

Beschluss des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts, 4. Senat
Entscheidungsdatum: 19.05.2015
Aktenzeichen: 4 Bs 14/15

Leitsatz

1. Die Übergangsregelung des § 9 Abs. 2 HmbSpielhG, nach der Spielhallenbetreiber, die im Besitz einer "Mehrfachkonzession" sind, die Zahl der Geldspielgeräte pro Spielhalle ca. 2 ½ Jahre früher auf maximal 8 Geräte reduzieren müssen als Betreiber mit "Einzelkonzession", verstößt voraussichtlich gegen Art. 3 Abs. 1 GG.
2. Die Übergangsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG, nach der bestimmte Unternehmen bis zum 30. Juni 2017 als gesetzeskonform gelten, umfasst nicht die Regelungen über die Modalitäten der konkreten Aufstellung (Abstände, Sichtblenden) von Geldspielgeräten nach § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG. Diese sind seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 19. Dezember 2012 wirksam.
3. Das nach Art. 70 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in die Zuständigkeit der Länder fallende "Recht der Spielhallen" umfasst auch Regelungen über die Modalitäten der konkreten Aufstellung von Geldspielgeräten in einer Spielhalle (hier § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG).
4. § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG steht als Berufsausübungsregelung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang.

Verfahrensgang

vorgehend VG Hamburg, 7. Januar 2015, Az: 4 E 6235/14, Beschluss

Tenor

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 7. Januar 2015 geändert.

Es wird im Wege einstweiliger Anordnung festgestellt, dass die Antragstellerin vorläufig berechtigt ist, die Zahl der Geldspielgeräte in ihren Spielhallen in der ...-Straße in ... Hamburg nicht auf das nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG höchstzulässige Maß von acht Geldspielgeräten zu reduzieren.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Antragstellerin und die Antragsgegnerin tragen die Kosten des gesamten Verfahrens je zur Hälfte.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt im Wege vorläufigen Rechtsschutzes sinngemäß die Feststellung, dass sie vorläufig berechtigt ist, die Zahl der Geldspielgeräte in ihren Spielhallen nicht auf das nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG höchstzulässige Maß zu reduzieren (Antrag zu 1), und vorläufig berechtigt ist, die Geldspielgeräte in ihren Spielhallen nicht einzeln in einem Abstand von mindestens 1,5 m aufzustellen, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 m, gemessen von dem am weitesten in den Raum hineinreichenden Gebäudeteil in Höhe mindestens der Gebäudeoberkante (Antrag zu 2).
- 2 1. Am 19. Dezember 2012 trat das Hamburgische Spielhallengesetz - HmbSpielhG - (HmbGVBl. 2012, S. 505) in Kraft. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG dürfen - statt der vorher nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Spielverordnung (i.d.F. v. 27.1.2006, BGBl. I S.281 m.Änd.) – SpielV - zulässigen Zahl von maximal zwölf - nur noch maximal acht Geräte in einer Spielhalle aufgestellt werden. Nach § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG sind die Geräte einzeln in einem Abstand von mindestens 1,5 m, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 m, gemessen von dem am

weitesten in den Raum hineinreichenden Gebäudebauteil in Höhe mindestens der Gebäudeoberkante, aufzustellen. § 3 Abs. 2 Satz 3 SpielV ermöglicht die Aufstellung der Geräte einzeln oder in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten in einem Abstand von mindestens 1m, getrennt durch eine Sichtblende in einer Tiefe von mindestens 0,80 Meter, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante.

- 3 Verstöße gegen die in § 4 Abs. 3 Satz 1 und 3 HmbSpielhG getroffenen Regelungen stellen nach § 7 Abs. 1 Nr. 6 und 7 i.V.m. Abs. 2 HmbSpielhG bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeiten dar. Bei Nichteinhaltung der nach § 4 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 2 HmbSpielhG geforderten Verpflichtung ist nach § 9 Abs. 3 HmbSpielhG von den zuständigen Behörden ein Verfahren mit dem Ziel des Widerrufs der Erlaubnis einzuleiten.
- 4 Nach der Übergangsregelung in § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG gelten Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes 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 dem HmbSpielhG vereinbar. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 HmbSpielhG hat derjenige, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ein Unternehmen nach § 1 Absatz 2 HmbSpielhG rechtmäßig betreibt und über eine gültige Erlaubnis nach § 33i GewO verfügt, für diesen Betrieb die Zahl der Geräte und Spiele innerhalb von 24 Monaten auf das nach § 4 Absatz 3 HmbSpielhG zulässige Maß zu reduzieren. Unternehmen, die keine Mehrfachkonzession im Sinne des § 1 Absatz 3 HmbSpielhG erhalten haben, haben die Zahl der Geräte und Spiele bis zum 30. Juni 2017 auf das nach § 4 Absatz 3 HmbSpielhG zulässige Maß zu reduzieren (Satz 2).
- 5 2. Die Antragstellerin betreibt an dem Standort ...-Straße in ... Hamburg drei Spielhallen. Die Erlaubnisse nach § 33i GewO erteilt die Antragsgegnerin ihr zuletzt mit Bescheiden vom 31. März 2009. Die Bescheide enthalten hinsichtlich der höchstzulässigen Zahl der Geldspielgeräte einen Hinweis auf § 3 Abs. 2 SpielV.
- 6 Mit ihrem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat die Antragstellerin u.a. geltend gemacht, § 4 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 HmbSpielhG sei formell verfassungswidrig. Es fehle an der Gesetzgebungskompetenz des Landes. § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG sei zudem materiell verfassungswidrig. Die Regelung verletze sie in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Zudem verstoße § 4 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 2 HmbSpielhG gegen Art. 3 Abs. 1 GG, soweit Betreiber mit Einfach- und Mehrfachkonzessionen im Hinblick auf die Länge der Übergangsfrist unterschiedlich behandelt würden. Auch verstoße die Ungleichbehandlung von Spielhallen und Spielbanken gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Vorschrift sei zudem deshalb unanwendbar, weil sie nach der sog. Informationsrichtlinie (RL 98/34 EG) hätte notifiziert werden müssen. Aufgrund der Übergangsregelung in § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG müsse sie, die Antragstellerin, die Verpflichtung aus § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG erst ab 1. Juli 2017 einhalten.
- 7 Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abgelehnt. Zur Begründung hat es u.a. ausgeführt: Hinsichtlich des Antrags zu 1 fehle es an einem Anordnungsanspruch. § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG sei formell verfassungsgemäß. Es bestehe die Gesetzgebungskompetenz der Antragsgegnerin. Diese folge aus Art. 70 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Pflicht zur Reduzierung der Gesamtzahl der Spielgeräte auf acht Geräte verletze nicht das Grundrecht der Antragstellerin auf freie Berufsausübung. Zwar greife die Regelung über die höchstzulässige Gesamtzahl der Spielgeräte in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein. Der Eingriff sei aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Umstand, dass die Regelung nicht für Spielbanken gelte, sei sachlich gerechtfertigt. Es liege auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darin, dass nach § 9 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG Spielhallenbetreiber, die nicht im Besitz von Mehrfachkonzessionen seien, die Zahl der Geräte erst zum 30. Juni 2017 auf das nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG zulässige Maß reduzieren müssten, während die Inhaber von Mehrfachkonzessionen wie die Antragstellerin diese Reduzierung bereits bis zum 19. Dezember 2014 vornehmen müssten. Die Ungleichbehandlung sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Dem gesetzgeberischen Ziel, die Zahl von Spielgeräten pro Standort niedrig zu halten, entspreche es, bei bereits erteilten Mehrfachkonzessionen möglichst zügig jedenfalls die Zahl der Spielgeräte auf das nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG zulässige Maß zu reduzieren. Da von Spielhallenkomplexen wie dem der Antragstellerin aufgrund der höheren Anzahl der Spielgeräte eine höhere Gefährdung ausgehe, sei die Reduzierung der Gerätezahl schneller umzusetzen. Ein

weiterer Grund für die unterschiedliche Behandlung sei, dass dem Inhaber einer Mehrfachkonzession aus wirtschaftlichen Gründen die Reduzierung der Geldspielgeräte leichter falle als dem Betreiber einer Einzelspielhalle. § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG sei auch nicht wegen Unvereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorschriften unanwendbar.

8 Die Antragstellerin habe auch im Hinblick auf ihren Antrag zu 2 keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG sei ebenso wie Satz 1 von der Übergangsfrist des § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG nicht umfasst. Die Regelung sei ebenfalls formell und materiell verfassungsgemäß.

9 Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin.

II.

10 Die Beschwerde ist zulässig und hat in der Sache teilweise Erfolg.

A

11 Mit ihrer Beschwerdebegründung, auf die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO abzustellen ist, hat die Antragstellerin die Entscheidung des Verwaltungsgerichts hinreichend in Zweifel gezogen. Sie hat u.a. eingewandt, entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sei § 4 Abs. 3 Satz 1 und 3 HmbSpielhG formell verfassungswidrig. Der Antragsgegnerin fehle die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Zahl der aufzustellenden Spielgeräte, ihrer Anordnung und Ausgestaltung. Diese Rechtsansicht stützt sich auf das Urteil des StGH Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014 (NVwZ 2014, 1162, juris) und wird im Schrifttum vertreten. Mit ihrem Vortrag hat die Antragstellerin daher die Wertung des Verwaltungsgerichts mit beachtlichen Argumenten ernstlich in Zweifel gezogen.

B

12 Damit ist das Beschwerdegericht verpflichtet, über die Beschwerde ohne die aus § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO folgende Beschränkung auf die Beschwerdebegründung zu entscheiden. Danach hat der zulässige Antrag zu 1, festzustellen, dass die Antragstellerin einstweilen der Pflicht zur Reduzierung der Geldspielgeräte nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG nicht nachkommen muss, Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat im Übrigen zu Recht den Antrag zu 2 der Antragstellerin, der darauf gerichtet ist, festzustellen, dass sie einstweilen berechtigt ist, in ihren Spielhallen die Anforderungen an die Aufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte nach § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG nicht einzuhalten, abgelehnt. Insoweit bleibt die Beschwerde ohne Erfolg.

13 1. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind zulässig.

14 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. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 (LS), juris Rn. 10; 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).

15 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, in ihren Spielhallen wie bisher die nach § 3 Abs. 2 SpielV höchstzulässige Zahl von zwölf Geldspielgeräten zu betreiben und nach dieser Vorschrift die Gestaltungs- und

Aufstellungsanforderungen einzuhalten. Daher ist die Anwendung bestimmter Normen des öffentlichen Rechts - hier des HmbSpielhG - auf einen bereits überschaubaren Sachverhalt streitig (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.).

- 16 In dem Fall, dass die unmittelbar aus § 4 Abs. 3 Satz 1 und 3 HmbSpielhG folgenden Pflichten auf die Betriebe die Antragstellerin Anwendung finden und sie gegen diese verstoßen sollte, droht ihr der Erlass eines Bußgeldbescheides nach § 7 Abs. 1 Nr. 6 und 7 HmbSpielhG. Zudem muss sie bei einem Verstoß gegen § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG nach § 9 Abs. 3 HmbSpielhG mit der Einleitung eines Widerrufsverfahrens rechnen. Daher besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Aus Gründen effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes kann die Antragstellerin nicht auf die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe im Fall eines möglichen Bußgeldverfahrens verwiesen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.4.2003, 1 BvR 2129/02, juris Rn. 14). Dass die Antragstellerin bereits zu einem früheren Zeitpunkt um (einstweiligen) verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz hätte nachsuchen können, steht dem Rechtsschutzbedürfnis für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht entgegen. Denn sie wird gegenwärtig durch die Pflicht zur Einhaltung der Regelungen belastet. Außerdem tritt die aus ihrer Sicht mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbare Gerätereduzierungspflicht aus § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG für eine Gruppe von Spielhallenbetreibern erst zum 30. Juni 2017 in Kraft.
- 17 Der begehrten einstweiligen Anordnung steht das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache nicht entgegen. Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist u.a. dann zulässig, wenn sie zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist, d. h. wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller oder Dritte erheblich, unzumutbar und nicht mehr zu beseitigen wären (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.9.2014, 1 BvR 23/14, juris Rn. 23; BVerwG, Beschl. v. 26.11.2013, 6 VR 3.13, NVwZ-RR 2014, 558, juris Rn. 5; OVG Bautzen, Beschl. v. 24.3.2015, 4 B 171/14, juris Rn. 7). Dass die begehrte vorübergehende Aussetzung - hier der aus §§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 2 und 4 Abs. 3 HmbSpielhG folgenden Verpflichtungen – als solche gegebenenfalls nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, steht dem nicht entgegen, weil eine solche zeitweise Vorwegnahme notwendigerweise jeder vorläufigen Entscheidung innewohnt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.10.2014, OVG 1 S 30.13, juris Rn. 18; Beschl. v. 2.12.2009, OVG 11 S 9.09, OVG 11 S 10.09, juris Rn. 42 m.w.N.; vgl. zur vorl. Außervollzugsetzung: BVerfG, Beschl. v. 31.3.2003, 2 BvR 1779/02, juris Rn. 4).
- 18 2. Der Antrag zu 1 hat in der Sache Erfolg.
- 19 Die Antragstellerin kann die Feststellung verlangen, vorläufig berechtigt zu sein, in ihren Spielhallen die Zahl der Geldspielgeräte nicht auf die höchstzulässige Zahl nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG reduzieren zu müssen.
- 20 a) Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. § 920 ZPO glaubhaft gemacht.
- 21 Eine einstweilige Anordnung im Hinblick auf die von der Antragstellerin geltend gemachte 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 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; a.A. 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, 20. Aufl. 2014, § 80 Rn. 161; Happ, in: Eyermann, 14. Aufl. 2014, § 123 Rn. 57).
- 22 Nach dem obengenannten Maßstab geht das Beschwerdegericht davon aus, dass § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG voraussichtlich materiell verfassungswidrig ist, soweit darin Inhaber von Mehrfachkonzessionen von der Begünstigung ausgenommen werden, die Zahl der Geräte erst bis zum 30. Juni 2017 auf das nach § 4 Abs. 3 HmbSpielhG zulässige Maß reduzieren zu müssen. Ob § 4 Abs. 3 HmbSpielhG formell verfassungsgemäß ist, bedarf an dieser Stelle deshalb keiner Entscheidung.
- 23 aa) Bei der Bestimmung, dass die Gesamtzahl der Geld- oder Warenspielgeräte in einem

Unternehmen nach § 1 Abs. 2 HmbSpielhG acht Geräte nicht übersteigen darf (§ 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG), und der aus § 9 Abs. 2 HmbSpielhG folgenden Umsetzungspflicht handelt es sich um einen Eingriff in eine Berufsausübungsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Denn derjenige, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ein Unternehmen nach § 1 Absatz 2 HmbSpielhG rechtmäßig betreibt und über eine gültige Erlaubnis nach § 33i GewO verfügt, hat für diesen Betrieb die Zahl der Geräte und Spiele innerhalb von 24 Monaten auf das nach § 4 Absatz 3 HmbSpielhG zulässige Maß zu reduzieren (§ 9 Abs. 2 Satz 1 HmbSpielhG). Die Regelung stellt keinen Eingriff in die Berufswahlfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG dar, weil die Betroffenen durch die hier relevanten Regelungen des HmbSpielhG weder an der Berufswahl noch daran gehindert sind, jederzeit an einem geeigneten Ort eine neue Spielhalle zu eröffnen (vgl. zum Maßstab: OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 29 m.w.N.).

- 24 Dieser Berufsausübungsregelung unterfällt die Antragstellerin. Die Antragsgegnerin erteilte ihr zuletzt im Jahr 2009 für jede der drei von ihr betriebenen Spielhallen, die in einem Gebäude liegen und unter einer Adresse verzeichnet sind, jeweils eine Erlaubnis nach § 33i GewO. Damit ist sie nach der Definition des Gesetzgebers in § 1 Abs. 3 HmbSpielhG insoweit im Besitz einer „Mehrfachkonzession“. Dieser Begriff beschreibt den Sachverhalt, dass für zwei oder mehr Spielhallen, die von dem gleichen Betreiber in einem Gebäude, Gebäudekomplex oder in unmittelbarer Nachbarschaft betrieben werden, Konzessionen vergeben wurden. Unternehmen hingegen, die keine Mehrfachkonzession im Sinne des § 1 Absatz 3 HmbSpielhG erhalten haben, müssen die Zahl der Geräte und Spiele erst zum 30. Juni 2017 auf das nach § 4 Absatz 3 HmbSpielhG zulässige Maß reduzieren (§ 9 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG). Die Regelungen des § 9 Abs. 2 HmbSpielhG sind nach ihrem Wortlaut eindeutig und insoweit nicht auslegungsfähig. Die Antragstellerin hatte daher die Gerätereduzierungspflicht zum 19. Dezember 2014 zu erfüllen.
- 25 bb) Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dürfte nicht gerechtfertigt sein.
- 26 Berufsausübungsregelungen müssen nicht nur den Anforderungen genügen, die sich unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben, sie müssen vielmehr auch sonst in jeder Hinsicht verfassungsgemäß sein und insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beachten. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. 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). Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, NVwZ 2011, S. 1316, juris Rn. 65 m.w.N.). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich insbesondere aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, a.a.O.). Denn dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten, zu denen auch die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie Berufsausübung zählt, nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.1.2012, 1 BvL 21/11, BVerfGE 1 130, 131, juris Rn. 41, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 150 m.w.N.).
- 27 Ungleichheiten, die – wie hier durch eine stichtagsbezogene Übergangsregelung - entstehen, müssen nur dann hingenommen werden, wenn die Einführung eines solchen Stichtags notwendig und die Wahl des Zeitpunktes, orientiert am gegebenen Sachverhalt, vertretbar ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 23.11.1999, BVerfGE 101, 239, juris Rn. 113). Die verfassungsrechtliche Prüfung von Stichtags- und anderen Übergangsvorschriften beschränkt sich daher auf die Frage, ob der Gesetzgeber den ihm insoweit zukommenden Regelungsspielraum in sachgerechter Weise genutzt hat, ob er die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat und die gefundene Lösung sich im Hinblick auf den gegebenen Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt oder als willkürlich erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.3.2013, 1 BvR 2436/11 u.a., NJW 2013, 2103, juris Rn. 34).
- 28 Für die hier zu beurteilende Differenzierung der Länge der Übergangsfrist zur Reduzierung der Zahl der Geldspielgeräte ist bei der Prüfung anhand des Gleichheitssatzes von einer strengeren Bindung des Gesetzgebers auszugehen, weil sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung der

durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit nachteilig auswirken kann. Aus § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2, § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG folgt, dass die Betreiber mit Mehrfachkonzessionen innerhalb von 24 Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes am 19. Dezember 2012 die Zahl der Geldspielgeräte zu reduzieren hatten. Demgegenüber verbleibt den Betreibern von Spielhallen, die nicht im Besitz einer Mehrfachkonzession sind, also nur eine einzelne Spielhalle an einem Standort betreiben (im Folgenden: Einzelkonzession), dafür bis zum 30. Juni 2017 Zeit. Dies hat zur Folge, dass die Gruppe der Spielhallenbetreiber mit Mehrfachkonzessionen die Zahl der Geldspielgeräte um maximal 33 % reduzieren und über einen Zeitraum von 2 ½ Jahren wirtschaftliche (Wettbewerbs-) Nachteile gegenüber der Gruppe der Betreiber von Spielhallen mit Einzelkonzessionen in Kauf nehmen muss.

- 29 Diese Ungleichbehandlung muss sachlich gerechtfertigt sein. Erforderlich dafür ist ein hinreichend gewichtiger Grund für die Differenzierung. Zwar ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich oder ungleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss allerdings eine Auswahl sachgerecht treffen. Der Gleichheitssatz ist im Hinblick auf die Auswahl der unter verschiedene Übergangsfristen fallenden Personengruppen oder Sachverhalte verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder anderweitig einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (vgl. zum Maßstab der Ungleichbehandlung: BVerfG, Beschl. v. 29.9.2010, 1 BvR 1789/10, juris 27 m.w.N.). Verboten ist auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7. 2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 151).
- 30 Daran gemessen ist die unterschiedliche Behandlung von Spielhallenbetreibern mit Mehrfach- bzw. mit Einzelkonzession in § 9 Abs. 2 HmbSpielhG nicht gerechtfertigt. Es fehlt an hinreichenden Gründen.
- 31 (1) Die zeitlich unterschiedlichen Verpflichtungen der beiden Gruppen von Spielhallenbetreibern lassen sich nicht durch Gründe des Spielerschutzes und der Suchtprävention rechtfertigen. Zwar verfolgt der Gesetzgeber mit der Spielsuchtprävention ein wichtiges Gemeinwohlziel ((a)). Auch ist das hier zur Erreichung des Ziels mit § 4 Abs. 3 Satz 1, § 9 Abs. 2 Satz 1 HmbSpielhG gewählte Mittel, Geldspielgeräte insbesondere in Gebäudekomplexen gelegenen Spielhallen zeitnah abzubauen, geeignet ((b)). Indem der Gesetzgeber aber nur von Mehrfachkonzessionären die schnellere Umsetzung der Gerätereduzierung verlangt und dabei davon ausgeht, ausschließlich oder maßgeblich die mit Mehrfachkonzessionen betriebenen Spielhallen verursachten die Häufung von Spielhallen und damit einhergehend die Ballung von Geldspielgeräten in räumlicher Nähe, stellt er auf einen nicht durch Tatsachen gestützten Grund für die Differenzierung ab ((c)).
- 32 (a) Der Gesetzgeber verfolgt mit dem HmbSpielhG überragend wichtige Gemeinwohlbelange. Es 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, Seite 6, 7). Die Bekämpfung der Glücksspielsucht, der Jugend- und Spielerschutz und der Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität sind als überragend wichtige Gemeinwohlziele anerkannt (vgl. zum Sportwettenmonopol: BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 29; Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276, juris Rn. 99). Nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung ist davon auszugehen, dass Glücksspiele in ein krankhaftes Suchtverhalten münden können (BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01115, 276, juris Rn. 99).
- 33 (b) Das vom Gesetzgeber in §§ 4 Abs. 3 Satz 1, 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG vorgesehene Mittel ist geeignet, die Schutzziele zu erreichen.
- 34 Es ist Sache des Gesetzgebers, in Bezug auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 120 m.w.N.). In Bezug auf die Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele kommt ihm grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.5.1997, 1 BvR 409/90, BVerfGE 96, 56, juris Rn. 30). Dieser ist erst dann überschritten, 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). Für die Eignung einer Maßnahme zur Zweckerreichung genügt es, dass durch die Berufsausübungsregelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; die Möglichkeit der Zweckerreichung ist ausreichend (BVerfG, Urt. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 114).

- 35 Danach ist die Reduzierung der Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen zur Spielsuchtprävention geeignet. Nach den Motiven des Gesetzgebers zu § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG (vgl. Bü-Drs. 20/5877, S. 28) soll die Reduzierung der Zahl der Spielgeräte innerhalb einer Spielhalle von maximal zwölf auf acht die Anreize zu übermäßigem Spielen innerhalb der Spielhalle reduzieren und der Suchtprävention (und damit dem Gesundheitsschutz potenzieller und aktiver Spieler und dem Schutz vor wirtschaftlichen Auswirkungen der Spielsucht) dienen.
- 36 Auch die der gestuften Wirksamkeitsregelung in § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG zu Grunde liegende Einschätzung des Gesetzgebers, zur Erreichung u.a. des Ziels eines effektiven Spielerschutzes sei es ein geeignetes Mittel, die Zahl der in den Gebäudekomplexen und benachbart gelegenen Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte schneller zu reduzieren, ist vor dem Hintergrund seines Einschätzungsspielraums nicht zu beanstanden:
- 37 Der Gesetzgeber will mittelfristig, spätestens ab 1. Juli 2017, eine Reduzierung der Spielhallendichte erreichen, indem er an jedem Spielhallenstandort nur noch ein Unternehmen nach § 1 Abs. 2 HmbSpielhG zulassen will (Verbot der Mehrfachkonzession). Nach der in § 1 Abs. 3 HmbSpielhG für eine Mehrfachkonzession zu Grunde gelegten Definition geht der Gesetzgeber auch bei in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen Spielhallen von der eine potenzielle Suchtgefahr bildenden Ballung von Geldspielgeräten aus. Zudem soll der Abstand zu den weiteren Unternehmen 500m nicht unterschreiten (§ 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG). Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 2 HmbSpielhG, die der Willensbildung des Gesetzgebers bei dem Beschlussfassung des Gesetzes zu Grunde lag, hat er angenommen, dass die Zahl der Konzessionen im Jahr 2010 noch einmal gestiegen ist und dass durch sog. Mehrfachkonzessionen neben den bereits bestehenden weitere größere Spielhallenkomplexe entstanden sind. Zudem ist er davon ausgegangen, dass mehrere Erlaubnisse für einen Standort auf Grund des massiven Angebots an Geldspielgeräten in engem räumlichen Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht darstellen (vgl. zu § 2 Abs. 2 Satz 1: Bü-Drs. 20/ 3228, S. 8, Bü-Drs. 20/5877, S. 26). Zur Abstandsregelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG von 500m, die das Verbot der Mehrfachkonzession ergänzt, heißt es in der Gesetzesbegründung, die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhe das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Durch das Verlassen der Spielhalle verbunden mit einem längeren Fußweg bestehe die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler das Spiel abbreche (Bü-Drs. 20/5877, S. 26).
- 38 Mit der § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 3 HmbSpielhG zu Grunde liegenden Einschätzung, dass gerade die Verdichtung des Spielangebotes in Spielhallen, die in einem baulichen Verbund oder benachbart liegen, und damit die hohe, bequem verfügbare Zahl von Geldspielgeräten einen zusätzlichen Anreiz für ein suchtgefährdendes Spielverhalten schaffe (vgl. in diesem Sinne auch BVerfG, Beschluss v. 27.3.1987, 1 BvR 850/86 u.a., NVwZ 1987, 1067; OVG Münster, Urt. v. 29.9.2011, 4 A 17/08, juris Rn. 122 m.w.N.; vgl. auch zur Massierung von Spielgeräten in Spielhallenkomplexen: BVerwG, Urt. v. 24.4.1990, 1 C 54.88, GewArch 1990, 241, juris Rn. 20; vgl. zu § 25 Abs. 2 GlüStV (Verbot der Spielhallenkomplexe): StGH Ba-Wü, Urt. v. 17.6.2014, 15/13, 1 VB 15/13, juris Rn. 334), überschreitet der Gesetzgebers seinen Beurteilungsspielraum nicht. In diese zur Verbesserung des Spielerschutzes geplanten Maßnahmen fügt sich § 9 Abs. 2 HmbSpielhG ein. In der Gesetzesbegründung zu § 9 HmbSpielhG wird zu Satz 1 die bereits zu § 4 angestellte Erwägung wiederholt, im Hinblick auf die Spielsuchtprävention sei die Anzahl der Spielgeräte zu reduzieren. Zu Satz 2 wird ausgeführt, da von großen Spielhallenkomplexen auf Grund der höheren möglichen Anzahl der Spielgeräte eine höhere Gefährdung ausgehe, sei die Reduzierung der Geräteanzahl schneller umzusetzen als bei kleinen Spielhallen (Bü-Drs. 20/5877, S. 31). Damit ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass gerade von in einem Gebäudekomplex gelegenen Spielhallen größere Gefahren für Glücksspielsucht ausgehen. Die kurzfristigere Reduzierung von Spielgeräten, die sich innerhalb von Gebäudekomplexen und den dort gelegenen Spielhallen befinden, ist somit ein geeignetes Mittel zur Suchtprävention und -bekämpfung.

- 39 (c) Die vom Gesetzgeber vorgenommene Auswahl des Kreises der Erlaubnisinhaber, die die gesetzgeberische Maßnahme der Gerätereduzierung früher umzusetzen haben, ist fehlerhaft. Die § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG zu Grunde liegende Annahme des Gesetzgebers, die hohe – und deshalb schneller abzubauen – Konzentration von Spielgeräten in Gebäudekomplexen werde ausschließlich oder maßgeblich durch Spielhallen verursacht, die im Rahmen von Mehrfachkonzessionen betrieben würden, ist nach dem tatsächlichen Befund nicht zutreffend. Dies führt zu einer gewichtigen Benachteiligung der Antragstellerin als Mehrfachkonzessionärin gegenüber Einzelkonzessionären, die eine Spielhalle in engem räumlichem Zusammenhang mit anderen Spielhallen anderer Inhaber betreiben.
- 40 Der Gesetzgeber knüpft nach § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG hinsichtlich des von der jeweiligen Übergangsregelung betroffenen Personenkreises daran an, ob der Betreiber der Spielhalle im Besitz einer Einzel- oder aber einer Mehrfachkonzession ist. Stellt der Gesetzgeber zur Erreichung seines Ziels, die räumliche Ballung von Geldspielgeräten bereits innerhalb von 24 Monaten zu reduzieren, auf die Art der jeweiligen Konzession ab, ist diese Differenzierung nur dann gerechtfertigt, wenn tatsächlich nur oder ganz überwiegend die von Mehrfachkonzessionären betriebenen Spielhallen eine höhere Konzentration von Spielgeräten erzeugen und wenn dies bei dem Betrieb von Spielhallen, die mit einer Einzelkonzession betrieben werden, regelmäßig nicht der Fall ist. Dafür fehlt es aber an belastbaren Tatsachen.
- 41 Nach der vor dem Beschluss des Gesetzes erfolgten Erhebung vom 9. März 2012 (sog. „Haufler-Liste“, Bü-Drs, 20/3423 vom 9.3.2012; Anlage 1) wurden ca. 173 (von 394) Spielhallen mit Einzelkonzessionen betrieben (ca. 43,9 %). Dazu gehören nach dem hier zu Grunde gelegten Verständnis der Antragsgegnerin zu § 1 Abs. 3 HmbSpielhG auch Spielhallen, die zwar in Gebäudekomplexen liegen, aber mit an unterschiedliche Betreiberunternehmen und damit unterschiedliche juristische Personen erteilten Erlaubnissen nach § 33i GewO betrieben werden. Die übrigen ca. 221 Spielhallen werden mit Mehrfachkonzessionen im Sinne des § 1 Abs. 3 HmbSpielhG betrieben. Durch letztere wird aber die Ballung der Geldspielgeräte nicht ausschließlich oder maßgeblich verursacht. Aus der Aufstellung ergibt sich nämlich, dass an fünf Standorten jedenfalls 19 Spielhallen in Gebäudekomplexen liegen, die formell von unterschiedlichen Unternehmen mit Einzelkonzessionen betrieben werden (Liste 1, lfd. Nrn. 49-54, 92, 93, 144-147, 166-168, 200-203). Zudem befinden sich im Hauptbahnhof (Liste 1, lfd. Nr. 32) und an der Straße YYY Haus-Nrn. 19, 21, 23, 25 und 27 Spielhallen in unmittelbarer Nachbarschaft, die von unterschiedlichen Betreibern jeweils mit Einzelkonzessionen geführt werden (Liste 1, lfd. Nrn. 77, 78, 79, 82, 84). Auch die benachbarten Spielhallen im YYY Haus-Nr. 26 und 28 werden von unterschiedlichen Betreibern geführt (Liste 1, lfd. Nr. 83, 85). Im Ergebnis entfallen danach mindestens 15,6% der Einzelkonzessionen auf in Gebäudekomplexen oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu anderen Spielhallen gelegene Spielhallen. Zählte man weitere Standorte mit benachbart gelegenen Spielhallen hinzu, die von unterschiedlichen oder gleichen Betreibern wohl mit Einzelkonzessionen betrieben werden (Liste 1, lfd. Nrn. 7, 8, 161, 162, evtl. auch lfd. Nrn. 14, 17), läge der Anteil (bei vier weiteren Spielhallen) sogar bei ca. 17,9%. Tatsächlich unterliegen alle diese Betreiber aber nicht der Reduzierungspflicht zum 19. Dezember 2014. Hierin liegt eine gewichtige Ungleichbehandlung der Gruppe der Mehrfachkonzessionäre.
- 42 (d) Die Voraussetzungen, unter denen diese ins Gewicht fallende Ungleichbehandlung gleichwohl verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre, liegen nicht vor.
- 43 Insbesondere bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Gleichbehandlung aller denkbaren Einzelfälle zu gewährleisten. Er ist vielmehr berechtigt, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu verwenden, ohne allein wegen der damit verbundenen unvermeidlichen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen. Allerdings darf das Maß der Ungleichbehandlung die Grenzen, die dem Gesetzgeber gezogen sind, nicht überschreiten (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 3.6.2013, 1 BvR 131/13 u.a., juris Rn. 15; Urt. v. 28.4.1999, 1 BvL 22/95, BVerfGE 100, 59, juris Rn. 130). Die Typisierung setzt, soll sie verfassungsrechtlich zulässig sein, voraus, dass die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist. Wesentlich ist ferner, ob die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.4.1999, a.a.O., juris Rn. 130).
- 44 Dies ist hier nicht der Fall. Es ist bereits nichts dafür ersichtlich, dass es sich um die Ordnung von Massenverfahren handelt (vgl. zur verwaltungsmäßigen Berücksichtigung überschaubarer

Personengruppen (BAföG), dort 17%: BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011, 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 71 ff.). Die absolute Zahl der Spielhallen und Spielhallenkomplexe ist nicht hoch (knapp 400 Spielhallenerlaubnisse, etwa 280 Standorte, vgl. Bü-Drs. 20/305 v. 29.4.2011, S. 1 zur Zahl der Standorte im Jahr 2010). Zudem waren die Standorte der Spielhallen, ihre Lage, die Namen der Betreiber(unternehmen) und die Art und Zahl der Erlaubnisse bereits erhoben worden und sind der Antragsgegnerin (auch durch Kontrollen) bekannt. Die Klärung der Frage, ob ein Unternehmen, das im Besitz einer Erlaubnis nach § 33i GewO war, eine oder mehrere Spielhalle(n) in einem Gebäudekomplex bzw. in unmittelbarer Nachbarschaft mit anderen Spielhallen betrieb, bedurfte keiner aufwändigen Einzelfallprüfung. Gründe der Verwaltungsvereinfachung spielen daher keine Rolle. Dass die sich hier aus der Ungleichbehandlung ergebenden Härten unvermeidbar wären, ist nicht ersichtlich. Zudem ist wegen der (vorhersehbaren) wirtschaftlichen Auswirkungen im Einzelfall und in der Gesamtheit bezogen auf die zahlenmäßig große Gruppe der Erlaubnisinhaber mit Mehrfachkonzessionen (ca. 56% der Betreiber) nicht von einem nur geringfügigen Verstoß gegen den Gleichheitssatz auszugehen. Von dem Inhaber einer Mehrfachkonzession wird verlangt, dass er bereits 2 ½ Jahre früher als die Vergleichsgruppe auf maximal 1/3 seiner Geldspielgeräte und auf daraus zu erzielende Umsätze verzichtet.

- 45 (2) Andere eine Ungleichbehandlung der Vergleichsgruppen im Hinblick auf die zeitliche Wirksamkeit der Reduzierungspflicht rechtfertigende Sachverhalte liegen nicht vor.
- 46 Es ist für die verfassungsrechtliche Prüfung, ob eine Ungleichbehandlung zulässig 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.). Auch auf dieser Grundlage ist kein hinreichend gewichtiger Grund für die Differenzierung auszumachen.
- 47 Die unterschiedliche Behandlung von Betreibern mit Einzelkonzession und solchen mit Mehrfachkonzession ist nicht allein deshalb gerechtfertigt, weil letztere auf Grund wirtschaftlicher Vorteile, z.B. wegen höherer wirtschaftlicher Solidität oder wegen Kosteneinsparungen bei dem Betrieb mehrerer Spielhallen in einem Gebäude, regelmäßig eher in der Lage sind, den auf Grund der Gerätereduzierung zu erwartenden Rückgang der Einnahmen wirtschaftlich zu „verkräften“. Dass insoweit zwischen den beiden Gruppen regelmäßig in wirtschaftlicher Hinsicht Unterschiede von solchem Gewicht bestehen, dass diese eine unterschiedliche Behandlung bei der Umsetzungsfrist rechtfertigen können, lässt sich nicht feststellen.
- 48 Zwar besitzt ein Inhaber von mehreren Erlaubnissen nach § 33i GewO, der unter die Definition der Mehrfachkonzession fällt, (notwendigerweise) zwei und mehr Spielhallen an einem Standort oder in benachbarten Lagen, aus denen er Erträge erzielt. Betreibt eine Person oder ein Unternehmen eine einzelne Spielhalle an einem Standort (Einzelkonzession), ergibt sich dort, also auf den Standort bezogen, eine schmalere wirtschaftliche Grundlage des jeweiligen Unternehmens. Allerdings lässt sich der o.g. Erhebung (Bü-Drs. 20/3423) entnehmen, dass auch Betreiber, die nur eine Spielhalle in einem Gebäude (mit Einzelkonzession) betreiben, regelmäßig an anderen Standorten in Hamburg (z.T. sogar mit Mehrfachkonzession) oder u.U. zusätzlich in einem anderen Bundesland weitere Spielhallen betreiben. Die von einem Betreiber unterhaltene „echte“ Einzelspielhalle, die allein die Grundlage seines Unternehmens bildet, dürfte die Ausnahme sein. Deshalb ist das Merkmal der Art der Konzession auch hier nicht geeignet, valide Anhaltspunkte für die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betreibers, insbesondere für eine höhere Leistungsfähigkeit des Betreibers mit Mehrfachkonzession, zu bieten.
- 49 Die Annahme, ein Betreiber mit Mehrfachkonzession sei im gleichen Zeitraum generell eher in der Lage, die Reduzierung der Geldspielgeräte wirtschaftlich zu bewältigen und den Betrieb mit der reduzierten Gerätezahl gewinnbringend weiterzuführen als ein Einzelkonzessionär, trifft aber auch dann nicht zu, wenn es eine nennenswerte Zahl von Erlaubnisinhabern geben sollte, die nur eine einzige Spielhalle betreiben. Plausible Tatsachen für solche Unterschiede wirtschaftlicher Art liegen nicht vor:
- 50 Angesichts der bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 19. Dezember 2012 bekannten Pflicht zur Reduzierung der Geldspielgeräte wären beide Vergleichsgruppen gleichermaßen in der

Lage (gewesen), innerhalb von zwei Jahren die Kosten für die Anmietung bzw. das Leasing der nun noch zulässigen Zahl der Geldspielgeräte bis zum Ende des Jahres 2014 anzupassen. Anhaltspunkte dafür, dass der Mehrfachkonzessionär, dem bedingt durch die Zahl seiner Spielhallen entsprechend höhere Betriebskosten entstehen, regelmäßig einfacher als der Einzelkonzessionär in der Lage ist, insbesondere die Kosten für das Anmieten der Räumlichkeiten entsprechend der nun noch zulässigen Zahl der Geldspielgeräte zu reduzieren, sind nicht ersichtlich. Die angemieteten Flächen waren regelmäßig an den seit 1. Januar 2006 geltenden Anforderungen des § 3 Abs. 2 SpielV ausgerichtet, wonach pro 12 m² Grundfläche höchstens ein Geldspiel- oder Warenspielgerät aufgestellt werden und die Gesamtzahl der Geräte zwölf nicht übersteigen darf. Mit der verlangten Reduzierung der Geräte auf acht bleiben in jeder Spielhalle unabhängig von der Art der Konzession maximal ca. 48 m² ungenutzt. Für beide Vergleichsgruppen dürfte eine mögliche Kündigung des (alten) Mietvertrags und die Neueröffnung einer Spielhalle (an anderer Stelle) mit reduzierter Fläche mit vertretbarem Risiko nur unter besonderen Voraussetzungen möglich sein, weil die bestehende (raumgebundene) Erlaubnis nach § 33i GewO regelmäßig noch bis 30. Juni 2017 fortgilt (mit weiterer Befreiungsmöglichkeit im Einzelfall nach § 9 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG) und die bei Neueröffnung an einem anderen Ort notwendige Neuerteilung einer Erlaubnis nach § 2 Abs. 1 HmbSpielhG an den strengeren Anforderungen des § 2 Abs. 2 und 3 HmbSpielhG zu messen sein wird. Eine anderweitige Nutzung der überzähligen Fläche z.B. durch das Angebot von Geschicklichkeitsspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit besteht in allen Spielhallen unabhängig von der Art der Konzession. Dass bei in einem Gebäudekomplex betriebenen, nebeneinander liegenden Spielhallen - anders als bei Einzelspielhallen – regelmäßig mit großer Wahrscheinlichkeit die rechtlich zulässige Möglichkeit besteht, nun überschüssige Flächenanteile von als jeweilige Spielhalle baurechtlich und gewerberechtlich genehmigten Räumen (ohne Verlust der raumbezogenen Erlaubnis nach § 33i GewO) zusammenzufassen, abzutrennen und einer anderen genehmigungsfähigen Nutzung zuzuführen oder (unter-) zu vermieten (vgl. zur Änderung der räumlichen Verhältnisse einer Genehmigung nach § 33i GewO: OVG Saarlouis, Beschl. v. 16.1.2015, 1 B 370/14, juris Rn. 6), wird von der Antragsgegnerin nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

- 51 Die Behauptung der Antragsgegnerin, ein Betreiber mehrerer Spielhallen in einem Gebäude(-komplex) könne diese regelmäßig deshalb kostengünstiger als ein Einfachkonzessionär betreiben, weil er für anfallende Reinigungsarbeiten oder notwendige Bau- und Renovierungsarbeiten (wegen des Auftragsvolumens) günstigere Verträge mit Dienstleistern abschließen könne als der Betreiber einer Einzelspielhalle, ist durch nichts belegt. Selbst wenn es einem Mehrfachkonzessionär im Einzelfall möglich sein sollte, kostengünstigere Vereinbarungen zu treffen als dies bei einem eine Spielhalle betreffenden Auftrag der Fall wäre, müsste es sich bei der Kosteneinsparung um ein regelmäßig vorkommendes Unterscheidungskriterium „von einigem Gewicht“ handeln. Dafür fehlen tatsächliche Anhaltspunkte. Im Übrigen dürften die Kosteneinsparungen auch nur geringfügig sein, da die Kosten für die Reinigung im Wesentlichen von der zu reinigenden Fläche abhängen dürften, nicht aber von der Lage der Spielhallen.
- 52 b) Die Antragstellerin hat einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht, weil sie die Verpflichtung zur Reduzierung der Geldspielgeräte bereits gegenwärtig befolgen muss. Da sie nach Ablauf der zweijährigen Umsetzungsfrist nur bis zu 66% der zuvor zulässigen Geldspielgeräte betreiben und daraus Einnahmen erzielen kann, führt dies zu einer erheblichen Reduzierung ihrer Erträge. Dabei kann es dahinstehen, ob auch von einem Rückgang der Umsatzerlöse und Ergebnisse in gleichem prozentualen Umfang auszugehen ist. Selbst wenn, da nicht anzunehmen ist, dass vor der Reduzierungsverpflichtung alle Geräte ständig ausgelastet waren (vgl. dazu OVG Hamburg, Beschl. v. 21.1.2015, 4 Bs 263/14, n.v.), der Rückgang des Ergebnisses nur z.B. bei geschätzt durchschnittlich 20% liegen sollte, ist trotz der Unterstellung, dass die Antragstellerin ihre Fixkosten (z.B. für das Geräteleasing) geringfügig senken kann, von einer erheblichen Beeinträchtigung der Erträge aus der unternehmerischen Betätigung auszugehen.
- 53 c) Die Antragstellerin ist einstweilen berechtigt, der gesetzlichen Verpflichtung zur Gerätereduzierung aus § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG nicht folgen zu müssen.
- 54 Dass den Fachgerichten die Kompetenz zur Verwerfung gesetzlicher Bestimmungen fehlt, hindert sie – wie oben ausgeführt - nicht, einem Rechtsschutzsuchenden - sofern die Voraussetzungen hierfür im Übrigen vorliegen - vorläufigen Rechtsschutz auch insoweit zu gewähren, als der

gerügte Verfassungsverstoß in der Hauptsache nur durch eine verfassungsgerichtliche Entscheidung ausgeräumt werden kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.8. 2013, 2 BvR 1601/13, juris Rn. 3; BVerfG, Beschl. v. 5.9.2005, 1 BvR 1781/05, EuGRZ 2005, S. 634 f.; Beschl. v. 15.12.2011, 2 BvR 2362/11, juris 5). Das Beschwerdegericht ist aus den oben dargestellten Gründen nach dem im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltenden Maßstab davon überzeugt, dass die insoweit eindeutige und nicht verfassungskonform auslegbare Übergangsregelung des § 9 Abs. 2 HmbSpielhG materiell verfassungswidrig ist. Angesichts der Tatsache, dass die Antragstellerin gegenwärtig bis zu 1/3 ihrer Spielgeräte nicht mehr betreiben darf, ist auch ohne konkrete Darlegung des aktuellen Betriebsergebnisses davon auszugehen, dass bei ihr die Befolgung der erst zum 1. Juli 2017 von allen Spielhallenbetreibern zu beachtenden Gerätereduzierungspflicht bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache zu nicht rückgängig zu machenden Schäden führt (vgl. Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 396) und dass ihr jedenfalls erhebliche und damit ernstzunehmende wirtschaftliche Nachteile im Fall der Einhaltung der Reduzierungspflicht auch in dem Fall abverlangt würden, dass sie eine Insolvenz vermeiden und den Betrieb dennoch aufrechterhalten kann. Aus den obengenannten Gründen muss sie solche ernstlichen (Wettbewerbs-) Nachteile dann nicht hinnehmen, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden kann, dass ihre Klage Erfolg haben wird (vgl. zum Maßstab Puttler, in: Sodan/Ziekow, 4. Aufl. 2014, § 123 Rn. 102, 105). Hiervon ist auszugehen, obwohl der Gesetzgeber nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit im Hauptsacheverfahren grundsätzlich frei ist, wie er den Gleichheitsverstoß heilen will. Angesichts des Vertrauens, das die Inhaber von Einzelkonzessionen auf Grund der gesetzlichen Regelung dahingehend entwickelt haben dürften, dass sie die Zahl der Geldspielgeräte erst zum 30. Juni 2017 zu reduzieren haben werden, dürfte nicht anzunehmen sein, dass der Gesetzgeber bei einer Neuregelung diese Begünstigung beseitigen wird. Vieles dürfte dafür sprechen, dass er die Benachteiligung der Inhaber von Mehrfachkonzessionen aufheben wird.

- 55 Die Nachteile, die der Allgemeinheit entstehen, wenn die Antragstellerin die Regelung vorläufig nicht befolgen muss, sich diese aber im Hauptsacheverfahren dennoch als rechtmäßig erweisen würde, wiegen demgegenüber weniger schwer. Die in § 1 GlüStV aufgeführten, auch hier relevanten Ziele (insbesondere der Suchtbekämpfung und des Jugendschutzes) gehören allerdings, wie das Beschwerdegericht bereits ausgeführt hat, zu den zwingenden Gründen des Gemeinwohls, die Eingriffe in Grundrechte rechtfertigen können (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2011, 8 C 11.10, juris Rn. 40; OVG Hamburg, Beschl. v. 3.4.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 36). Die nach § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG verlangte Verringerung auch des zahlenmäßigen Angebots an Geldspielgeräten in Spielhallen ist – wie oben ausgeführt - nach der rechtlich nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers ein wichtiger Faktor bei der Suchtprävention. Allerdings hat der Gesetzgeber dieser Maßnahme keine im Verhältnis z. B. zur Sperrzeitänderung vergleichbare Bedeutung im Hinblick auf schnelle spielsuchtpreventive Effekte beigemessen, da sie nach § 9 Abs. 2 HmbSpielhG erst 24 Monate nach dem Inkrafttreten des HmbSpielhG und zudem dann nur von ca. 56% der Erlaubnisinhaber umgesetzt werden muss. Die vergleichsweise hohe Zahl von Spielhallenbetreibern mit Einzelkonzessionen können ihre Spielhallen bis zum 30. Juni 2017 ohne Einschränkung der Gerätezahl weiter betreiben. Ist die nur die Inhaber von Mehrfachkonzessionen betreffende Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 HmbSpielhG vorläufig nicht zu beachten, können ihre vom Gesetzgeber beabsichtigten Schutzwirkungen gegen die Spielsucht zwar bis auf weiteres insbesondere in Spielhallenkomplexen nicht greifen. Allerdings hätte unabhängig davon bis 30. Juni 2017 in den zahlreichen, im Stadtgebiet leicht und auf kurzem Wege erreichbaren Einzelspielhallen, die zudem teilweise ebenfalls in Spielhallenkomplexen oder in unmittelbarer Nachbarschaft mit anderen Spielhallen liegen, ohnehin weiter ein großes Angebot an Geldspielgeräte bestanden. Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig den öffentlichen Interessen an der Suchtbekämpfung nicht der Vorrang einzuräumen.
- 56 3. Der Antrag zu 2, festzustellen, dass die Antragstellerin einstweilen berechtigt ist, die Anforderungen des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG in ihren Spielhallen nicht einzuhalten, hat keinen Erfolg. Die Antragstellerin hat keinen Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 1 VwGO glaubhaft gemacht.
- 57 a) Die Antragstellerin ist nicht vorläufig berechtigt, in ihren Spielhallen die Aufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte in der in § 3 Abs. 2 SpielV geregelten Weise beizubehalten. Die Neuregelung des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG, wonach die Geräte in einem Abstand von 1,5 m einzeln voneinander und mit einer weiter in den Raum hineinragenden Sichtblende versehen aufzustellen sind, findet auf die Betriebe der Antragstellerin Anwendung (aa). Die Antragstellerin

hat in ihren Betrieben diese Regelung nach § 9 Abs. 6 Satz 1 HmbSpielhG seit Inkrafttreten des Gesetzes am 19. Dezember 2012 einzuhalten (bb).

- 58 aa) Die Übergangsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG findet keine Anwendung. Diese umfasst nicht die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 3 SpielV und stellt die Betriebe der Antragstellerin nicht bis zum 30. Juni 2017 von der Einhaltung der in § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG geregelten Aufstellungs- und Ausstattungspflicht frei.
- 59 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.
- 60 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 die Aufstellung und Ausgestaltung der Spielgeräte innerhalb der Spielhalle. Nach der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368, [LS], juris Rn. 16 ff.) ist die Vorschrift so auszulegen, dass sie lediglich die gewerberechtliche Rechtmäßigkeit der Erlaubnis fingiert, welche z.B. die Sperrzeiten, aber auch andere Spielhallen betreffende Regelungen nicht erfasst. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Übergangsvorschriften, der Systematik der Regelungen zum Glückspiel in Spielhallen und aus Sinn und Zweck des Gesetzes:
- 61 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“. Bereits die Entstehungsgeschichte der §§ 9 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 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 einer Spielhalle in bestimmten Räumlichkeiten beziehen soll und u.a. nicht auf die Gerätereduzierungs- und Aufstellungspflichten. 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 Pflicht zur Einzelaufstellung der Geräte des HmbSpielhG unterwerfen wollte, lässt sich danach nicht feststellen.
- 62 Zunächst waren in § 8 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vom 14. Februar 2012 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). 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 Gesetzesentwurf 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 regele 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 6 innerhalb angemessener Fristen umzusetzen (so Bü-Drs. 20/5877, S. 31). Zu § 9 Abs. 2 Satz 1, der bereits als § 8 Abs. 2 im ersten Entwurf des HmbSpielhG vorgesehen war, findet sich die Erläuterung, Absatz 2 regele die Frist, in der die Gerätezahl auf acht Geldspielgeräte zu reduzieren sei. § 9 Abs. 6 HmbSpielhG, der nach der Begründung des Gesetzgebers u.a. die (dort so genannte „Übergangs“-) Fristen sowohl für bestehende als auch für neu zu eröffnende Spielhallen regelt (vgl. Bü-Drs. 20/5877, S. 31), bestimmt außerdem zwei Inkrafttretenszeitpunkte. Daraus ergibt sich, wie das Beschwerdegericht bereits im Beschluss vom 4. März 2014 (4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 18) ausgeführt hat, dass der Gesetzgeber verschiedene Fristen geschaffen hat. Durch die sprachliche Differenzierung zwischen der „Übergangsfrist“ und der „(angemessenen) Umsetzungsfrist“ oder der ausdrücklich so bezeichneten „Inkrafttretens“-Regelung des § 9 Abs. 6 Satz 1 und 2

HmbSpielhG hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Betriebe u.a. die nach § 9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG nach sechs Monaten in Kraft tretende Sperrzeitregelung und die Gestaltungsanforderungen, aber auch die anderen in der Gesetzesbegründung genannten Regelungen, 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 (vgl. ausführl. OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, a.a.O., juris Rn. 18).

- 63 Es sprechen auch systematische Gründe für das Verständnis, dass sich die hier relevante Fiktionsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG lediglich auf die bisher erteilten gewerberechtigten Erlaubnisse und dabei den genehmigten Betrieb in seinem „Kern“, nicht aber auf andere Regelungen beziehen soll.
- 64 Nach den Regelungen zum Automatenglücksspiel im Glücksspielstaatsvertrag umfassen die die Fortgeltung der gewerberechtigten Erlaubnis gewährleistenden Übergangsfristen die Regelung u.a. zur Geräteaufstellung nicht. 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 Neuordnung 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. Der Gesetzgeber hat das Ineinandergreifen der beiden Regelwerke 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, wie das Beschwerdegericht bereits ausgeführt hat (Beschl. v. 4.3.2014, a.a.O., juris Rn. 21), die Absicht des Gesetzgebers, die Anforderungen des GlüStV in das HmbSpielhG zu übernehmen. Der hamburgische Gesetzgeber wollte auch die den Bestandsschutz geltender Erlaubnisse betreffenden Vorgaben des GlüStV im HmbSpielhG umsetzen. 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. Diese Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrags umfassen in Bezug auf die „Vereinbarkeitsfiktion“ nur die §§ 24, 25 GlüStV, nicht hingegen z.B. gestalterische (vgl. § 26 Abs. 1 GlüStV), räumliche, personelle oder zeitliche (zu Sperrzeiten § 26 Abs. 2 GlüStV) Besonderheiten der Betriebs (vgl. ausführlich zu den Sperrzeiten: OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, a.a.O., juris Rn. 22).
- 65 Sinn und Zweck des HmbSpielhG bestätigen das Verständnis, dass die Übergangsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 1 (und 2) HmbSpielhG u.a. die Anforderungen an die Aufstellung der Geldspielgeräte nicht umfasst. Bei einem weiten Verständnis des § 9 Abs. 1 Satz 1 und 2 HmbSpielhG würde sich eine gestufte Wirksamkeit der hier relevanten Neuordnung je nach dem Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis zum Betrieb der jeweiligen Spielhalle ergeben. Danach müssten gemessen an der Gesamtzahl der Betriebe in Hamburg wegen der Mehrheitlich vor dem 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnisse nur einige wenige Spielhallen gegenwärtig u.a. die Aufstellungs- und Ausstattungsanforderungen nach § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG, aber auch die anderen Neuordnungen einhalten. Der beabsichtigte Zweck des Gesetzes könnte so weder kurz- noch mittelfristig erreicht werden (vgl. dazu ausführl. OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, a.a.O., juris Rn. 22).
- 66 bb) § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG findet auf § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG auch nicht entsprechend Anwendung. Dass § 9 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 HmbSpielhG keine eigenständige Umsetzungsfrist für die Verpflichtung zur Aufstellung und Gestaltung der Geldspielgeräte vorsieht, stellt keine unbeabsichtigte Regelungslücke dar. Der Gesetzgeber hat für die Bestimmungen des HmbSpielhG eigenständige Umsetzungsfristen und Wirksamkeitsregelungen geschaffen, die auch die Pflicht zur Einzelaufstellung und die Gestaltungsanforderungen an die Geldspielgeräte umfassen:
- 67 Das HmbSpielhG enthält eine Reihe von Neuordnungen, die u.a. auch die Ausgestaltung der Spielhalle betreffen. § 28 Satz 1 und 2 GlüStV ermöglicht den Ländern auch in Bezug auf

Spielhallen, über die in den §§ 24, 25, 26 und im Übrigen nach § 2 Abs. 3 GlüStV geltenden Bestimmungen des GlüStV hinaus weitergehende Anforderungen festzulegen, insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens von Glücksspielen. Davon hat der hamburgische Gesetzgeber u.a. durch die hier streitige Pflicht zur Reduzierung (§ 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG) und zur Einzelaufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte (§ 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG), aber auch durch weitere, über die §§ 5 - 7 GlüStV hinausgehende oder sie konkretisierende Bestimmungen Gebrauch gemacht wie z.B. durch Regelungen in § 2 Abs. 3 Satz 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 bis 3, Abs. 4, § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und Abs. 5 bis 7 HmbSpielhG.

- 68 Den jeweiligen Zeitpunkt der Wirksamkeit der einzelnen Bestimmungen hat der Gesetzgeber abschließend geregelt. Im Hinblick auf die Regelungen in § 4 Abs. 1, 2 und 4, § 5 HmbSpielhG hat der Gesetzgeber in § 9 Abs. 1 Satz 3 HmbSpielhG eine – über die Regelung in § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV zu Gunsten der Betreiber hinausgehende - Umsetzungsfrist von sechs Monaten bestimmt. § 9 Abs. 2 HmbSpielhG regelt die Umsetzung der in § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG bestimmten Pflicht zur Gerätereduzierung. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber (nur noch) eine weitere spezifische (an den vorherigen Erlass einer Rechtsverordnung geknüpfte) Umsetzungsregelung für die aus § 6 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 4, § 6 Abs. 4 Satz 1 und 2 HmbSpielhG folgenden Pflichten (Entwicklung Sozialkonzept, Schulung, Sachkundenachweis für Mitarbeiter) und Erlaubnisanforderungen (§ 2 Abs. 5 Nr. 5 HmbSpielhG) in § 9 Abs. 6 Satz 2 HmbSpielhG vorgesehen. Soweit der Gesetzgeber bei den weiteren Neuregelungen auf eine ausdrückliche Bestimmung der Wirksamkeit der jeweiligen Vorschrift verzichtet hat, bedarf es mangels einer Regelungslücke keiner analogen Anwendung möglichst weitreichender Umsetzungsfristen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 HmbSpielhG). Denn in diesem Fall gilt der in § 9 Abs. 6 Satz 1 HmbSpielhG bestimmte Zeitpunkt, nämlich dass diese Regelungen des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung (19. Dezember 2012) in Kraft treten. Anhaltspunkte dafür, dass die Bestimmung hinsichtlich ihres Geltungsbereichs oder des maßgeblichen (Wirksamkeits-) Zeitpunktes unbestimmt sein könnte, ergeben sich nicht.
- 69 b) Ein Anordnungsanspruch ergibt sich auch nicht daraus, dass die Antragstellerin durch die Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG in ihrem Recht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt würde. Der mit den Anforderungen an die Aufstellung und Ausgestaltung von Geldspielgeräten verbundene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist voraussichtlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 70 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 zudem 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, Ur. v. 30.7.2008, 1 BvR 3262/07 u.a., BVerfGE 121, 317, juris Rn. 95 m.w.N.).
- 71 aa) Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 70 GG formell verfassungsgemäß. Die hier Streitgegenständlichen Regelungen sind nicht kompetenzwidrig zustande gekommen. Die Antragsgegnerin war für den Erlass der Regelung nach Art. 70 Abs. 1 GG zuständig.
- 72 (1) Das Recht der Spielhallen fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG). Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung u.a. auf das Recht der Wirtschaft ohne das Recht der Spielhallen. Die Frage, ob zu dem in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallenden „Recht der Spielhallen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch Regelungen zählen, die u.a. die Zahl, die konkrete Aufstellung sowie die äußere Ausgestaltung der in einer Spielhalle befindlichen Geldspielgeräte betreffen, oder ob für diese im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht der Wirtschaft“ der

Bund zuständig (geblieben) ist, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten. In der Rechtsprechung wird eine Zuständigkeit der Länder für landesrechtliche Regelungen über die Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte und deren Aufstellung in einer Spielhalle teilweise bejaht (VerfGH Berlin, Beschl. v. 20.6.2014, 96/3, NVwZ-RR 2014, 825, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.10.2014, juris; im Ansatz auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 7.1.2014, 7 ME 90/13, juris; VG Berlin, Urt. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris), aber auch verneint (StGH BaWü, Urt. v. 17.6.2014, 1 VB 15/13, NVwZ 2014, 1162 [LS], juris). Auch in der Literatur wird die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 GG für diesen Bereich uneinheitlich beantwortet. Pieroth/Lammers (GewArch 2012, 1) meinen, die Ausnahme des Rechts der Spielhallen von der allgemeinen Kompetenz des Bundes zur Regelung des Rechts der Wirtschaft betreffe nur den Regelungsgegenstand des bisherigen § 33i GewO, während die von den §§ 33c bis h GewO erfassten Materien, auf die § 3 Abs. 2 SpielV zurückzuführen sei, nach wie vor zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehörten (ähnlich Lammers, GewArch 2015, S. 54; Schönleitner, GewArch 2006, 371; Schneider, GewArch 2009, 265 und 343; von Rengeling/Szcekalla, Bonner Kommentar zum GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 154; Oeter in v. Mangoldt/ Klein/Stark, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 91 Seite 2049, Fn. 452 ff.; Degenhart, in Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 47 [vorher in NVwZ 2006, 1209 [1213 f.]]; Hahn in Friauf, GewO, § 33i Rn. 2a). Demgegenüber sehen Dietlein (ZfWG 2008, 12 [18 f.]); Höfling/Rixen (GewArch 2008, 1, 7); Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 33i Rn. 5 (zuvor Ennuschat/Brugger, ZfWG 2006, 292 [293]), Reeckmann (ZfWG 2010, 229, 234); Guckelberger (GewArch 2011, 177) und Pagenkopf (NJW 2012, 2918, 2922) die Länder (z.T. umfassend) als zuständig an.

- 73 (2) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert die Systematik des Grundgesetzes im Sinne einer möglichst eindeutigen vertikalen Gewaltenteilung eine strikte, dem Sinn der Kompetenznorm gerecht werdende Auslegung der Art. 70 ff. GG. Für die Zuweisung einer Gesetzgebungsmaterie an Bund oder Länder ist der in Betracht kommende Kompetenztitel anhand des Wortlauts, historisch, systematisch und mit Blick auf den Normzweck auszulegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015, 1 BvR 931/12, juris Rn. 30 m.w.N.; Urt. v. 10.2.2003, 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190, juris 143). Dabei ist insbesondere das Gewicht der historischen Interpretation von der Struktur und Ausformung des Kompetenztitels abhängig. Die Regelungsgeschichte des jeweiligen Normbestandes ist weniger relevant, wenn die Kompetenzmaterie einen Lebenssachverhalt benennt, und maßgeblicher, wenn die Regelungsmaterie normativ-rezeptiv einen vorgefundenen Normbereich aufgegriffen hat; dann kommt dem Gesichtspunkt des Traditionellen oder Herkömmlichen wesentliche Bedeutung zu (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.10.2002, 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62, juris Rn. 158 ff.; BVerfG, Urt. v. 10.2.2004, 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190, juris Rn. 143). Hat der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche nachvollziehend im Kompetenztitel benannt, ist davon auszugehen, dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznormen bestimmt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015, 1 BvR 931/12, juris Rn. 30 m.w.N.; Urt. v. 24.10.2002, 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62, juris Rn. 158 ff.).
- 74 (3) Nach diesem Maßstab umfasst das in die Zuständigkeit der Länder nach Art. 70 GG fallende „Recht der Spielhallen“ auch Regelungen über die konkrete Aufstellung der Spielgeräte in einer Spielhalle und ihre räumliche Ausgestaltung:
- 75 (a) Das Grundgesetz bestimmt den Begriff „Recht der Spielhallen“ nicht. Auch dem Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG lässt sich eine Beschränkung auf die Maßgaben der Spielhallenbetriebserlaubnis und damit Anhaltspunkte für die Auslegung, das „Recht der Spielhallen“ sei durch die Regelung des § 33i GewO bestimmt, während Regelungen über die Zahl und die Modalitäten der konkreten Aufstellung von Spielgeräten § 33c GewO ausgestalteten und daher als Recht der Automatenaufsteller zum der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit unterfallenden „Recht der Wirtschaft“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zu zählen seien, nicht entnehmen. Eine Beschränkung auf die Erlaubnispflicht nach § 33i GewO ergibt sich aus dem Wortlaut nicht. Die zugewiesene Kompetenz ist nicht mit dem „Recht der Spielhallenerlaubnisse“ bezeichnet (vgl. so auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.10.2014, OVG 1 S 30.13, juris Rn. 42).
- 76 (b) Auch aus der Entstehungsgeschichte der Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG lässt sich eine Beschränkung des „Rechts der Spielhallen“ allein auf den Regelungsgegenstand des § 33i

GewO nicht entnehmen. Im Rahmen der sogenannten „Föderalismusreform I“ wurde durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG u.a. um das „Recht der Spielhallen“ eingeschränkt. Zweck der Änderung der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG war es nach der Begründung des Gesetzentwurfs, eine neu konturierte, klare föderale Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Recht der Wirtschaft zu erzielen. Dem Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/813, Art. 1 Nr. 7, S. 9, 13) ist nichts zu entnehmen, was eine enge, auf den Regelungsgehalt von § 33i GewO beschränkte Auslegung des Begriffs „Spielhallen“ verlangt. Der Landesgesetzgeber sollte gestärkt werden, indem Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden. Das trifft ohne Weiteres u.a. auf Regelungen über den Betrieb von Spielhallen und über die dort zulässige Zahl von Spielgeräten und die Aufstellungsmodalitäten zu. Die Begründung des Entwurfs zur Änderung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wiederholt im Wesentlichen dessen späteren Wortlaut.

- 77 Den Vorarbeiten des Gesetzgebers zur Verfassungsänderung lässt sich nicht entnehmen, dass diejenigen Regelungsbereiche der §§ 33c bis h GewO und dazu ergangene untergesetzliche Normen von einer Kompetenzübertragung an die Länder ausgenommen sein sollten, die mit dem Zweck der Grundgesetzänderung vereinbar sein würden (vgl. auch OVG Berlin, Beschl. v. 29.10.2014, OVG 1 S 30.13, juris Rn. 43). Eine beabsichtigte Eingrenzung dergestalt, dass eine Rezeption (lediglich) der Materie, „soweit sie bisher in § 33i GewO geregelt gewesen“ sei, gewollt war, ist nicht erkennbar (vgl. VerfG Berlin, Beschl. v. 20.6.2014, NVwZ-RR 2014, 825, juris Rn. 49 ff., 29; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.10.2014, juris Rn. 55 f.; im Ansatz auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 7.1.2014, 7 ME 90/13, juris Rn. 20; VG Berlin, Urt. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris Rn. 119 ff.; a.A.: StGH Ba-Wü, Entsch. v. 17.6.2014, NVwZ 2014, 1162 LS, juris Rn. 313):
- 78 Soweit Schneider die Vorarbeiten der Föderalismuskommission dokumentiert hat (vgl. ders., in: GewArch 2009, 265, S. 266 ff.; vgl. auch Pieroth/Lammers, GewArch 2012, S. 1, 2 ff.), lässt sich diesen die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers zu einer Beschränkung des Rechts der Spielhallen auf den Gegenstand des § 33i GewO nicht entnehmen. Es ist davon auszugehen, dass zwischen Bund und Ländern der Umfang der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten zunächst streitig war. Die Länder konnten sich mit ihrem Vorschlag, ihnen das Geweberecht in Gänze zu übertragen, gegenüber dem Bund nicht durchsetzen. Die Bemühungen der Beteiligten richteten sich anschließend offenbar darauf, Regelungsbereiche zu finden, bei denen ein lokaler Bezug gegeben ist. So berichtet Schneider von einem durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erarbeiteten Vorschlag der Bundesregierung mit einer Liste von Einzelvorschriften, in der Normen der GewO mit einer „lokalen Radizierung“ aufgeführt worden seien, und wo es unter anderem um die Regelungen der „Gewinnspiele, Geldspielgeräte [...] (§§ 33c bis h)“ und um „Spielhallen (§ 33i)“ gegangen sei (a.a.O., S. 268); im Ergebnis sei jedoch auf eine Einbeziehung der Gegenstände der §§ 33c bis h GewO verzichtet worden (a.a.O., S. 269). Im Ergebnis ist allerdings das „Recht der Spielhallen“ auf die Länder übertragen worden. Eine (eingrenzende) Aufzählung bestimmter gewerberechtl. Vorschriften oder Sachverhalte, die Spielhallen (nicht) betreffen, hat keinen Eingang in den Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG oder die Gesetzesbegründung gefunden. Die Entstehungsgeschichte und der in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Zweck der Grundgesetzänderung weisen lediglich auf die Absicht des Gesetzgebers hin, jedenfalls Regelungsbereiche der § 33c ff. GewO dem Recht der Spielhallen nicht zuzuordnen, die offensichtlich keinen regionalen Bezug haben, wie etwa die Anforderungen an die Aufstellererlaubnis oder die technische Beschaffenheit, etwa die Bauartzulassung bestimmter Spielgeräte (§ 33c Abs. 1, § 33e GewO). Einheitliche bundesrechtliche Regelungen dürften für die technischen Modalitäten der Automaten als erforderlich angesehen worden sein, um Spielgeräte bundesweit unter den gleichen Bedingungen vertreiben und aufstellen zu können (vgl. so auch VerfGH Berlin, Beschl. v. 20.6.2014, 96/13, NVwZ-RR 2014, 825, juris Rn. 51; vgl. auch Ennuschat, in: Tettinger u.a., GewO, 8. Aufl. 2011, § 33i Rn. 4; vgl. dazu auch Schneider, a.a.O., S. 269).
- 79 (c) Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat im Jahr 2006 auch nicht das Recht der Spielhallen als eine normativ nur durch § 33i GewO ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche nachvollziehend im Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG benannt. Dass das Recht der Spielhallen einfachrechtlich eingegrenzt war und dabei insbesondere die Höchstzahlregelung für Geldspielgeräte und die Bestimmung über ihre konkrete raumbezogene Aufstellung in einer

Spielhalle offensichtlich nicht erfasste, lässt sich nicht feststellen. Spielhallenbezogene Regelungen waren in der Vergangenheit nicht nur § 33i GewO zuzuordnen.

- 80 Vielmehr waren/sind Spielhallen betreffende gewerberechtliche Anforderungen in zahlreichen Regelungen der Gewerbeordnung zu finden. Im Jahr 1960 (BGBl. I S. 61, 92) wurde durch eine Änderung der Gewerbeordnung die bis dahin allein die Aufstellung von mechanischen Glücksspielgeräten regelnde Vorschrift des § 33d aufgehoben und durch die §§ 33c bis h GewO ersetzt; die Erlaubnispflicht für den Betrieb einer Spielhalle wurde mit § 33i GewO eingeführt. Das Änderungsgesetz zur GewO vom 12. Februar 1979 (BGBl. I S. 149) führte u.a. zur Erweiterung des § 33f und zur Einführung der personenbezogenen Spielgeräte-Aufstellenerlaubnis nach § 33c GewO. Regelungen, die u.a. den legalen Betrieb einer Spielhalle mit Geldspielgeräten (mit Gewinnmöglichkeit) in bestimmten geeigneten Räumen ermöglichen und die Zulässigkeit des in der Spielhalle vorhandenen Angebots an Automatenglücksspiel und anderen Spielen u.a. in personeller, räumlicher, zeitlicher und gerätetechnischer Hinsicht bestimmen, sind über § 33i GewO hinaus u.a. auch in §§ 33c bis h GewO sowie in einzelnen, (auch) die Spielhallen betreffenden untergesetzlichen Vorschriften der aufgrund von §§ 33 f Abs. 1, 60a Abs. 2 Satz 4 GewO erlassenen SpielV zu finden (vgl. in diesem Sinne Marcks, in: Landmann/Rohmer, Stand 2011, § 3 SpielV, Rn. 9). Andererseits sind in den §§ 33c bis h GewO zahlreiche Regelungen enthalten, die nicht ausschließlich in Spielhallen Anwendung finden (z.B. § 33c Abs. 1 und 2 GewO, § 33c Abs. 3, § 33d GewO).
- 81 Die Tatsache, dass der Betreiber einer Spielhalle neben der Erlaubnis nach § 33i GewO für das Aufstellen von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit zusätzlich einer Erlaubnis nach § 33c GewO bedarf, weist somit lediglich – wie oben ausgeführt - aus, dass z.B. die Regelungen des § 33i und des § 33c GewO in Spielhallen kumulativ Anwendung finden bzw. fanden und dass das Aufstellen von Geldspielgeräten nach § 33c GewO erlaubnispflichtig ist. Mit der (dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnenden) „Aufsteller“- Erlaubnis nach § 33c GewO ist allerdings die Berechtigung gemeint, bauartzugelassene Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden rechnerischen Vorrichtung ausgestattet sind, an Orten aufzustellen, deren Geeignetheit vorher von der zuständigen Behörde bestätigt worden ist, und diese Geräte auszutauschen (vgl. Hahn, in: Friauf, GewO, Stand Oktober 2013, § 33c Rn. 1). Erlaubnispflichtig ist dabei aber nicht das hier streitige „Aufstellen“ im Sinne einer räumlichen Positionierung, sondern der beabsichtigte Betrieb der Spielgeräte (vgl. Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 33c n. 20). Regelungen über die Anzahl und Gestaltung von Spielgeräten sowie über ihre Anordnung innerhalb der Spielhalle stehen daher nicht in engem Bezug zum Recht der Automatenaufsteller im Sinne des § 33c GewO.
- 82 Auch aus § 33f Abs. 1 Nr. 1 GewO in der dem verfassungsänderndem Gesetzgeber im Jahr 2006 zu Grunde liegenden Fassung (Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften v. 23.11.1994, BGBl. I S. 3475, 3477) ergibt sich nichts für ein Verständnis, das Recht der Spielhallen sei in der Vergangenheit einfachrechtlich allein in § 33i GewO geregelt gewesen und könne daher Bestimmungen über die räumlich-örtliche Ausgestaltung von Spielhallen nicht umfassen. § 33f GewO ermächtigt zum Erlass von Rechtsverordnungen, um die allgemeinen Vorgaben der §§ 33c, 33d, 33e und 33i GewO näher zu präzisieren. Der Ordnungsgeber ist danach berechtigt, u.a. Bestimmungen über die Aufstellplätze für Spielgeräte und deren Zahl, über den Umfang, die Befugnisse und Verpflichtungen aus der Ausübung des Gewerbes und über die Zulassung oder die Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung bestimmende Anforderungen zu erlassen. Eine einfachrechtliche Beschränkung des § 33f GewO dahingehend, dass diese nur zu gerätebezogenen, die technische Beschaffenheit der Spielgeräte bestimmenden untergesetzlichen Regelungen der §§ 33c ff. GewO ermächtigen sollte, besteht nicht. In der im Jahr 1994 erfolgten Neuregelung ist ausgeführt, das Bundesministerium für Wirtschaft könne „zur Durchführung des ...§ 33i....durch Rechtsverordnung zur Eindämmung des Spielerschutzes.... 1. die Aufstellung von Spielgeräten ...beschränken, die Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte beschränken...und Regelungen über die gleichzeitige Bespielbarkeit mehrerer Spielgeräte treffen. ...“ Daraus folgt, dass der Gesetzgeber mit dieser Gesetzesänderung eine Ermächtigungsgrundlage auch für betriebs- und nicht (nur) gerätebezogene Regelungen des Ordnungsgebers u.a. in der SpielV geschaffen hat. Dies wird im Übrigen im Wortlaut des § 3 Abs. 2 SpielV deutlich, der sich ausschließlich auf den Betrieb einer Spielhalle bezieht (vgl. in diesem Sinne OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.10.2014,

OVG 1 S 30.13, juris Rn. 55; a.A. offenbar Piroth/Lammers, GewArch2012, S. 1, 4).

- 83 (d) Auch Sinn und Zweck der Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sprechen gegen die Beschränkung des „Rechts der Spielhallen“ auf den engen Regelungsbereich des § 33i GewO. Aus Sicht des Gesetzgebers bestand Bedarf für eine Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern, weil die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen geprägt war und an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern litt. Die Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung sollte im Sinne einer effektiveren bundesstaatlichen Ordnung eine Stärkung der Landesgesetzgeber dadurch erfolgen, dass „Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden“ (Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/813, S. 7 ff., 9; s. dazu VerfGH Berlin, Beschl. v. 20.6.2016, 96/13, NVwZ-RR 2014, 825, juris Rn. 49 f.; VG Berlin, Ur. v. 1.3.2013, 4 K 336.12, juris Rn. 122). Allein an diesen Vorgaben sollte sich die Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder im Hinblick auf Spielhallen ausrichten. Daraus folgt, dass die Länder u.a. auch Regelungen über die Modalitäten des Betriebs und zu den örtlichen und räumlichen Gegebenheiten von Spielhallen treffen können. Eine effektive Stärkung der Länder und eine Übertragung von wirksamen Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die regionalen Verhältnisse wäre im Hinblick auf die mit der Regulierung des Automatenglücksspiels verfolgten Ziele nicht erfolgt, wenn das Recht der Spielhallen auf den engen Bereich des § 33i GewO beschränkt wäre.
- 84 bb) Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG bestehen nicht.
- 85 (1) Der sich aus der Regelung ergebende Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG ist materiell verfassungsgemäß.
- 86 (a) Der Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin ist durch ein Gemeinwohlziel legitimiert.
- 87 Für die Beschränkung des gleichzeitigen Spielens an mehreren Geldspielgeräten durch die in § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG angeordneten Maßnahmen sprechen vernünftige Gründe des Gemeinwohls. Das Hamburgische Spielhallengesetz dient, wie oben bereits ausgeführt, u.a. dem Ziel, Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize für ihren Besuch ausgehen, und der Bekämpfung der Spielsucht. Diese angestrebten Ziele sind solche des Gemeinwohls, die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit in Bezug auf den Betrieb von Spielhallen rechtfertigen können (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, NVwZ-RR 2014, 317 [LS], juris Rn. 16; ausf. Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/13, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 36 m.w.N.). Die Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG soll unter anderem das Entstehen von Glücksspielsucht verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen.
- 88 (b) Die Unverhältnismäßigkeit der die Berufsausübung regelnden Vorschrift lässt sich nicht feststellen. Die Regelung die Einzelaufstellung und Ausstattung der Geldspielgeräte mit Sichtblenden nach § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG ist zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und angemessen.
- 89 Der Gesetzgeber besitzt bei der Regelung der Berufsfreiheit einen Einschätzungs- und Prognosespielraum auch bei der Beurteilung der Bedrohungslage für das Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz er im konkreten Fall tätig wird (vgl. zu den Grenzen: BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR2684/12, juris Rn. 24). Für die Eignung einer vom Gesetzgeber gewählten Maßnahme reicht es aus, dass der durch die Berufsausübungsregelung gewünschte Erfolg gefördert wird.
- 90 Nach diesem Maßstab ist die Regelung über die Aufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte zur Erreichung der Spielsuchtprävention geeignet. Mit der Bestimmung, dass die Spielgeräte einzeln unter Wahrung der jeweiligen Abstände von 1,5m und durch Sichtblenden getrennt aufzustellen sind, soll der Spieler an der Bedienung zweier (oder mehrerer) Geldspielgeräten gehindert werden (vgl. Bü-Drs. 20/5877, S. 28). Anderenfalls kann sich die

Gefahr erhöhen, dass Spieler ihre Einsätze an parallel bespielten Geldspielgeräten vervielfachen und in noch stärkerem Maße zu einem Weiterspielen veranlasst werden. Dem Spieler ist es durch die dem Betreiber aufgegebene Aufstellung und Ausstattung der Geldspielgeräte schwerer möglich, an mehreren Geldspielgeräten gleichzeitig zu spielen. Dass die Maßnahme – z.B. wenn ein Spieler sich durch die Sichtblende abzuschirmen sucht und durch die Spielhallenaufsicht nicht sichtbar ist - in nicht jedem Einzelfall den gewünschten Erfolg vollständig herbeiführt, ist unerheblich. Vielmehr ist es ausreichend, dass mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg der Spielsuchtprävention - wie hier - gefördert werden kann.

- 91 Die Regelung ist erforderlich. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber mit seiner Einschätzung, die nach § 3 Abs. 2 SpielV bisher vorgeschriebenen Abstände (mindestens 1m), die Möglichkeit der Aufstellung in Zweiergruppen und die Sichtblenden seien zum Spielerschutz und zur Glückspielprävention nicht gleich wirksam und die Umgehung des Zwecks der Sichtblende solle durch die Anpassung von deren Tiefe verhindert werden (Bü-Drs. 20/5877, S. 28; vgl. auch BÜ-Prot. 20/9, 20/14, Seite 24), seinen Beurteilungsspielraum überschritten hat.
- 92 Die Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 3 HmbSpielhG ist auch angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Einschränkungen der Spielhallenbetreiber stehen nicht außer Verhältnis zum erstrebten Ziel:
- 93 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, BVerfGE 121, 317, juris Rn. 117). Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit ist eine generalisierende Betrachtungsweise geboten, die auf den betroffenen Wirtschaftszweig generell abstellt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.8.2013, 1 BvR 2402/12, 1 BvR 2684/12, NVwR-RR 2013, 985, juris Rn. 28 m.w.N.).
- 94 Nach diesem Maßstab sind die Anforderungen an die Aufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte angemessen. Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des hohen Suchtpotenzials des gewerblichen Automatenspiels hohe Gewicht des Spielerschutzes und der Spielsuchtprävention überwiegt das Gewicht des wirtschaftlichen Interesses der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einzelaufstellung und Anbringung der Sichtblenden verschont zu bleiben. Sollte es sich im Einzelfall nicht realisieren lassen, die Abstände bei vorübergehend gleichbleibender Zahl der Geldspielgeräte einzuhalten, ist es nicht unverhältnismäßig, auf einzelne Geräte zu verzichten. Zwar ist davon auszugehen, dass die Spielhallenbetreiber in der überwiegenden Zahl der Fälle ihre Geldspielgeräte mit neuen Sichtblenden versehen müssen, da deren Tiefe sich nach der Regelung des § 3 Abs. 2 SpielV anders bemaß. Zudem werden einzelne Geräte erstmalig mit diesen Sichtblenden ausgestattet werden müssen, da sie früher in Zweiergruppen aufgestellt werden konnten. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die mit der gesetzlichen Verpflichtung einhergehende finanzielle Belastung die Spielhallenbetreiber unverhältnismäßig belastet, zumal es sich im Wesentlichen um einmalige Investitionen handelt (vgl. in diesem Sinne auch VerfG Berlin, Beschl. v. 20.6.2014, 96/13, NVwZ-RR 2014, 825, juris Rn. 59).
- 95 (c) Die Regelung zur Einzelaufstellung und Ausgestaltung der Geldspielgeräte ist auch angesichts der Verpflichtung, diese mit Inkrafttreten des Gesetzes am 19. Dezember 2012 zu befolgen, verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 96 Durch die Wirksamkeit der Regelung mit dem Inkrafttreten des HmbSpielhG (§ 9 Abs. 6 Satz 1 HmbSpielhG) wird zeitnah ein besserer Schutz vor den durch Glücksspiel verursachten Gefahren erreicht, während andere Regelungen erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten oder wirksam werden. Dies ist im Vergleich zu einem vollständigen Verzicht auf eine zeitnahe Umsetzung des neuen Rechts effektiver (vgl. OVG Saarlouis, Beschl. v. 10.2.2014, 1 B 476/13, juris Rn. 36 f.).
- 97 Allerdings stellt die unmittelbare Wirksamkeit der Pflicht zur Einzelaufstellung und der Ausgestaltung der Spielgeräte auch für bereits bestehende Spielhallen möglicherweise eine sog. unechte Rückwirkung oder Rückanknüpfung dar (vgl. zu § 29 GlüStV: BayVerfGH, Entsch. v. 28.6.2013, NVwZ 2014, 141, juris Rn. 93; StGH BaWü, Urt. v. 17.6.2014, 1 VB 15/13, NVwZ 2014, 1162 [LS], juris 441; VGH München, Beschl. v. 8.4.2014, 22 CS 14.224, juris Rn. 12; OVG

Saarlouis, Beschl. v. 10.2.2014, 1 B 476/13, juris Rn. 57; OVG Lüneburg, Beschl. v. 7.1.2014, 7 ME 90/13, juris Rn. 36). Eine solche liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet oder wenn die Rechtsfolgen einer Norm zwar erst nach ihrer Verkündung eintreten, deren Tatbestand aber Sachverhalte erfasst, die bereits vor der Verkündung "ins Werk gesetzt" worden sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.12.2010, 1 BvR 2628/10, BVerfGE 128, 90, juris Rn. 47 m.w.N.). So dürfte es hier liegen. Den Betreibern bestehender Spielhallen bleibt ihre vor Inkrafttreten der Neuregelung erteilte gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO zwar uneingeschränkt bis zum 30. Juni 2017 erhalten. Sie können den bisherigen Betrieb fortzuführen, müssen aber zeitlich gestaffelt die z.T. neue Investitionen erfordernden Anforderungen des neuen Spielhallenrechts, hier die Aufstellungs- und Gestaltungsanforderungen, erfüllen.

- 98 Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes vereinbar, wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010, 1 BvR 1627/09, BVerfGE 127, 31, juris Rn. 79 f., m.w.N.). Dabei kann es aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten sein, Übergangsregelungen zur Anpassung der Rechtslage an die vorgefundene – als regelungsbedürftig erachtete – Situation zu erlassen. Bei der Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse kommt dem Gesetzgeber allerdings ein breiter Gestaltungsspielraum zu. Zwischen dem sofortigen und übergangslosen Inkraftsetzen des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand bereits in der Vergangenheit begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der gerichtlichen Nachprüfung unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.6.2010, 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 126; OVG Hamburg, Beschl. v. 24.6.2014, 4 Bs 279/13, NordÖR 2014, 317 [LS], juris Rn. 23; OVG Saarlouis, Beschl. v. 14.3.2014, 1 B 102/14, juris Rn. 25).
- 99 Diese Grenze ist hier nicht überschritten. Wie bereits ausgeführt, dient das HmbSpielhG u.a. dem Ziel, alle Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize für ihren Besuch ausgehen und dass der Spielerschutz verbessert wird (vgl. Bü-Drs. 20/5823, S. 23 ff.). Um den Zielen des Gesetzes während der Zeitdauer des Bestandsschutzes der Erlaubnisse nach § 33i GewO angemessen Rechnung zu tragen, bedarf es aus Sicht des Gesetzgebers bereits zeitnah der schrittweisen Umsetzung der verschärften Anforderungen des HmbSpielhG an die Ausgestaltung und den Betrieb der Spielhallen. Dass die Einhaltung der Anforderungen des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG ohne Übergangsfrist verlangt wird, führt nicht zur Unverhältnismäßigkeit. Die Einzelaufstellung in einem Abstand von 1,5m ist in der Regel ohne weitere Investitionen möglich; solche fallen nur für die neuen Sichtblenden und ggf. ihre Installation an. Dass die Anforderungen, die Sichtblenden mit Inkrafttreten des Gesetzes nachrüsten zu müssen oder wegen der einzuhaltenden Abstände u.U. auf ein Geldspielgerät verzichten zu müssen, aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar sein könnten, ist nicht ersichtlich.
- 100 Der Einwand, die Inkrafttretensregelung des § 9 Abs. 6 Satz 1 HmbSpielhG sei deshalb unverhältnismäßig, weil für die weniger einschneidenden Regelungen des § 4 Abs. 1, 2 und 4 HmbSpielhG eine 6-monatige Übergangsfrist gelte, überzeugt nicht. Der Gesetzgeber ist, wie oben ausgeführt, nicht gehindert, zur Effektivierung des gesetzgeberischen Ziels - hier zeitlich gestaffelt - auch Investitionen erfordernde angemessene Maßnahmen zu verlangen und möglicherweise weniger kostenaufwändige Regelungen später in Kraft treten zu lassen. Eine zwingende Reihenfolge ergibt sich nicht.
- 101 (2) Die Antragstellerin wird durch § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG nicht in ihren Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. 3 Abs. 1 GG verletzt.
- 102 Die Tatsache, dass § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG in der Spielbank Hamburg nicht gilt und es auch an einer auf Spielbanken anwendbaren vergleichbaren Regelung fehlt, begründet keine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Dieser Unterschied ist aufgrund der für Spielhallen bzw. für Spielbanken geltenden, grundlegend verschiedenen Regelungskonzepte zur Sicherung des Spielerschutzes gerechtfertigt. Dahinstehen kann, ob ungleiche Sachverhalte

bereits deshalb vorliegen, weil die Spielbank Hamburg mit ihren vier über das Stadtgebiet verteilten Standorten ein deutlich schmaleres Angebot an Spielgelegenheiten vorhält, während Spielhallen örtlich leichter erreichbar und zugänglich sind. Jedenfalls fehlt es den Spielhallen an einem gleichwertigen dem Spielerschutz Rechnung tragenden Äquivalent zum Sperrsystem in Spielbanken (vgl. dazu ausführlich OVG Hamburg, Beschl. v. 4.3.2014, 4 Bs 328/14, NordÖR 2014, 368 [LS], juris Rn. 61 m.w.N.; vgl. VerfG Berlin, Beschl. v. 20.6.2014, 96/13, NVwZ-RR 2014, 825, juris Rn. 62).

- 103 c) Eine Unwirksamkeit des § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG wegen Verstoßes gegen unionsrechtliche Regelungen ergibt sich nicht. Die Regelung ist nicht wegen Verstoßes gegen die unionsrechtliche Notifizierungspflicht der Richtlinie 98/34/EG vom 22.06.1998 (ABl. L 204 S. 37, in der Fassung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HmbSpielhG gegebenen Änderungen durch die Richtlinie 98/48/EG vom 20.07.1998, ABl. L 217 S. 18 und die Richtlinie 2006/96/EG vom 20.11.2006, ABl. L 363 S. 81) unanwendbar.
- 104 § 4 Abs. 3 Satz 3 HmbSpielhG beeinträchtigt nicht den freien Wettbewerb in der Europäischen Union, der durch eine vorbeugende Kontrolle nach der Richtlinie 98/34/EG geschützt wird. Die Regelung über die Abstände der Geldspielgeräte und die Aufstellung von Sichtblenden zwischen ihnen stellt bereits keine „technische Vorschrift“ im Sinne von Art. 1 Nr. 11 Richtlinie 98/34/EG dar. Denn sie regelt kein Verbot von Herstellung, Einfuhr, in Verkehr bringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder eine nur marginale Verwendung oder eine „technische Spezifikation“ (Art. 1 Nr. 3 Richtlinie 98/34/EG). Dass es sich um eine „sonstige Vorschrift“ (Art. 1 Nr. 4 Richtlinie 98/34/EG) handeln könnte, die die Zusammensetzung, die Art oder die Vermarktung von Geldspielgeräten beeinflussen kann (vgl. dazu EuGH, Urt. v. 19.7.2012, C-213/11 u.a. [Fortuna u.a.], NVwZ-RR 2012, 717, juris Rn. 27 ff., 35), trägt die Antragstellerin nicht vor. Dies ist auch nicht ersichtlich.

C

- 105 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes bleibt einer gesonderten Entscheidung vorbehalten.