzierung der Öffnungszeiten von Spielhallen in einem städtischen Bereich auf 21 Stunden/Tag und im übrigen Stadtgebiet auf 17 Stunden/Tag ist geeignet, (potenzielle) Spieler davon abzuhalten, das Glücksspiel an Geldspielautomaten zeitlich uneingeschränkt zu beginnen oder fortzusetzen. Zudem ist die Sperrzeitregelung auch geeignet, der Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen zu dienen, die anderenfalls auf dem Weg zur Schule negativen Vorbildern, nämlich Menschen, die schon in den frühen Morgenstunden Spielhallen aufsuchen, ausgesetzt wären (vgl. VGH München, Beschl. v. 7.5.2013, 10 NE 13.226, juris Rn. 26). Generell gilt, dass Maßnahmen der Verhältnisprävention (Regulierungsmaßnahmen zur Begrenzung der Verfügbarkeit von Glücksspielen) wirksamer sind als Maßnahmen der Verhaltensprävention (Aufklärungsmaßnahmen; vgl. ausführl.: VGH München, Beschl. v. 23.7.2013, 10 N 13.210 u.a., juris Rn. 44).

- 46 Die Einwände der Antragstellerin gegen die Geeignetheit des Gesetzes zur Spielsuchtprävention und zum Spielerschutz überzeugen nicht. Sie macht geltend, dass potenzielle Spieler bei einer Ausweitung der Sperrzeit für Spielhallen auf alternative Angebote in Gaststätten, Wettbüros, Internet-Casinos, „Hinterzimmern“ oder unkontrollierten Spiele-Cafes ausweichen. Aus diesem Vortrag ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum überschritten haben könnte. Die Erwägungen und Einschätzungen des Gesetzgebers, durch die Verlängerung der Sperrzeiten auf mindestens drei Stunden werde die Möglichkeit zu spielen eingeschränkt bzw. längeres (dauerhaftes) Spielen unterbrochen, und dies diene der Eindämmung der Spielsucht, sind nicht offensichtlich fehlsam. Eines messbaren Erfolgs bedarf es für die Geeignetheit einer gesetzlichen Maßnahme nicht. An der Geeignetheit der Sperrzeitregelungen zur Eindämmung der Spielsucht durch Verknappung des Angebots ändert es nichts, wenn insbesondere gefährdete und pathologische Spieler zur Befriedigung ihrer Sucht als Reaktion auf die zeitweise Schließung der Spielhallen andere Möglichkeiten (möglicherweise auch in einem benachbarten Bundesland) zum - auch illegalen - Glücksspiel suchen oder ihr Spielverhalten anpassen (vgl. dazu auch BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, a.a.O., juris Rn. 114). Die Regelungen des HmbSpielhG betreffen alle möglichen Spielergruppen und damit auch solche, die noch kein (pathologisches) Glücksspiel betreiben. Nicht nur gefährdete und pathologische Spieler, sondern auch potenzielle (Erst-) Spieler sollen davon abgehalten werden, das Glücksspiel in Spielhallen überhaupt erst jederzeit beginnen und gegebenenfalls kaum unterbrechen zu müssen (vgl. auch: VG Oldenburg, Beschl. v. 3.9.2013, 12 B 5441/13, juris Rn. 28). Eine zeitweise Schließung der

Spielhallen ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen.

- 47 Dem Vortrag der Antragstellerin lässt sich weiter der Einwand entnehmen, das HmbSpielhG sei zur Eindämmung der Spielsucht nicht geeignet, weil es tatsächlich nicht konsequent und folgerichtig am Ziel der Spielsuchtbekämpfung orientiert sei. Es reglementiere ausschließlich die gewerblichen Automatenspielbetriebe und nicht die Spielbanken, obwohl letztere ein höheres Gefährdungspotenzial aufwiesen. Der Gesetzgeber bekämpfe einseitig aus vermeintlichen Gründen des Spielerschutzes das Spiel an gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen. Entsprechende einschränkende Regelungen für das Automatenspiel in den Spielbanken Hamburgs seien hingegen nicht vorgesehen. Die wahre Absicht des Gesetzgebers sei es, die Spielbanken aus fiskalischen Gründen zu fördern.
- 48 Dieser Einwand überzeugt nicht. Dass das vom Gesetzgeber in dem Gesetzentwurf zum HmbSpielhG verlautbarte Ziel und der Zweck des HmbSpielhG lediglich vorgeschoben und der Gesetzgeber entgegen seinen Erwägungen im Gesetzentwurf in Bezug auf die Sperrzeiten (und wohl auch im Übrigen) tatsächlich eine Stärkung der Spielbanken und eine größtmögliche Abschöpfung der Spielbankabgaben bezweckt haben könnte, lässt sich nicht feststellen. Die im Gesetzgebungsverfahren angestellten Erwägungen des Gesetzgebers und seine Sachaufklärung (vgl. Protokoll der Anhörung in der öffentlichen Sitzung des Gesundheitsausschusses [Ausschuss-Prot. Nr. 20/9 und 20/10] und des Ausschusses für Wirtschaft, Innovation und Medien [Ausschuss-Prot. 20/15 und 20/15] v. 27.4.2012/14.5.2012) geben dafür keinen Anhaltspunkt.
- 49 Dem Hinweis der Antragstellerin, die Hamburger Spielbank werbe großflächig auf Bussen des Hamburger Verkehrsverbunds („Es gibt immer einen Grund“), ist nicht zu entnehmen, inwieweit dies die Verfassungswidrigkeit der Sperrzeitregelung begründen könnte. Sollte die Antragstellerin auch mit diesem Einwand begründen wollen, die Regelung des §5 HmbSpielhG und andere das Automatenglücksspiel in Spielhallen beschränkende Regelungen seien tatsächlich nicht auf die Eindämmung der Spielsucht und Spielsuchtprävention gerichtet, sondern auf die Umlenkung des Spielerinteresses auf das Spiel in Spielbanken, führt dies nicht weiter. Ein generelles Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel existiert nach §5 GlüStV nicht. Allerdings unterliegt auch die Hamburger Spielbank gemäß §2 Abs. 2 GlüStV dieser Regelung, wonach Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des §1 GlüStV auszurichten ist. Mit diesen Zielen unvereinbar ist eine Werbung, von der in auffälliger Weise ein Aufforderungs- und Anreizcharakter zum Spielen ausgeht (vgl. zu §5 GlüStV a.F. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 47; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris 136; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 17.12, juris Rn. 44 ff.; VG Berlin, Urt. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris Rn. 183; Hecker/Ruttig, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, §5 Rn. 39). Eine bloße Imagebewerbung, die nicht auffällig und im Alltag gegenwärtig ist, ist nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.3.2007, 1 BvR 2228/02, juris Rn. 63). Allerdings muss sie darauf gerichtet

sein, bereits zum Spielen Entschlossene zum legalen Angebot hinzulenken, nicht aber noch Unentschlossene zur Teilnahme zu motivieren (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 17.12, juris Rn. 47 m.w.N.).

- 50 Auch wenn die beanstandete Werbung diesen Anforderungen nicht entsprechen sollte und die Antragsgegnerin dennoch bisher nicht dagegen eingeschritten ist, lässt dies nicht den Schluss zu, dass – wie die Antragstellerin geltend macht – die nun restriktivere Sperrzeitregelung für Spielhallen (allein) fiskalische Gründe hat und darauf gerichtet ist, potenzielle Spieler zum Automatenglücksspiel in Spielbanken zu bewegen.
- 51 Der Grundrechtseingriff ist auch erforderlich, weil derselbe Zweck nicht durch ein Mittel erreicht werden kann, das den Spielhallenbetreiber als Grundrechtsträger weniger beeinträchtigt. Der Gesetzgeber verfügt bei der Einschätzung der Erforderlichkeit ebenfalls über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum. Hält der Gesetzgeber Maßnahmen zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts für erforderlich, können sie nur unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich beanstandet werden. Dies ist nur dann möglich, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und Erfahrungen feststellbar ist, dass alternative Beschränkungen die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, a.a.O., juris Rn. 116). Dafür ist hier nichts ersichtlich. Die bisherigen Regelungen insbesondere der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (v. 27.1.2006, BGBl. I S. 280, m.Änd., - SpielV) haben eine erhebliche Zunahme des Automatenspiels nicht verhindern können. Individuelle Einzelfallregelungen bewirken die vom Gesetzgeber beabsichtigte flächendeckende Verknappung des Angebots an Spielhallen zu bestimmten Zeiten nicht im selben Umfang.
- 52 Der Vortrag der Antragstellerin, der Gesetzgeber habe die Spielhallenbetreiber zur Führung einer Sperrdatei und zum Einbau von technischen Geräten zur Alterskontrolle als mildere Maßnahme verpflichten können, stellt die Erforderlichkeit der Maßnahme nicht in Frage. Dass es zur Eindämmung der Spielsucht (bezogen auf Jugendliche) und zur Suchtprävention weitere (Überwachungs-) Maßnahmen geben kann, die der Gesetzgeber den Spielhallenbetreibern hätte ersatzweise oder ergänzend aufgeben können, um (gefährdete oder pathologische) Spieler vor sich selbst zu schützen, ändert nichts an der Erforderlichkeit der Einschränkung der Betriebszeiten. Dass in den Vorschlägen der Antragstellerin ein gleich wirksames Mittel liegt, lässt sich zudem nicht feststellen (vgl. zu den Grenzen des Prognosespielraums des Gesetzgebers: BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris Rn. 116).
- 53 Die angegriffene Regelung des §5 HmbSpielhG ist angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 54 Trifft der Gesetzgeber Regelungen, die in die Freiheit der Berufsausübung eingreifen, so muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs

und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt sein (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a.; BVerfGE 121, 317, juris Rn. 117). Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer wirtschaftsordnenden gesetzlichen Regelung im Bereich der Berufsausübung ist nicht die Interessenlage des Einzelnen maßgebend; vielmehr ist eine generalisierende Betrachtungsweise geboten, die auf den betreffenden Wirtschaftszweig insgesamt abstellt. Die Möglichkeit, dass eine gesetzliche Maßnahme im Einzelfall zur Existenzgefährdung oder gar Existenzvernichtung von Betrieben führen könnte, rechtfertigt es noch nicht, sie unter dem Gesichtspunkt der Unzumutbarkeit von Verfassungen wegen zu beanstanden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR 2684/12, NVwZ-RR 2013, 985, juris Rn. 28 m.w.N.).

- 55 Nach diesem Maßstab ist im Hinblick auf die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele die Beschränkung der Betriebszeiten der Spielhallenbetreiber für die Dauer von drei bzw. sieben Stunden angemessen. Anhaltspunkte für eine systematische Existenzgefährdung oder -vernichtung von Spielhallenbetrieben durch die Berufsausübungsregelung im Sinne einer „erdrosselnden“ Wirkung sind – wie oben bereits ausgeführt – nicht ersichtlich. Die Antragstellerin hat im Übrigen zwar geltend gemacht, sie habe seit Juni 2013 massive Umsatzeinbußen hinnehmen müssen und ihr drohe der Verlust der Existenz, weil ihre Spielhallen am Vormittag sehr gut besucht seien. Konkrete auf dem Inkrafttreten der Sperrzeitregelung nach § 5 Abs. 1 HmbSpielhG beruhende Gewinneinbußen hat die Antragstellerin aber nicht dargelegt. Wie oben ausgeführt, handelt es sich u.a. bei der Bekämpfung der Spielsucht und bei der Spielsuchtprävention mindestens um vernünftige Gemeinwohlbelange. Von dem Betrieb der Spielhallen und dem dort angebotenen Automatenenspiel geht ein hohes Suchtpotenzial aus, das schwerwiegende soziale Folgen für den Spieler und seine Familie haben kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, a.a.O., juris Rn. 99) und zudem Aufwendungen und Belastungen für die Allgemeinheit im Hinblick auf die Ausfälle finanzieller und körperlicher Leistungsfähigkeit von an Spielsucht erkrankten Spielern und für den Gesundheitsschutz nach sich ziehen kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01; BVerfGE 115, 320, juris Rn. 99). Angesichts der erheblichen gesellschaftlichen und persönlichen Folgen der Spielsucht ist das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel als besonders schutzwürdig anzusehen und rechtfertigt insoweit die Einschränkung der wirtschaftlichen Interessen des Spielhallenbetreibers.
- 56 Der nicht näher konkretisierte Einwand der Antragstellerin, in Folge der durch das HmbSpielhG geänderten Sperrzeiten sei vermehrt mit Einbrüchen und Überfällen zu rechnen, vermag die fehlende Angemessenheit der Einschränkung der Berufsausübung nicht zu begründen. Sie macht geltend, es habe in der Vergangenheit vor Einführung der „Putzstunde“ zwischen 5.00 Uhr und 6.00 Uhr Einbrüche und Überfälle auf Spielhallen gegeben. Diese Vortrag lässt ohne nähere Begründung nicht den Schluss zu, wegen der siebenstündigen Sperrzeit sei dies hinsichtlich ihres Betriebes oder generell nun wieder oder öfter zu erwarten, weil die Mitarbeiter – anders als bei einer einstündigen Sperrzeit – nicht in der Spielhalle blieben und diese während der Sperrzeit von außen verschlossen werde.

Auch legt die Antragstellerin nicht dar, aus welchen Gründen der Gefahr von Überfällen und Einbrüchen nicht durch Tresore oder durch andere finanziell vertretbare personelle oder technische Sicherungsmöglichkeiten vorgebeugt werden kann.

- 57 Der allgemeine Hinweis der Antragstellerin, auf Grund der beschränkten Öffnungszeiten reduzierten sich die Umsätze, sodass langfristigen betriebswirtschaftlichen Entscheidungen wie dem Abschluss von Mietverträgen und der Einstellung von Mitarbeitern die Grundlage entzogen worden sei, vermag die Unverhältnismäßigkeit der neuen Sperrzeitregelung ebenfalls nicht zu begründen. Die Antragstellerin musste bereits seit der Zustimmung der Ministerpräsidenten zum neuen Glücksspielstaatsvertrag am 28. Oktober 2011 mit einer beabsichtigten Rechtsänderung auch in Bezug auf die Sperrzeiten von Spielhallen rechnen (vgl. dazu VGH München, Beschl. v. 30.9.2013, 10 CE 13.1477, juris Rn. 22). Dass während dieses Zeitraums bis zum Inkrafttreten der Sperrzeitregelung im Juni 2013 gegebenenfalls Arbeitsverträge und/oder Mietverträge nicht angepasst werden konnten, hat die Antragstellerin nicht dargelegt. Selbst wenn sie (mangels Kenntnis von der Neuregelung des Spielhallenrechts) gehindert wäre, auf eine nicht konkret geschriebene, durch das Inkrafttreten des HmbSpielhG veranlasste Änderung ihrer betrieblichen oder finanziellen Verhältnisse kurzfristig durch Anpassung laufender Arbeits- und Mietverträge zu reagieren, führt dies aus den oben dargelegten Gründen nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Sperrzeitregelung des §5 Abs. 1 HmbSpielhG.
- 58 (d) Soweit die Antragstellerin im Hinblick auf das Automatenglücksspiel in Spielbanken und auf die dort geltenden Öffnungszeiten allgemein geltend macht, es bedürfe wegen der Anforderungen des EuGH an eine „kohärente“ Glücksspielpolitik nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht einer europarechtskonformen Regelung, begründet sie damit keine Zweifel an der Verfassungswidrigkeit der Sperrzeitregelung wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG nur eine konsequente und konsistente Ausgestaltung des Glücksspielsektors an legitimen Zielen, insbesondere an der Suchtbekämpfung und der Begrenzung der Wettleidenschaft, gefordert, nicht hingegen eine „Kohärenz“ des gesamten Glücksspielbereichs (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 144; Beschl. v. 20.3.2009, 1 BvR 2410/08, NVwZ 2009, 1221, juris Rn. 17). Im Übrigen legt die Antragstellerin, deren Betriebe sich in Hamburg befinden und die hier öffentliches Automatenglücksspiel anbietet, nicht dar, welche durch die Regelung des HmbSpielhG möglicherweise beeinträchtigte unionsrechtliche Grundfreiheit in ihrem Fall betroffen sein soll.
- 59 bb) Ungeachtet der Anforderungen, die sich unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben, können Berufsausübungsregelungen nur dann Bestand haben, wenn sie auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sind und insbesondere den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beachten (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 149).

- 60 Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.7.2010, 1 BvR 611/07, 1 BvR 2464/07, BVerfGE 126, 400, juris Rn. 83; BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 64). Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfG, a.a.O.). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich unter anderem aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.9.2013, 1 BvR 924/12, juris Rn. 11; Beschl. v. 21.6.2011, a.a.O., juris Rn. 65). Für die vorliegend zu beurteilende Differenzierung zwischen Spielhallen und Spielbanken sowie zwischen Spielhallen und Gaststätten ist bei der Prüfung anhand des Gleichheitssatzes von einer strengeren Bindung des Gesetzgebers auszugehen, weil sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten - hier in Gestalt der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten freien Berufsausübung - nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.1.2012, 1 BvL 21/11, BVerfGE 130, 131, juris Rn. 41; Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 150).
- 61 Daran gemessen ist die Regelung der unterschiedlichen Sperr- bzw. Öffnungszeiten für Spielhallen und Spielbanken sowie bezogen auf Gaststätten nicht verfassungswidrig.
- 62 (1) Die Antragstellerin macht geltend, die unterschiedlichen gesetzlich erlaubten Öffnungszeiten von Spielhallen und Spielbanken führten zu einer „wirtschaftlichen Wettbewerbsverzerrung“ und insoweit zu einem Verstoß gegen die durch Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG geschützte gleichberechtigte Teilhabe am Wettbewerb. Dieser Einwand überzeugt nicht. Die unterschiedliche Sperrzeitregelung für Spielhallen in §5 Abs. 1 HmbSpielhG und für Spielbanken nach der HmbSpielO begründet keine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne einer „Wettbewerbsverzerrung“ zu Lasten der Spielhallenbetreiber. Art. 3 Abs. 1 GG verlangt nicht die vollständige Anpassung der für Spielhallen geltenden Betriebszeiten an die der Spielbanken.
- 63 Der Spielbank Hamburg mit ihren Dependancen ist nach §10 Abs. 2 und 3 der Verordnung über die Spielordnung für die öffentliche Spielbank in Hamburg (v. 19.12.2006, i.d.F. v. 5.1.2010, HmbGVBl. S. 2 - HmbSpielO -) die Möglichkeit eingeräumt, wie folgt zu öffnen:

- 64 Hauptsitz Esplanade: 12.00 bis 5.00 Uhr  
 Dependance Steindamm: 8.00 bis 2.00 Uhr  
 Dependance Reeperbahn: 8.00 bis 6.00 Uhr  
 Dependance Mundsburg-Center: 10.00 bis 1.00 Uhr
- 65 Eine Ungleichbehandlung besteht nicht, soweit die Sperrzeiten für Spielhallen nach §5 Abs. 1 HmbSpielhG im Stadtgebiet den nach der HmbSpielO möglichen Öffnungszeiten der Spielbank Esplanade, die ebenfalls von 12.00 Uhr bis 05.00 Uhr öffnen darf, entsprechen. Die Betriebszeiten des zentralen Spielbank-Hauptstandorts mit den meisten Geldspielautomaten (131 Geräte, vgl. Bü-Drs. 20/10218, S. 1) führen daher nicht zu einer „Wettbewerbsverzerrung“ zu Lasten der Spielhallenbetreiber im gesamten Stadtgebiet und begründen keinen Wettbewerbsvorteil für Spielbanken.
- 66 Die unterschiedliche gesetzliche Regelung der Sperrzeiten der Spielbanken-Dependancen im Verhältnis zu den in den dortigen Stadtvierteln befindlichen Spielhallen sowie die bezogen auf zwei Spielbank-Standorte etwas kürzeren Sperrzeiten (zwei bzw. sechs Stunden) sind durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Zu Recht weist die Antragstellerin allerdings darauf hin, dass hinsichtlich des ebenfalls angebotenen Automatenspiels („Kleines Spiel“, „Slot-Machines“) für Spielbanken Erleichterungen gelten, die zu einem höheren Gefährdungspotential für pathologisches Spielverhalten als in Spielhallen führen können, weil die dort befindlichen Automatenspielgeräte nicht an die für Spielhallen geltenden zahlenmäßigen und sonstigen Beschränkungen z.B. durch technische Anforderungen bei der Höhe des Einsatzes, der Länge des Spiels und der Höhe des Gewinns (§33h Nr. 1 GewO) gebunden sind und außerdem in Spielbanken die Möglichkeit besteht, an EC-Geldautomaten Bargeld zu erhalten. Die für die Spielbanken bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen sehen aber generelle Zugangsbeschränkungen für das Automatenspiel auch für Erwachsene zum Schutz vor den Gefahren des Glücksspiels vor, die sich deutlich von denen für Spielhallen unterscheiden. Daher ist die vollständige Angleichung der jeweiligen rechtlich zulässigen Öffnungszeiten nicht geboten. Sowohl Spielhallen als auch Spielbanken müssen zwar gleichermaßen den Jugendschutz gewährleisten, indem sie Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, die Teilnahme am Spiel verbieten (vgl. §6 Abs. 5 Satz 1 HmbSpielhG bzw. §5 Nr. 1a HmbSpielO). Der Zugang zum Automatenspiel in Spielhallen ist aber für Erwachsene generell unbeschränkt möglich, sodass dort eine wirksame Spielsuchtprävention durch im Verhältnis zu Spielbanken längere Sperrzeiten notwendig ist. Der Zugang zur Spielbank ist nur mit einer Eintrittskarte gestattet, welche allein gegen Vorlage eines Lichtbildausweises ausgegeben werden darf (§6 Nr. 1, 4, 5 HmbSpielO). Liegen die Voraussetzungen eines Spielverbots vor, muss die Spielbank die Zutrittsberechtigung verweigern oder entziehen (§7 Abs. 1, 2 HmbSpielO). Spielbanken sind nach §2 Abs. 2 i.V.m. §§8, 23 GlüStV verpflichtet, zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht Spielverbote auszusprechen. Nur sie sind gesetzlich verpflichtet, eine (eigene) Sperrdatei zu führen (§8 Abs. 2 GlüStV, §4 HmbSpielO) und dort registrierte Selbst- und Fremdsperren, die ein Spielverbot begründen, umzusetzen. Auch müssen sie an einem länderübergreifenden

Sperrsystem teilnehmen (vgl. §23 GlüStV). Das Spielverbot für Personen, bei denen Anlass besteht anzunehmen, dass ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Teilnahme am Glücksspiel nicht entsprechen (§8 Abs. 2 GlüStV, §5 Nr. 1c HmbSpielO), vermag zwar nicht der Entstehung der Spielsucht entgegen zu wirken. Es kann aber ihre Folgen für die Betroffenen und ihre Familien mildern. Die Möglichkeit der Selbstsperre nach §5 Nr. 1 b HmbSpielO kann bereits der Entstehung der Spielsucht entgegenwirken; zudem unterstützt sie sowohl gefährdete Personen bei der Bekämpfung einer entstehenden Abhängigkeit wie auch süchtige Spieler in ihrem Bemühen um Abstinenz. Auch bei anderen Glücksspielveranstaltern in Deutschland oder in der Europäischen Union bestehende Sperren hat die Spielbank Hamburg zu speichern (§§4, 5 Nr. 1c HmbSpielO) und in Form von Spielverboten gegenüber dem einzelnen Besucher durchzusetzen. Solche allein für den Zugang zu Spielbanken vorgesehenen Maßnahmen bilden einen rechtlich bindenden Rahmen für eine effektive Suchtprävention (vgl. auch: BayVerfGH, Urt. v. 28.6.2013, 10-VII-12 u.a., NVwZ 2014, 141, juris Rn. 118 f.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 7.1.2014, 7 ME 90/13, juris Rn. 28 zum Abstandsgebot; KG Berlin, Beschl. v. 2.7.2013, 3 Ws 622/12 u.a., juris Rn. 9; VG Oldenburg, Beschl. v. 3.9.2013, 12 B 5441/13, juris Rn. 36). Vergleichbare örtlich und persönlich weitreichende Zugangsbeschränkungen und Spielverbote existieren für Spielhallen nicht. Die an den Betreiber der einzelnen Spielhalle gerichtete Verpflichtung nach §6 Abs. 6 HmbSpielhG, vom Spielverhalten her auffällige Personen vom Spiel auszuschließen, ist deutlich weniger wirksam, da sie nicht verhindert, dass ein solcher in einer Spielhalle (zeitweise) ausgeschlossener Spieler in einer anderen Spielhalle weiterspielt. Dies gilt ebenso, soweit Spielhallenbetreiber und Aufsichten Spieler über die Suchtrisiken der angebotenen Spiele aufklären und Aufklärungsmaterial auslegen müssen (§6 Abs. 3, 7 HmbSpielhG). Auch diese Maßnahmen stellen keine gleichermaßen wirksame Beschränkung dar, da sie Spieler am Automatenpiel nicht hindern können.

67 Der Einwand der Antragstellerin, außer dem Vorzeigen des Personalausweises würden in der Regel für das Automatenpiel persönliche Daten nicht verlangt oder erhoben, vermag die Geeignetheit der Zutrittsbeschränkungen bei Spielbanken zur Spielsuchtprävention nicht in Frage zu stellen. Dies ändert nichts daran, dass die nur für Spielbanken bestehende Verpflichtung, Spielern im Fall eines Spielverbots generell den Zugang zum Spiel zu verbieten, in Fällen eines auffälligen Spielverhaltens bereits im Vorfeld Schranken errichten können, die geeignet sind, auffällige oder gefährdete Spieler vom Besuch der Spielbank abzuhalten. Zudem werden wegen der begrenzten Verfügbarkeit des Angebots an Spielbanken nur Personen die Möglichkeit, das Automatenpiel in der Spielbank zu pflegen, nutzen, die sich in Ansehung der Entfernung und der Kontrollen bewusst dafür entscheiden. Dass einzelne pathologische Spieler dennoch Spielbanken wegen der fehlenden gerätebezogenen Beschränkungen aufsuchen, stellt die sachliche Rechtfertigung einer unterschiedlichen Regelung der Sperrzeiten nicht grundsätzlich in Frage.

68 (2) Die Tatsache, dass auch in Gaststätten bis zu drei Automatenpielgeräte

aufgestellt werden dürfen und dass für diese weiterhin eine Sperrzeit nach §1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SperrzeitVO von 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr gilt, führt ebenfalls nicht zu einer Ungleichbehandlung. Die Unterschiede zwischen Gaststätten und Spielhallen rechtfertigen auch in Ansehung der Eindämmung der Spielsucht eine unterschiedliche Regelung der Sperrzeiten, weil beide gewerberechtl. Angebote Unterschiede aufweisen. Denn nach wie vor treten Spielautomaten in Gaststätten (auch zahlenmäßig) als untergeordnete Nebenangebote in Erscheinung, während das Angebot von Getränken und Speisen in Gaststätten Hauptzweck der gewerblichen Tätigkeit ist und der soziale Kontakt der Besucher in Gaststätten im Vordergrund steht. Demgegenüber ist das Angebot in Spielhallen unter gewerberechtl. Gesichtspunkten allein auf die Bereitstellung der Spielgeräte gerichtet (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 22.3.1994, OVG Bf VI 38/92, juris Rn. 48 m.w.N.; VG Berlin, Beschl. v. 29.11.2013, 4 K 357.12, juris Rn. 52; Urt. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris Rn. 164).

- 69 4. Auch der zulässige Hilfsantrag hat in der Sache keinen Erfolg. Die Antragstellerin hat nicht glaubhaft gemacht, vorläufig berechtigt zu sein, in ihren Spielhallen nur eine Sperrzeit von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr einzuhalten. §5 Abs. 1 HmbSpielhG ist nicht wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot verfassungswidrig, soweit nach §5 Abs. 1 und 3 HmbSpielhG Spielhallenbetriebe in unterschiedlichen Bereichen des Stadtgebiets verschiedene Sperrzeiten einhalten müssen.
- 70 Das von der generellen Regelung einer Sperrzeit von sieben Stunden ausgenommene Gebiet, das durch die WechsellichtVO vom 28. April 1981 (Anlage 1 HmbGVBl. S. 91) räumlich bestimmt und begrenzt wird, bezieht sich im Wesentlichen auf Grundstücke an der Reeperbahn, begrenzte Teile der von ihr abgehenden Davidstraße, den Spielbudenplatz, auf Grundstücke am Hans-Albers-Platz, die Herbertstraße sowie auf Teile der ebenfalls von der Reeperbahn abgehenden Straße Große Freiheit. Es weist in seinem Dienstleistungsangebot und hinsichtlich dessen Dichte gemessen an den Verhältnissen im sonstigen Stadtgebiet und in anderen bahnhofsnahe Bereichen derartige Unterschiede und Besonderheiten auf, dass der Gesetzgeber für die dort gelegenen Betriebe in §5 Abs. 3 HmbSpielhG eine andere Regelung der Sperrzeiten treffen durfte.
- 71 Für die Frage, ob nach dem oben dargestellten Maßstab eine Ungleichbehandlung von in verschiedenen Stadtteilen gelegenen Spielhallenbetrieben sachlich gerechtfertigt ist, kommt es – anders als es die Antragstellerin wohl annimmt – nicht (allein) auf die Erwägungen des Gesetzgebers an. Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist nicht ausschlaggebend, ob die maßgeblichen Gründe für die gesetzliche Neuregelung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich als solche genannt wurden oder gar den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind. Nicht die subjektive Willkür des Gesetzgebers führt zur Feststellung eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, sondern die objektive Unangemessenheit der Norm im Verhältnis zu der tatsächlichen Situation, die sie regeln soll (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.1.2012, 1 BvL 21/11, BVerfGE 130, 131, juris Rn. 47 m.w.N.).

Nach diesem Maßstab bestehen sowohl nach der Einschätzung des Gesetzgebers als auch objektiv sachliche Gründe für eine unterschiedliche Regelung der Sperrzeiten.

- 72 Die vom Gesetzgeber zur Regelung der unterschiedlichen Sperrzeiten angestellten Erwägungen sind sachgerecht. Bei seiner Entscheidung, unterschiedliche Sperrzeitregelungen in Bezug auf bestimmte Stadtgebiete festzulegen, hat der Gesetzgeber entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht allein auf den Aspekt der Suchtprävention und den Spielerschutz abgestellt, sondern auf weitere Ziele des §1 GlüStV.
- 73 Die Gesetzesbegründung zu §5 HmbSpielhG nimmt auf §2 Abs. 2 HmbSpielhG Bezug, soweit dort in Satz 3 für die im Bereich der WechsellichtVO vom 28. April 1981 gelegenen Betriebe eine diese begünstigende Sonderregelung (bezüglich des Abstandsgebots) getroffen worden ist. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs zu §2 ergeben sich Erwägungen für eine unterschiedliche Behandlung der Spielhallenbetreiber in bestimmten räumlich begrenzten Bereichen der Stadt. In der Begründung des ersten Gesetzentwurfs (Bü-Drs. 20/3228, S. 9) ist zu §2 Abs. 2 Satz 3 HmbSpielhG ausgeführt, diese Ausnahmen berücksichtigten die Metropolsituation Hamburgs. Um Hamburg als weltoffener Stadt gerecht zu werden, solle in den Amüsiervierteln der Stadt eine dichtere Spielhallenansiedlung möglich sein. Der spätere Gesetzesentwurf des HmbSpielhG, der Gegenstand der Zustimmung durch die Bürgerschaft war, führt aber weitere Gründe für eine Sonderregelung an: §2 Abs. 2 Satz 3 berücksichtige die tatsächliche Konzentration der Nachfrage und des Angebots in speziellen „Amüsiervierteln“ der Stadt, wie ihr auch schon mit den speziellen baurechtlichen Nutzungsregelungen Rechnung getragen werde, und wirke damit auch dem Ausweichen auf illegale „Hinterzimmerangebote“ entgegen. Besucher suchten diese Gebiete, anders als ihre alltägliche Umgebung, gezielt auf und erwarteten ein enges und vielfältiges Unterhaltungs- und Amüsierangebot. Sie seien sich, wenn sie diese Viertel aufsuchten, in der Regel der Risiken der Amüsierbetriebe und der damit verbundenen finanziellen Gefahren bewusst. Zudem bestehe in diesen Gebieten ein durchgängiges Zutrittsverbot für Jugendliche in nahezu allen einschlägigen Etablissements (vgl. Bü-Drs. 20/5877, S. 26). Diese Erwägungen gelten auch für die Regelung unterschiedlicher Sperrzeiten in §5 Abs. 1 und 3 HmbSpielhG. Der Gesetzgeber hat durch die Bezugnahme auf das durch die WechsellichtVO begrenzte Gebiet zum Ausdruck gebracht, dass dort den Spielhallenbetrieb einschränkende Regelungen (wie die Abstandsregelung für Spielhallen und die Sperrzeit, §2 Abs. 2 und §5 HmbSpielhG) zwar der Eindämmung der Spielsucht und dem Spielerschutz dienen sollen, dass aber in Teilen des Vergnügungsviertels „Reeperbahn“ Erleichterungen oder Ausnahmen wegen der hinsichtlich eines Amüsierviertels geltenden Besonderheiten zulässig, aber insbesondere wegen der Notwendigkeit eines kanalisierten legalen Glückspielangebots und zur Verhinderung illegalen Glücksspiels erforderlich sind. Im Unterschied zu §2 Abs. 2 Satz 3 HmbSpielhG, der auf die Anlagen 1 (Reeperbahn u.a. / St. Pauli) und 2 (Steindamm zwischen Steintorplatz und Kreuzung Stralsunderstraße und Kreuzweg)

der WechsellichtVO Bezug nimmt, hat der Gesetzgeber zudem bezüglich der Sperrzeitregelung die räumliche Reichweite der Ausnahme in §5 Abs. 3 Hmb-SpielhG enger gefasst und auf das Gebiet der Anlage 1 der WechsellichtVO und damit ausschließlich auf die Reeperbahn und wenige angrenzende Straßenzüge begrenzt.

- 74 Diese vom Gesetzgeber angenommenen Gründe sind sachgerecht und rechtfertigen eine unterschiedliche Behandlung der in dem räumlich beschränkten „Amüsierviertel Reeperbahn“ liegenden Spielhallenbetriebe und derjenigen im übrigen Stadtgebiet. Der Gesetzgeber hat zu Recht angenommen, dass in dem als „Amüsierviertel“ weit über die Grenzen Hamburgs und Deutschlands hinaus bekannten Teil St. Paulis, der allein deshalb das Ziel zahlreicher Touristen ist, bereits in Bezug auf die Besucher und deren Erwartung und Nachfrage besondere Umstände gelten, die eine großzügigere Sperrzeitregelung rechtfertigen. In diesem Stadtviertel finden sich gehäuft Gaststätten, Restaurants, Bars, Clubs, Geschäfte und andere Betriebe des Unterhaltungsgewerbes, und hier geht ein Besucher von einem umfassenden, nicht an „normale Öffnungszeiten“ gebundenen Unterhaltungsangebot auch noch nach dem üblichen Schluss von Theater- und Showveranstaltungen aus. Das Angebot der „Reeperbahn“ und der angrenzenden Straßen richtet sich an auswärtige und einheimische Besucher, die in diesem Gebiet insbesondere wegen seines (weltweiten) Rufs als „Amüsierviertel“ im Unterschied zum sonstigen Stadtgebiet und auch zum bahnhofsnahen Stadtviertel am Steindamm ein zeitlich nicht oder kaum eingeschränktes vielfältiges Unterhaltungs- und Dienstleistungsangebot für Erwachsene erwarten. Diese Besucher und auch solche, die aus dem Umland Hamburgs oder aus entfernter liegenden Stadtvierteln kommen, sind in der Regel nicht durch reguläre Arbeitszeiten gebunden und/oder halten sich oft mehrere Tage in der Stadt auf.
- 75 Auch die Annahme des Gesetzgebers, Besucher suchten diese Stadtgebiete im Unterschied zu ihrer alltäglichen Umgebung gezielt auf und seien sich in der Regel dabei der Risiken der Amüsierbetriebe und der damit verbundenen finanziellen Gefahren bewusst (Bü-Drs. 20/5877, S. 26), rechtfertigt ein längeres Angebot an Unterhaltung in Spielhallen in diesem Gebiet. Zwar bringt die Antragstellerin dagegen vor, gerade das Vergnügungsviertel „Reeperbahn“ wirke wegen der Einbettung in eine von Alkohol und Sex geprägte Umgebung enthemmend und begünstige pathologisches Spielverhalten. Soweit der Gesetzgeber in diesen Gebieten von einem weniger großen Schutzbedarf der Spieler ausgeht, hält sich diese Wertung aber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums (vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., juris Rn. 159). Während die Spielhallen im Wohngebiet, in der Nähe des Arbeitsplatzes oder anderer Freizeitgestaltung eines Spielers in der Regel mit dessen Lebensumfeld verbunden und schnell erreichbar sind, stellt das gezielte (Auf-) Suchen von Unterhaltung in einem Vergnügungsviertel wie der „Reeperbahn“ ein anderes Verhaltensmuster dar, das das Vorverständnis des Besuchers von dem u.a. mit Glücksspiel verbundenen Risiko prägt. Dass dennoch einzelne Besucher den „Ver-

suchungen“ eines Vergnügungsviertels erliegen und deshalb ein unkontrolliertes Spielverhalten entwickeln, stellt die grundsätzliche Annahme nicht in Frage.

- 76 Der Gesetzgeber hat zudem, ohne das dies zu beanstanden wäre, bei der Sperrzeitregelung von 6.00 Uhr bis 9.00 Uhr nicht nur den Spielerschutz und die Eindämmung der Spielsucht bei der Bestimmung der unterschiedlichen Sperrzeitregelungen im Blick gehabt, sondern es für notwendig gehalten, in dem „Amüsierviertel Reeperbahn“ ein gegenüber dem restlichen Stadtgebiet zeitlich weitergehendes, aber räumlich begrenztes verdichtetes Angebot des öffentlichen legalen Automatenglücksspiels zur Kanalisierung der Spielleidenschaft vorzusehen und hat damit einem anderen maßgeblichen Ziel des GlüStV Rechnung getragen. Nach §1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV entspricht es dem gesetzgeberischen Interesse, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. Örtlich und zeitlich beschränkte Regelungen u.a. zu Gunsten der im Vergnügungsviertel „Reeperbahn“ gelegenen Betriebe sollen diesen Zwecken in Abwägung mit dem Ziel der Eindämmung der Spielsucht und der Verknappung des Angebots Rechnung tragen. Die Annahme des Gesetzgebers, ein sowohl zahlenmäßig als auch zeitlich erweitertes Angebot an Spielhallen berücksichtige die tatsächliche Konzentration der Nachfrage und des Angebots in diesem Gebiet und wirke dem Ausweichen in illegale „Hinterzimmerangebote“ entgegen, ist nicht zu beanstanden und rechtfertigt eine Differenzierung. Die Gefahr eines „illegalen Glücksspielmarktes“ ist in traditionellen Vergnügungsvierteln wie der „Reeperbahn“, in denen die Möglichkeiten legaler und illegaler Geschäftstätigkeiten oft auch räumlich nah beieinander liegen, auch im Fall einer verstärkten Kontrolle und Überwachung durch Polizei- und Ordnungsbehörden jedenfalls gegenüber dem übrigen Stadtgebiet erhöht.
- 77 Zwar weist die Antragstellerin sinngemäß darauf hin, dass Touristen oder diejenigen Spieler, die im Umfeld der durch die Ausnahmeregelung des §5 Abs. 3 HmbSpielhG begünstigten Spielstätten im Bereich der Reeperbahn oder der Nebenstraßen wohnen, vor den Nachteilen und Gefahren des Glücksspiels in Spielhallen nicht in gleicher Weise geschützt sind wie Spieler im übrigen Stadtgebiet, die die ab 5.00 Uhr geschlossenen Spielhallen erst ab 12.00 Uhr wieder besuchen können. Diese Tatsache stellt aber die Rechtfertigung einer unterschiedlichen Sperrzeitregelung für die in einem räumlich eng begrenzten Gebiet vorhandenen Spielhallen nicht in Frage. Die Möglichkeit, dass Besucher oder im Amüsierviertel oder auch in anderen Gebieten St. Paulis lebende Spieler wegen der räumlichen Nähe die im Vergnügungsviertel gelegenen Spielhallen mit für sie günstigeren Öffnungszeiten ohne größeren zeitlichen Aufwand besuchen können, ist ein zwangsläufiger Effekt einer ortsbezogenen Regelung. Allerdings betrifft diese Ausnahmeregelung in §5 Abs. 3 HmbSpielhG nur einen kleinen Bereich des Stadtteils St. Pauli und zudem nur eine vergleichsweise kleine Gruppe von möglichen Spielern im Verhältnis zum übrigen Stadtgebiet. Der in anderen

Stadtteilen und auch im übrigen Bereich des Stadtteils St. Pauli für die Dauer von sieben Stunden in stärkerem Maße gewährleistete Schutz vor den Gefahren der Spielsucht muss für diese (potenziellen) Spieler hier zeitweise zur Erreichung des im Vergnügungsviertel ebenfalls verfolgten Ziels, legales öffentliches Automatenglücksspiel zur Verhinderung eines Glücksspielschwarzmarktes an 21 Stunden täglich anzubieten, zurücktreten. Diese zur Erreichung mehrerer Ziele des GlüStV notwendige Abwägung begegnet keinen Bedenken.

- 78 5. Die Kostenentscheidung folgt aus §154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes bestimmt sich nach §§53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG. Der Beschwerdesenat legt zur Bestimmung des wirtschaftlichen Interesses der Antragstellerin die Nrn. 1.5 und 54.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung vom 18. Juli 2013 (Nord ÖR 2014, 11 ff.) zu Grunde. Danach bemisst sich der Wert des klägerischen Interesses bei einer begehrten Sperrzeitregelung nach dem Jahresbetrag des erzielten oder erwarteten zusätzlichen Gewinns, mindestens auf 7.500,- Euro. Da sich die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der seit dem 19. Juni 2013 wirksamen Sperrzeitregelung des HmbSpielhG auf die Entwicklung des Gewinns oder Verlusts aus dem Betrieb der Spielhallen nicht exakt beziffern lassen, nimmt der Beschwerdesenat pauschal den Wert von 7.500,- Euro pro Spielhalle an (vgl. auch VGH Mannheim, Beschl. v. 12.9.2013, 6 S 1172/13 [Normenkontrolle], juris Rn. 52; VG Köln, Beschl. v. 18.9.2013, 1 L 995/13, juris Rn. 20). Das Rechtsschutzbegehren der Antragstellerin bezieht sich auf drei Spielhallen, somit ergibt sich ein Streitwert von 22.500,- Euro. Dieser ist für das Eilverfahren zu halbieren.