



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 14, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Oktober 2022 durch

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerinnen.

Die Klägerinnen können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung

zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand

Die Klägerinnen begehren die Feststellung, nicht an die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG gebunden zu sein.

Die Klägerin zu 1. veranstaltet als Gesellschaft maltesischen Rechts mit Sitz auf Malta Sportwetten. Die Klägerin zu 2. ist eine Gesellschaft deutschen Rechts mit Sitz in Deutschland und betreibt Wettvermittlungsstellen u.a. auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg, die die von der Klägerin zu 1. veranstalteten Sportwetten vermitteln. Die Klägerin zu 2. ist in das Vertriebssystem der Klägerin zu 1. eingegliedert.

Mit Schreiben vom 22. Mai 2018 informierte die Beklagte die Verfahrensbevollmächtigten der Klägerinnen über die geänderte Rechtslage im Bereich der Sportwettvermittlung. Unter anderem wies sie darauf hin, dass in Wettvermittlungsstellen je 12 m² höchstens ein Wettvermittlungsgerät aufgestellt werden und die Gesamtzahl je Wettvermittlungsstelle acht Wettgeräte nicht übersteigen dürfe (§ 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG). Diese Gerätereduzierung nach § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG sei verbindlich bis zum 1. Januar 2019 umzusetzen.

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 nahm die Beklagte Bezug auf ihr Schreiben vom 22. Mai 2018 und wies darauf hin, dass sie eine Umsetzung der Gerätereduzierung – soweit noch nicht fristgerecht geschehen – nunmehr unverzüglich erwarte. Ab dem 8. Februar 2019 würden Kontrollen durchgeführt, um die Einhaltung dieser und anderer Vorschriften sicherzustellen. Würden ab diesem Zeitpunkt Verstöße festgestellt, würden diese ab sofort ordnungsrechtlich und mit Bußgeldern verfolgt.

Mit Schreiben vom 16. Januar 2020 nahm die Beklagte Bezug auf ihre Schreiben vom 22. Mai 2018 und 24. Januar 2019 und machte erneut auf die Gerätereduzierung nach § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG aufmerksam. Sie erwarte die Beachtung der gesetzlichen Vorgaben nunmehr unverzüglich. Ab dem 1. Februar 2020 würden Kontrollen durchgeführt, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sicherzustellen. Verstöße würden ab sofort ordnungsrechtlich und mit Bußgeldern verfolgt.

Mit Schreiben vom 7. Februar 2020 nahmen die Klägerinnen zu den Schreiben der Beklagten Stellung. Sie hätten die geforderte Gerätereduzierung vorerst durch Abschaltung der Geräte umgesetzt. Jedoch sei diese Anordnung unionsrechtswidrig. Die dem Spielhallen-

recht angepasste Gerätereduzierung genüge schon nicht dem Kohärenzerfordernis. Anders als bei Spielhallen führe die Verringerung der Anzahl der Terminals bei Sportwetten nicht zu einer Reduzierung des Spiels, sondern nur zu einer Verlagerung zu Spielformen wie dem Onlinespiel, die der Gesetzgeber als gefährlicher beurteile. Die Regelung sei daher nicht gerechtfertigt.

Die Klägerinnen haben am 10. Februar 2020 die vorliegende Feststellungsklage erhoben.

Die auf Feststellung des Nichtbestehens einer aus § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG folgenden Rechtsbeziehung zwischen den Klägerinnen und der Beklagten gerichtete Klage sei zulässig. Auch wenn die Ungültigkeit oder Gültigkeit einer Norm als abstrakte Rechtsfrage kein Rechtsverhältnis begründe, könne die Feststellung des Nichtbestehens eines staatlichen Eingriffsrechts auf der Grundlage einer bestimmten, nichtigen Norm begehrt werden.

§ 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG sei unionsrechtswidrig. Die Vorschrift stelle für die Klägerinnen eine Beschränkung ihrer durch Art. 56 AEUV geschützten Dienstleistungsfreiheit dar. Der Schutzbereich der Dienstleistungsfreiheit sei im Falle beider Klägerinnen eröffnet. Bei der Klägerin zu 1., die ihren Sitz auf Malta habe, sei ihre Dienstleistungsfreiheit unmittelbar betroffen. Bei der Klägerin zu 2., die ihren Sitz in Deutschland habe, sei die passive Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigt. Die Anforderungen an die Bejahung einer Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit seien gering. Art. 56 AEUV schütze schon vor innerstaatlichen Maßnahmen, die eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung weniger attraktiv machten. Eine Übertragung der die Warenverkehrsfreiheit betreffenden sogenannten Keck-Formel, wie die Beklagte sie vornehme, sei in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit verfehlt. Der Europäische Gerichtshof habe wiederholt entschieden, dass eine nationale Regelung, die bewirke, dass Werbung für Glücksspiele verboten sei, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen könne.

Die Beschränkungen der Klägerinnen durch § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG seien inkohärent und unverhältnismäßig. Die Übertragung der aus dem Spielhallenbereich stammenden Vorgaben zur Reduzierung der gewerblichen Spielgeräte auf Sportwettbüros führe für diese zu einem inkohärenten Regelungsrahmen. Der vermeintliche Nutzen der Beschränkungen stehe auch völlig außer Verhältnis zu den damit einhergehenden Belastungen der Klägerinnen. Eine Gleichbehandlung zwischen dem Angebot in Spielhallen und demjenigen in Wettvermittlungsstellen werde den Besonderheiten des Sportwettmarktes nicht gerecht.

Die Begrenzung des stationären Angebotes in Spielhallen werde damit begründet, die Anreize zu übermäßigem Spielen zu reduzieren und damit der Suchtprävention zu dienen. Sportwetten mit einer Konzession dürften aber auch im Internet veranstaltet und vermittelt werden, hingegen gebe es für das gewerbliche Geldspiel, wie es in Spielhallen stattfindet, weiterhin ein gesetzliches Verbot für Online-Angebote im Internet. Folglich gebe es nach dem gesetzlichen Leitbild bei Spielhallen keine Ausweichmöglichkeiten, so dass hier – anders als bei Sportwetten – durch die Reduzierung der gewerblichen Spielgeräte eine Einschränkung des Angebots bewirkt werden könne.

Daher passe diese Maßnahme zur Begrenzung des stationären Angebots nicht in die gesetzgeberische Gesamtkonzeption. Denn der Sportwettkunde dürfe auf die zulässigen Online-Angebote der konzessionierten Veranstalter zurückgreifen und letztere dürften diese online zur Verfügung stellen. Die Verfügbarkeitsbegrenzung des Wettangebots durch die Begrenzung der Wettterminals laufe damit ins Leere. Sie benachteilige einseitig die Klägerin zu 2. und greife in die Dienstleistungsfreiheit der Klägerin zu 1. ein. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung stuft gewerbliches Automatenenspiel zudem als gefährlicher ein als Sportwetten. Die von Seiten der Klägerinnen aufgestellten Wettvermittlungsgeräte seien auch nicht vergleichbar mit dem gewerblichen Automatenenspiel in Spielhallen. Wettvermittlungsgeräte ermöglichten die Sportwettabgabe, entweder durch den Spieler selbst oder durch das Personal der Wettvermittlungsstelle. Spielgeräte hingegen zeichneten sich dadurch aus, dass Gewinn und Verlust vom Zufall bzw. einer technischen Vorrichtung abhingen. Das „bewettete“ Ereignis beim gewerblichen Automatenenspiel laufe auf dem Gerät ab und könne danach auf dem Gerät wiederholt werden. Quelle und Standort des Glücksspiels sei dort also das Gerät selbst. Sportwettterminals hätten hingegen eine bloße Übertragungsfunktion. Die Widersprüchlichkeit des gesetzgeberischen Umgangs ergebe sich daraus, dass er eine Spielbeschränkung anstrebe, die den Spieler absehbar dazu dränge, in Angebotsformen auszuweichen, die der Gesetzgeber als legal, aber gefährlicher einstuft. Die Abwanderung in das Online-Segment laufe seiner eigentlichen Intention zuwider und sei kontraproduktiv. Die Gerätereduzierung trage folglich weder zu dem angestrebten Spielerschutz bei noch sei sie verhältnismäßig.

Schließlich verletze § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG die Notifizierungspflicht, da es sich bei dem Verbot der Aufstellung von Wettterminals um eine technische Vorschrift handele, welche bei der Europäischen Kommission zu notifizieren sei.

Darüber hinaus verstoße § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG auch gegen Verfassungsrecht, da ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit bzw. jedenfalls in die allgemeine Handlungsfreiheit vorliege. Dieser sei nicht gerechtfertigt, da die Vorschrift weder zur Verfolgung vernünftiger Erwägungen des Allgemeinwohls geeignet und auch nicht erforderlich bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne sei.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Klägerinnen durch § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG nicht daran gehindert sind, in ihren selbst betriebenen oder für sie tätigen Wettvermittlungsstellen mehr als ein Wettvermittlungsgerät je 12 m² Grundfläche sowie insgesamt mehr als acht Wettgeräte aufzustellen oder aufstellen zu lassen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Klage sei hinsichtlich der inländischen Klägerin zu 2. bereits wegen eines fehlenden grenzüberschreitenden Sachverhalts unbegründet. Der sachliche Schutzbereich des Art. 56 AEUV sei für diese schon nicht eröffnet. Die passive Dienstleistungsfreiheit sei nicht betroffen, weil es an einer Inanspruchnahme von Dienstleistungen fehle; die bloße Vermittlung der von der ausländischen Klägerin zu 1. veranstalteten Wetten reiche nicht aus. Die Vorgaben zu Anzahl und Abständen der Wettvermittlungsgeräte betreffen nicht das vertragliche Verhältnis zur Klägerin zu 1. Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit liege nur vor, wenn sich eine Regelung auf das „ob“ der Dienstleistung auswirke und nicht nur auf das „wie“. Da die streitgegenständlichen Vorschriften lediglich Modalitäten für das Aufstellen von Wettvermittlungsgeräten beinhalteten, gehe es hier nur um das „wie“ der Dienstleistung. Der Zugang zum Dienstleistungsmarkt werde dem Sportwettanbieter durch die streitgegenständliche Vorschrift nicht verschlossen, sondern es werde allein die Art und Weise geregelt, wie die Geräte, an denen die Dienstleistung an den Endkunden vermittelt werde, aufgestellt werden könnten.

Als Wettanbieterin sei im Übrigen auch die Klägerin zu 1. nicht direkt von diesen Verkaufsmodalitäten betroffen. Auch insoweit liege keine Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit der Klägerin zu 1. vor.

Jedenfalls aber sei eine etwaige Beeinträchtigung aus zwingenden öffentlichen Gründen gerechtfertigt. Aus den Beweggründen des Gesetzgebers sei der Rechtfertigungsgrund der Suchtprävention durch die Reduzierung der Anreize zu übermäßigem Spielens abzuleiten. Ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Kohärenzverbot liege nicht vor. Eine unterschiedliche Handhabung der Begrenzung von Spielgeräten in Spielhallen oder Wettgeräten in Wettvermittlungsstellen sei aus suchtpreventiver Sicht abzulehnen. Beide Bereiche wiesen erhöhte Risiken für problematisches Glücksspielverhalten auf.

In den stationären Betrieben seien beide Glücksspielarten ähnlich zu behandeln und in ihrer Verfügbarkeit einzuschränken. Die soziale Kontrolle in stationären Einrichtungen könne nur effektiv erfolgen, wenn die Spielmöglichkeiten begrenzt seien. Das Kohärenzgebot beinhalte kein vom Gesetzgeber ungeprüft umzusetzendes Gleichbehandlungsgebot.

Für die Behauptung der Klägerinnen, eine Reduzierung der Geräte trage nicht zur Suchtbekämpfung bei, weil Spieler automatisch zu Online-Sportwetten abwanderten, gebe es keine Belege. Die Erfahrungen im Spielhallenrecht ließen vielmehr die Prognose zu, dass stationär geltende Restriktionen nicht zu signifikanter Abwanderung ins Internet führten. Online-Sportwetten würden ihrerseits aus Spielerschutzgründen beschränkt; so gelte unter anderem ein monatliches Einsatz-Limit von 1.000,00 EUR gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV 2012.

Entscheidungsgründe

I.

Die zulässige (hierzu unter 1.) Klage ist nicht begründet (hierzu unter 2.).

1. Die Klage ist zulässig. Sie ist als Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Dies ist hier der Fall. Die Klägerinnen begehren die Klärung der Frage, ob sie an die Regelung des § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG gebunden sind. Dieses Begehren ist als negative Feststellungsklage zulässig (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, 4 Bf 217/17, juris Rn. 79).

Dem Feststellungsbegehren der Klägerinnen steht nicht die Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 VwGO entgegen. Zwar kann die Feststellung nach § 43 Abs. 2 VwGO nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Zum Zeitpunkt der Klageerhebung war es den Klägerinnen indes nicht möglich, ihre Rechte durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage zu verfolgen. Die Klägerin zu 2. hat erstmals im Juni 2021 Erlaubnisbescheide für von ihr in Hamburg betriebene Wettvermittlungsstellen erhalten, die auf § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG beruhende Nebenbestimmungen enthielten. Gegen diese hat sie jeweils Widerspruch erhoben; die Widerspruchsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Eine nachträglich entstehende Möglichkeit der Erhebung einer Gestaltungs- oder Leistungsklage berührt im Interesse effektiven Rechtsschutzes die Zulässigkeit der ursprünglich – vor dem Entstehen dieser Möglichkeit – erhobenen Feststellungsklage jedoch nicht, denn für die Frage der Subsidiarität der Feststellungsklage ist der Zeitpunkt der Klageerhebung maßgeblich (BVerwG, Urt. v. 23.8.2007, 7 C 2/07, juris Rn. 19 m.w.N.; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn. 117).

Schließlich stand es den Klägerinnen zum Zeitpunkt der Klageerhebung auch offen, ihre Rechte mittels einer Feststellungsklage zu verfolgen und die Rechtmäßigkeit des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG überprüfen zu lassen, ohne den Erlass einer belastenden Verwaltungsakte abzuwarten. Die Regelung § 43 Abs. 2 VwGO steht dem nicht entgegen, weil § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG bußgeldbewehrt ist und es den Klägerinnen nicht zuzumuten

ist, etwaige Sanktionen abzuwarten (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, a.a.O., juris Rn. 80 m.w.N.).

2. Die Klage ist nicht begründet.

Die Klägerinnen sind an die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG gebunden, da sich diese als europarechts- und verfassungskonform erweist. Nach dieser Vorschrift darf in Wettvermittlungsstellen je 12 m² Grundfläche höchstens ein Wettvermittlungsgerät aufgestellt werden, die Gesamtzahl darf je Wettvermittlungsstelle acht Wettgeräte nicht übersteigen.

Diese Norm verletzt weder die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit [hierzu unter a)] noch die unionsrechtliche Notifizierungspflicht [hierzu unter b)]. Auch verstößt diese Regelung nicht gegen nationales Verfassungsrecht [hierzu unter c)].

a) § 8 Abs. 10 Satz HmbGlüStVAG verletzt nicht die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV.

Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs sind nach Art. 56 Abs. 1 AEUV innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Dabei sind Dienstleistungen nach Art. 57 Abs. 1 AEUV im Sinne der Verträge Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Person unterliegen. Nach Art. 62, 52 AEUV wiederum beeinträchtigen dieses Kapitel und die aufgrund desselben getroffenen Maßnahmen nicht die Anwendbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.

Ob der Anwendungsbereich der zuvor zitierten Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV für beide Klägerinnen hier eröffnet ist, kann die Kammer offen lassen, da eine Beschränkung ihrer Dienstleistungsfreiheit jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

Die Rechtfertigung einer Beschränkung der durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verbürgten Grundfreiheiten setzt nach der Rechtsprechung des Euro-

päischen Gerichtshofs voraus, dass ein legitimes Ziel im Hinblick auf das Unionsrecht verfolgt wird, die in Frage stehende Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dass sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Außerdem ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. EuGH, Urt. v. 11.3.2010, C-384/08, juris Rn. 51 m.w.N.; s.a. VGH Mannheim, Urt. v. 10.2.2022, 6 S 1922/20, juris Rn. 69).

Dies ist hier der Fall. § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG verfolgt ein legitimes Ziel [hierzu unter aa)]. Zudem ist diese nationale Regelung geeignet, dieses in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [hierzu unter bb)] und sie geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist [hierzu unter cc)].

aa) § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG verfolgt das zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten legitime Ziel, Spielsucht zu bekämpfen und das Angebot für Glücksspiele in einem überschaubaren Rahmen zu halten und zu vermeiden, Personen erst zum Glücksspiel zu verleiten (BüDrs. 22/2058, S. 9). Die Vorschrift dient somit zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, zu denen das Ziel der Vermeidung von Anreizen für Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen zählt (EuGH, Urt. v. 22.6. 2017, C-49/16, juris Rn. 39; Urt. v. 12.6.2014, C-156/13, juris Rn. 23; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10/12, juris Rn. 29).

Die Begrenzung der Anzahl von Wettvermittlungsgeräten in terrestrischen Wettvermittlungsstellen auf eine Gesamtzahl von höchstens acht dient dem Ziel, die Verfügbarkeit der Wettgelegenheit in jeder Wettvermittlungsstelle zu begrenzen (BüDrs. 21/10487, S. 18). Gleiches gilt für die Vorgabe, dass je 12 m² Grundfläche höchstens ein Wettvermittlungsgerät aufgestellt werden darf. Dies folgt nicht nur aus dem in der Gesetzesbegründung erkennbar gewordenen Willen des Gesetzgebers und der Systematik des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG, sondern auch aus Normgeschichte. Die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG wurde dem Spielhallenrecht nachgebildet (BüDrs. 21/10487, S. 18). Im Spielhallenrecht diente die Anforderung an eine bestimmte Grundflächengröße pro Spielgerät ausschließlich der Reduktion der aufstellbaren Spielgeräte und sollte einer „weiteren Massierung von Gewinnspielgeräten“ entgegenwirken (BRDrs. 496/85, S. 5f.). Indem

der Hamburgische Gesetzgeber diese Form der Regulierung aus dem Spielhallenrecht unverändert in das Sportwettrecht übernommen hat, hat er sich ersichtlich auch den ursprünglichen Zweck dieser Regulierung, zur Verbesserung des Spielerschutzes unerwünschte Spielanreize zu vermeiden (BRDrs. 496/85, S. 4), zu eigen gemacht.

bb) Die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG ist zur Erreichung dieses Zieles geeignet. Insbesondere wird die Regelung dem Anliegen gerecht, ihr Ziel, das Angebot für Glücksspiele zu begrenzen und den Spielerschutz zu verbessern, in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.

Zwar haben die Mitgliedstaaten im nichtharmonisierten Bereich des Glücksspiels ein weites gesetzgeberisches Ermessen, die Ziele ihrer Politik festzulegen, das ihnen am geeignetsten erscheinende Niveau des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung zu bestimmen und damit die Grundfreiheiten einzuschränken. Innerhalb dieses Schutzsystems müssen die Mitgliedstaaten ihr legitimes Regelungsziel aber kohärent und systematisch verfolgen (vgl. EuGH, Urt. v. 16.2.2012, C-72/10 u.a., juris Rn. 63; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10.12, juris Rn. 30 ff, jeweils m.w.N.). Das Kohärenzgebot fordert, dass der Mitgliedstaat mit Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielbereich – auch soweit sie nicht in einem staatlichen Monopol bestehen – zum einen die damit bezweckten Gemeinwohlziele auch tatsächlich verfolgen muss und nicht in Wahrheit andere Ziele – namentlich solche finanzieller Art – anstreben darf sowie zum anderen, dass er sie nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkarieren darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Es verlangt – zumal in bundesstaatlich gegliederten Mitgliedstaaten wie Deutschland – weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung (vgl. EuGH, Urt. v. 8.9.2010, C-46/08, NVwZ 2010, 1422, juris, Rn. 55, 64 ff., 68; Urt. v. 6.11.2003, C-243/01, NJW 2004, 139, juris, Rn. 66 f.; BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10.12, BVerwGE 147, 47, juris Rn. 31 ff., m.w.N.; OVG Hamburg, Beschl. v. 20.10.2020, 4 Bs 226/18, juris Rn. 32; OVG Münster, Beschl. v. 16.8.2019, 4 B 659/18, juris Rn. 17 f.).

Gemessen an diesen Maßstäben bestehen keine Bedenken an der hinreichenden Kohärenz des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG.

Eine Gefahr, dass die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG lediglich „scheinheilig“ legitime Ziele verfolgt, tatsächlich aber andere, vor allem fiskalische Ziele erstrebt,

ist hier weder ersichtlich noch wurde dies von den Klägerinnen näher dargelegt. Bereichsübergreifend gegenläufige landesgesetzliche Regelungen oder eine den Zweck der Spielsuchtbekämpfung konterkarierende Politik – insbesondere im Bereich der Sportwettvermittlung im Internet – sind ebenfalls nicht erkennbar. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Beklagte in einem anderen Glücksspielbereich Umstände strukturell duldet, die – sektorenübergreifend – zur Folge haben, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele tatsächlich nicht beitragen kann, sodass ihre Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wird. Im Einzelnen:

(1) Die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG ist im Bereich terrestrischer Sportwetten grundsätzlich geeignet, ihr Ziel zu erreichen, das Angebot für Glücksspiele zu begrenzen und den Spielerschutz zu verbessern. Denn durch eine Beschränkung der Anzahl der Wettvermittlungsgeräte pro Wettvermittlungsstelle wird die Möglichkeit, eine Sportwette unmittelbar abzuschließen, maßgeblich reduziert. Unter einem Wettgerät im Sinne der Vorschrift sind alle Systeme zu verstehen, über die Wetten abgeschlossen werden können, so auch personalisierte oder automatisierte Kassensysteme (BüDrs. 21/10487, S. 18).

Die Eignung der Regelung, das Sportwettangebot im terrestrischen Bereich zu beschränken, bestreiten auch die Klägerinnen nicht, die in der mündlichen Verhandlung angegeben haben, seit Geltung der Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG bei den Wettvermittlungsstellen der Klägerin zu 2. im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg Umsatzrückgänge in der Größenordnung von etwa einem Drittel erlitten zu haben. Dieser Umsatzrückgang veranschaulicht, dass die Beschränkung der Anzahl von Wettterminals in terrestrischen Wettvermittlungsstellen tatsächlich in der Lage ist, den Abschluss von Sportwetten zu reduzieren und so dem angestrebten Ziel, das Angebot für Glücksspiele zu begrenzen und den Spielerschutz zu verbessern, zu dienen.

(2) Die Erreichung dieses Ziels wird nicht dadurch konterkariert, dass der Hamburgische Gesetzgeber die Veranstaltung und die Vermittlung von Sportwetten im Internet legalisiert und sie im Vergleich zur terrestrischen Vermittlung von Sportwetten in eigenständiger Weise reguliert hat.

Das Kohärenzgebot verlangt – wie bereits ausgeführt – weder eine Uniformität der Regelungen noch eine Optimierung der Zielverwirklichung. Es bedarf infolgedessen keines gebiets- und zuständigkeitsübergreifend konzipierten Systems aufeinander abgestimmter Re-

gelingen im Sinne einer sämtliche Glücksspielbereiche überspannenden Gesamtkohärenz. Eine solche Konkretisierung ließe unberücksichtigt, dass die Verhältnismäßigkeit für jede Beschränkung gesondert zu prüfen ist und verlöre den Gegenstand der Prüfung, die Geeignetheit einer Regelung zur Verwirklichung der von ihr verfolgten Ziele, aus dem Blick (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, a.a.O., juris Rn. 52 m.w.N.). Wegen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union ist der demokratisch legitimierte, mitgliedstaatliche Gesetzgeber im nicht harmonisierten Glücksspielrecht auch grundsätzlich frei, das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, die mit der Glücksspielpolitik verfolgten Ziele festzulegen und einzelne Glücksspielbereiche aufgrund seiner parlamentarischen Einschätzungsprärogative entsprechend auszugestalten (BVerwG, Urt. v. 20.6.2013, 8 C 10/12, juris Rn. 52 m.w.N.).

Diese Anforderungen hat der Hamburgische Gesetzgeber bei der Regulierung von Sportwetten erfüllt. Die Kammer ist der Auffassung, dass die Legalisierung der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet nicht dazu führt, dass die Ziele des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG, das Angebot für Glücksspiele zu begrenzen und den Spielerschutz zu verbessern, nicht mehr wirksam verfolgt werden können.

Zunächst ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die einzelnen Glücksspielbereiche – die terrestrische Sportwettvermittlung und die über das Internet – in jeweils eigenständiger, an einer Bekämpfung von Spielsucht orientierten Weise geregelt hat. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass die terrestrische Abgabe von Sportwetten und die Abgabe von Sportwetten im Internet eigenständige Spielformen darstellen, die in einem eigenständigen Regelungskonzept reguliert werden dürfen. Hierfür spricht, dass sich allein schon der Zugang zum Spiel, der Ort des Spiels und die Form der Gewinnausschüttung wesentlich unterscheiden (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 18.8.2021, 4 Bs 193/21, juris Rn. 35; VGH Mannheim, Urt. v. 10.2.2022, 6 S 1922/20, juris Rn. 68).

Sodann konterkariert auch die Legalisierung von Sportwetten im Internet nicht per se das Ziel des Gesetzgebers, die Spielsucht zu bekämpfen. Denn auch die Zulassung von legalen Online-Glücksspielangeboten durch den Glücksspielstaatsvertrag dient nach dem Willen des hamburgischen Gesetzgebers dem Spielerschutz und der Suchtprävention. Das Online-Glücksspielangebot soll eine geeignete Alternative zum illegalen Online-Glücksspiel schaffen und dadurch den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und über-

wachte Bahnen lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen und Schwarzmärkten entgegenwirken (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 10.2.2022, a.a.O., juris Rn. 68; Dünchheim, in: Dünchheim, Glücksspielrecht, 1. Aufl. 2022, § 1 Rn. 14; § 6a Rn. 19; s.a. BüDrs. 22/2058, S. 51, S. 79).

Ferner unterliegen auch die Online-Glücksspielangebote, insbesondere die hier relevante Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet, nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 strengen Vorgaben, die nach dem Willen des Gesetzgebers ähnliche Wirkung entfalten sollen wie die Vorgaben für Wettvermittlungsstellen (BüDrs. 22/2058, S. 9). Beispielfähig können dafür genannt werden das anbieterübergreifende Einzahlungslimit (§ 6c GlüStV 2021), die Unzulässigkeit des parallelen Spiels bei mehreren Anbietern (§ 6h GlüStV 2021) oder auch die einzuhaltenden Wartefristen (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV 2021). Durch diese Vorgaben begegnet der Gesetzgeber insbesondere dem Problem einer tendenziell höheren Ereignisfrequenz im Internet und der breiten, jederzeitigen Verfügbarkeit (BüDrs. 22/2058, S. 9). Darüber hinaus trifft der Gesetzgeber durch die Vorgabe des § 6a GlüStV 2021, für jeden Spieler ein anbieterbezogenes Spielkonto zu errichten, spezifische Schutzmaßnahmen für vulnerable Personen, die das Internet-Glücksspiel vermehrt wahrnehmen (vgl. BüDrs. 22/2058, S. 53). Denn mithilfe des Spielkontos können Minderjährige und gesperrte Spieler wirksam vom Glücksspiel im Internet ausgeschlossen werden.

Es ist auch nicht erkennbar, dass diese Vorschriften aufgrund eines (dauerhaften) Vollzugsdefizits leerlaufen könnten. Die gemäß § 27a GlüStV 2021 eingerichtete Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Sachsen-Anhalt ist zwar noch nicht uneingeschränkt arbeitsfähig, jedoch soll diese sich im Aufbau befindliche Behörde die ihr zugewiesenen Aufgaben ab dem 1. Januar 2023 wahrnehmen. Die hierzu in § 27p GlüStV 2021 getroffenen Übergangsregelungen berücksichtigen, dass die neu errichtete Behörde nicht unmittelbar ab dem Tag ihrer Errichtung sämtliche ihr nach dem Staatsvertrag zukommenden Aufgaben bereits ausfüllen wird (VGH Mannheim, Urt. v. 10.2.2022, a.a.O., juris Rn. 70). Weshalb diese Behörde künftig gehindert sein könnte, die gesetzlichen Bestimmungen zu vollziehen, erschließt sich der Kammer nicht; dies gilt auch unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten insbesondere beim Vorgehen gegen ausländische Anbieter.

Es ist ferner nicht ersichtlich, dass die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels der Spielsuchtbekämpfung dadurch konterkariert wird, dass die Beklagte die Regelung des § 8

Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG dem Spielhallenrecht nachgebildet hat (BüDrs. 21/10487, S. 18). Denn sowohl im Bereich des Spielhallenrechts als auch im Bereich der terrestrischen Sportwettvermittlung dient diese Vorschrift gleichermaßen dem Spielerschutz, indem sie die Verfügbarkeit von Wettgelegenheiten begrenzt. Eine Inkonsequenz im Sinne einer Schutzlücke kann aus dieser partiellen Gleichbehandlung nicht entnommen werden. Dem Gesetzgeber steht es zu, den Betrieb von Wettvermittlungsstellen und Spielhallen in je eigener Weise an den in § 1 GlüStV 2021 benannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung von Glücksspielsucht und der Begrenzung und Kanalisierung des Spieltriebs, auszurichten. Es ist insoweit nicht ersichtlich, warum er unterschiedliche Spielformen im punktuellen Einzelfall nicht auch gleich regeln können sollte, solange sich die Regelungen in ihrer Gesamtheit in je eigener Weise an den in § 1 GlüStV 2021 benannten Zielen orientieren, was hier der Fall ist.

b) § 8 Abs. 10 HmbGlüStVAG ist darüber hinaus nicht deshalb unanwendbar, weil die unionsrechtliche Notifizierungspflicht im Gesetzgebungsverfahren verletzt wurde.

Nach Art. 5 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften über die Dienste der Informationsgesellschaft [im Folgenden: Richtlinie (EU) 2015/1535] übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, sofern es sich nicht um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt. Ein Verstoß gegen die Notifizierungspflicht führt zur Unanwendbarkeit der jeweiligen technischen Vorschrift (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016, 8 C 6/15, juris Rn. 86 m.w.N.).

Nach Art. 1 Abs. 1 f) Richtlinie (EU) 2015/1535 sind „technische Vorschriften“ technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung des Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie – vorbehaltlich der in Artikel 7 genannten Bestimmungen – die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen die Einfuhr, das Inverkehrbringen oder die Verwendung von Erzeugnissen oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden. Hierbei ist „Dienst“ nach Art. 1 Abs. 1 b) Richtlinie (EU) 2015/1535 eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft,

d.h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.

Bei § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG handelt es sich entgegen der Ansicht der Klägerinnen nicht um eine technische Vorschrift im Sinne des Art. 1 Abs. 1 lit. f) Richtlinie (EU) 2015/1535, die der Notifizierungspflicht des Art. 5 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2015/1535 unterfällt. § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG ist zudem keine Vorschrift betreffend Dienste im Sinne des Art. 1 lit. e) Richtlinie (EU) 2015/1535. Denn nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ergibt sich aus dem Anhang I Nr. 1 lit. d) Richtlinie (EU) 2015/1535, dass die „Bereitstellung elektronischer Spiele in einer Spielhalle in Anwesenheit des Benutzers“, wie etwa das Anbieten von Wetten über Terminals, einen nicht im Fernabsatz erbrachten Dienst darstellt (so EuGH, Urt. v. 8.10.2019, C-711/19, juris Rn. 33ff.; s.a. zur Richtlinie 98/34/EG vom 22.6.1998: BVerwG, Urt. v. 16.12.2016, a.a.O., juris Rn. 87ff.; OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, 4 Bf 217/17, juris Rn. 222ff.). Zwar betrifft § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG keine Spielhalle im Sinne des deutschen Rechts. Die Vorschrift umfasst jedoch das (elektronische) Anbieten von Wetten über Terminals in einer Wettvermittlungsstelle in Anwesenheit des Benutzers, was nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keinen Fernabsatz i.S.d. Richtlinie (EU) 2015/1535 darstellt (vgl. EuGH, Urt. v. 8.10.2019, C-711/19, juris Rn. 33).

c) § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG verstößt auch nicht gegen nationales Verfassungsrecht. Die Vorschrift ist insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG [hierzu unter aa)] sowie Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar [hierzu unter bb)] und verstößt auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG [hierzu unter cc)].

aa) § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG verstößt nicht gegen die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Vorschrift greift jedenfalls in verhältnismäßiger Weise in die Berufsausübungsfreiheit ein. Sie ist zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels der Bekämpfung der Spielsucht geeignet, erforderlich und zumutbar.

Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist zumindest für die Klägerin zu 2. als inländische juristische Person des Privatrechts eröffnet. Ob sich auch die Klägerin zu 1., die ihren Sitz auf Malta hat, auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen kann, lässt die Kammer offen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zweifelhaft, ob sich juristische Personen, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen können, da das Grundrecht seinem eindeutigen Wortlaut nach nur für Deutsche gilt (BVerfG, Beschl. v. 4.11.2015,

2 BvR 282/13, juris Rn. 10). Die Klägerin zu 1. kann sich jedenfalls auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen. In jedem Fall ist der Eingriff jedoch gerechtfertigt.

Die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG greift in die Berufsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ein, auch wenn sie nicht die Berufswahlfreiheit, sondern lediglich die Berufsausübungsfreiheit betrifft (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, 4 Bf 217/17, juris Rn. 85). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf in das durch Art. 12 Abs. 1 GG garantierte einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit eingegriffen werden (BVerfG, Beschl. v. 12.1.2016, 1 BvL 6/13, juris Rn. 47 m.w.N.; BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, juris Rn. 94).

Diese Anforderungen erfüllt § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG, denn die Regelung ist zur Erreichung ihres Eingriffsziels geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Im Einzelnen:

(1) Die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht und weiterer negativer Begleiterscheinungen des Spiel- und Wettbetriebs stellt ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen dar (OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, 4 Bf 217/17, juris Rn. 88, 96 m.w.N.). Die Vorgaben des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG dienen nach dem Willen des Gesetzgebers dem Spielerschutz und begrenzen die Verfügbarkeit der Wettgelegenheiten in jeder Wettvermittlungsstelle (BüDrs. 21/10487, S. 18). Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen könnten, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 28f.; s.a. BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, juris Rn. 99). Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist und der erst dann überschritten wird, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlsam sind, so dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, a.a.O., juris Rn. 30; OVG Hamburg, Urt. v. 7.2.2018, a.a.O., juris Rn. 112 m.w.N.).

(2) Die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG ist konsequent am Ziel der Spielsuchtbekämpfung ausgerichtet und somit geeignet, diesem Ziel zu dienen. Die Reduzierung der Anzahl der Wettvermittlungsgeräte pro Wettvermittlungsstelle ist ersichtlich geeignet, den gewünschten Erfolg, die Spiel- und Wettsucht zu bekämpfen, zu fördern, indem Wettgelegenheiten spürbar begrenzt werden.

(3) Die Begrenzung der Anzahl der Wettvermittlungsgeräte je Wettvermittlungsstelle des § 8 Abs. 10 Satz 1 GlüStV ist auch erforderlich.

Ebenso wie für die Eignung der Maßnahme kommt dem Gesetzgeber auch für die Erforderlichkeit ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn aufgrund von dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und bereits vorhandenen Erfahrungen feststellbar ist, dass weniger grundrechtsbelastende, aber gleich wirksame Regelungsalternativen in Betracht kommen (BVerfG, Urt. v. 28.3.2006, 1 BvR 1054/01, juris Rn. 116; Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 44; BVerwG, Urt. v. 16.12.2016, 8 C 6/15, juris Rn. 49 m.w.N.).

Gleich wirksame und weniger belastende Alternativen zur Begrenzung der Anzahl der Wettterminals je Wettvermittlungsstelle sind nicht ersichtlich und wurden auch von den Klägerinnen nicht vorgetragen.

(4) Die Einschränkungen des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG sind auch verhältnismäßig im engeren Sinne bzw. zumutbar. Eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe führt zu dem Ergebnis, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist.

Die mit § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG verfolgten Gemeinwohlinteressen, vor allem die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht mit ihren bedenklichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Betroffenen, sind derart gewichtig, dass sie eine Begrenzung der Anzahl der Wettvermittlungsgeräte je Wettvermittlungsstelle zu rechtfertigen vermögen, denn die Spielsuchtprävention ist ein Gemeinwohlbelang von hohem Rang (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 14.10.2008, 1 BvR 928/08, juris Rn. 52ff., wonach diese Gründe einen Erlaubnisvorbehalt ohne Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung im Falle von gewerblicher Spielvermittlung rechtfertigen können; s.a. BVerwG, Urt. v. 16.12.2016, a.a.O., juris Rn. 50).

Die Kammer verkennt nicht, dass unterschiedliche Spielformen ein unterschiedliches Suchtpotential aufweisen. Dem Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung vom Januar 2020 zufolge seien zwar Automaten- und Casinospiele am gefährlichsten (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Januar 2020, S. 13, 84, abrufbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf; nachfolgend: „Bzga-Forschungsbericht 2020“). Doch auch Sportwetten wird darin ein „erhöhtes Gefahrenrisiko“ für die Entwicklung eines mindestens problematischen Spielverhaltens zugeordnet (Bzga-Forschungsbericht 2020, S. 13, 84). Vor diesem Hintergrund durfte der Gesetzgeber der Suchtprävention in Bezug auf die Vermittlung von Sportwetten in Wettvermittlungsstellen ein hohes Gewicht zuordnen, da diese – selbst wenn sie nicht die gefährlichste Glücksspielform sind – zu den besonders gefährlichen Glücksspielformen zählen, welche ein evident erhöhtes Gefahrenrisiko für die Entwicklung mindestens problematischen Glücksspielverhaltens aufweisen.

Die angestrebte Prävention von Glücksspielsucht als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut überwiegt hier die Beeinträchtigung der Klägerin zu 2. in ihrer Berufsfreiheit. Zwar sind der Kammer die deutlichen Umsatzeinbußen der Klägerin zu 2. aufgrund der Regelung bewusst. Der Klägervorteiler hat hierzu in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass sich die Umsätze der Klägerin zu 2. im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg aufgrund der Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG in der Größenordnung von einem Drittel verringert hätten. Allerdings haben weder die Klägerin zu 1. noch die Klägerin zu 2. dargelegt, dass die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG den wirtschaftlichen Betrieb einer Wettvermittlungsstelle auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg wirtschaftlich unmöglich macht; angesichts der – wie der Kammer aus anderen Verfahren bekannt ist – Vielzahl von Wettvermittlungsstellen der Klägerin zu 2. im Stadtgebiet bestehen hierfür auch keinerlei Anhaltspunkte. Insoweit weist die Beeinträchtigung der Klägerinnen zwar ein nicht unerhebliches Gewicht auf, dieses überwiegt jedoch nicht gegenüber dem Gemeinwohlinteresse der Spielsuchtprävention.

Anders als im Zusammenhang mit der Prüfung unionsrechtlicher Grundfreiheiten kommt es darüber hinaus aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine „Kohärenz und Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors für die Vereinbarkeit einer Regelung mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht an. Vielmehr ist eine konsequente und konsistente Ausgestaltung der Regelung für sich genommen verfassungsrechtlich hinreichend (BVerfG, Beschl. v. 20.3.2009,

1 BvR 2410/08, juris Rn. 17). Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es folglich nicht entscheidend darauf an, ob der Gesetzgeber die Spielhallen oder die Sportwettvermittlung im Internet strengerer Regelungen hinsichtlich einer Begrenzung der verfügbaren Spielgeräte bzw. Online-Spielmöglichkeiten hätte unterwerfen müssen. Denn die verfassungsrechtliche Schlüssigkeitsprüfung beschränkt sich auf Regelungen innerhalb ein und derselben gesetzgeberischen Maßnahme und bewertet nicht, welche weiteren Regelungen der Gesetzgeber in anderen Regelungsbereichen hätte schaffen können oder müssen (BVerwG, Urt. v. 16.12.2016, 8 C 6/15, juris Rn. 52 m.w.N.).

bb) Nachdem bereits die Klägerin zu 2. durch die Regelung des § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt ist, bestehen auch keine Anhaltspunkte für eine Verletzung der Klägerin zu 1. in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG. Auf die Ausführungen unter aa) wird insoweit Bezug genommen.

cc) § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG ist zudem mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln; dies gilt für ungleiche Belastungen und ebenso wie für ungleiche Begünstigungen. Differenzierende Regelungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen sind (vgl. BVerfG, Beschl. 24.3.2015, 1 BvR 2880/11, juris Rn. 38).

Die Tatsache, dass § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG für Wettvermittlungsstellen die gleiche Beschränkung vorsieht wie § 4 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG für Spielhallen, begründet keine sachlich nicht gerechtfertigte Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem. Denn einerseits weisen beide Glücksspielformen aus den bereits dargelegten Gründen ein erhöhtes Suchtpotential auf. Andererseits ist eine Regulierung von Wettvermittlungsstellen und Spielhallen in je eigener Weise gemäß den in § 1 GlüStV 2021 benannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht und der Begrenzung und Kanalisierung des Spieltriebs, aus den ebenfalls bereits dargelegten Gründen nicht zu beanstanden. Dass im Rahmen dieser je eigenen Zielausrichtung vereinzelt Normen gleichlauten, ist nicht zu beanstanden. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber Wettvermittlungsstellen und Spielhallen ohne eine Rechtfertigung durch Sachgründe grundsätzlich gleichbehandelt. Im Übrigen verletzt es die Klägerinnen auch nicht in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG, sollte der Gesetzgeber Spielhallen im Vergleich zu Wettvermittlungsstellen „zu milde“ behandeln.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO.

Die Berufung war zuzulassen, da die Sache grundsätzliche Bedeutung i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hat. Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn zu erwarten ist, dass die Entscheidung im künftigen Berufungsverfahren dazu dienen kann, die Rechtseinheit in ihrem Bestand zu erhalten oder die Weiterentwicklung des Rechts zu fördern. Dahingehend wird insbesondere die allgemein zu klärende Rechtsfrage aufgeworfen, ob die Regelung in § 8 Abs. 10 Satz 1 HmbGlüStVAG unions- und verfassungskonform ist. Da dies bisher noch nicht obergerichtlich geklärt ist, war die Zulassung der Berufung geboten. Die Frage hat eine über den einzelnen Fall hinausgehende Bedeutung, da mit der Entscheidung über die Unions- und Verfassungskonformität die Rechtmäßigkeit der Beschränkung der Anzahl von Wettvermittlungsgeräten pro Wettvermittlungsstelle für alle im Zuständigkeitsbereich der Beklagten liegenden terrestrischen Wettvermittlungsstellen geklärt wird.