

## URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

11. Juni 2015(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Dienstleistungsverkehr – Glücksspiele – Nationale Steuern auf den Betrieb von Geldspielautomaten, die in Spielhallen aufgestellt sind – Nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten – Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes – Richtlinie 98/34/EG – Pflicht, der Kommission Entwürfe von technischen Vorschriften zu übermitteln – Haftung des Mitgliedstaats für Schäden, die durch Rechtsvorschriften verursacht werden, die gegen das Unionsrecht verstoßen“

In der Rechtssache C-98/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Fővárosi Törvényszék (Ungarn) mit Entscheidung vom 13. Februar 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 3. März 2014, in dem Verfahren

**Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,**

**Lixus Szerencsejáték Szervező kft,**

**Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,**

**Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,**

**Megapolis Terminal Szolgáltató kft**

gegen

**Magyar Állam**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter S. Rodin (Berichterstatter) und A. Borg Barthet, der Richterin M. Berger sowie des Richters F. Biltgen,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: I. Illéssy,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Januar 2015,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, der Lixus Szerencsejáték Szervező kft, der Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, der Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft und der Megapolis Terminal Szolgáltató kft, vertreten durch L. Kelemen, ügyvéd,
- des Magyar Állam, vertreten durch T. Bogdán und I. Janitsáry, ügyvédek,

- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,
- der belgischen Regierung, vertreten durch L. Van den Broeck und J.-C. Halleux als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaeminck und B. Van Vooren, advocaten,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Vlácil und T. Müller als Bevollmächtigte,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes und P. de Sousa Inês als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Loma-Osorio Lerena und A. Tokár als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

## Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 6 Abs. 3 EUV, von Art. 34, Art. 36, Art. 52 Abs. 1, Art. 56 und Art. 61 AEUV sowie der Art. 1, 8 und 9 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204, S. 37) in der durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. L 363, S. 81) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 98/34).
- 2 Es ergeht im Rahmen einer Klage der Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, der Lixus Szerencsejáték Szervező kft, der Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, der Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft und der Megapolis Terminal Szolgáltató kft gegen den Magyar Állam (ungarischen Staat), mit der die klagenden Gesellschaften Ersatz des Schadens fordern, der ihnen durch die Anwendung nationaler Gesetze über den Betrieb von Geldspielautomaten, die gegen das Unionsrecht verstießen, entstanden sei.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Unionsrecht*

- 3 In Art. 1 der Richtlinie 98/34 heißt es:

„Für diese Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

3. „technische Spezifikation“[:] Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale für ein Erzeugnis vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie über Konformitätsbewertungsverfahren.

...

4. „sonstige Vorschrift“[:] eine Vorschrift für ein Erzeugnis, die keine technische Spezifikation ist und insbesondere zum Schutz der Verbraucher oder der Umwelt erlassen wird und den Lebenszyklus des Erzeugnisses nach dem Inverkehrbringen betrifft, wie Vorschriften für Gebrauch, Wiederverwertung, Wiederverwendung oder Beseitigung, sofern diese Vorschriften die Zusammensetzung oder die Art des Erzeugnisses oder seine Vermarktung wesentlich beeinflussen können;

...

11. „[t]echnische Vorschrift“: [t]echnische 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 eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie – vorbehaltlich der in Artikel 10 genannten Bestimmungen – die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden.

Technische De-facto-Vorschriften sind insbesondere:

– ...

– ...

- die technischen Spezifikationen oder sonstigen Vorschriften oder die Vorschriften betreffend Dienste, die mit steuerlichen oder finanziellen Maßnahmen verbunden sind, die auf den Verbrauch der Erzeugnisse oder die Inanspruchnahme der Dienste Einfluss haben, indem sie die Einhaltung dieser technischen Spezifikationen oder sonstigen Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste fördern; dies gilt nicht für technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, die die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit betreffen.

...“

- 4 Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34 bestimmt:

„Vorbehaltlich des Artikels 10 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; in diesem Fall reicht die Mitteilung aus, um welche Norm es sich handelt. Sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in einer Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor.

...“

- 5 Art. 9 der Richtlinie 98/34 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten nehmen den Entwurf einer technischen Vorschrift nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Eingang der Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 bei de[r] Kommission an.

...

- (7) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht, wenn ein Mitgliedstaat
- aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren, die Erhaltung von Pflanzen oder die Sicherheit und im Falle von Vorschriften betreffend Dienste auch auf die öffentliche Ordnung, insbesondere auf den Jugendschutz[,] beziehen, gezwungen ist, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen, ...

...

Der Mitgliedstaat begründet in der in Artikel 8 genannten Mitteilung die Dringlichkeit der betreffenden Maßnahmen. Die Kommission äußert sich binnen kürzester Frist zu dieser Mitteilung. Bei missbräuchlicher Anwendung dieses Verfahrens trifft sie die erforderlichen Maßnahmen. Das Europäische Parlament wird von der Kommission regelmäßig unterrichtet.“

- 6 Art. 10 Abs. 4 der Richtlinie 98/34 lautet:

„Artikel 9 gilt nicht für technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder für Vorschriften betreffend Dienste im Sinne des Artikels 1 Nummer 11 Unterabsatz 2 dritter Gedankenstrich.“

#### *Ungarisches Recht*

- 7 § 26 Abs. 3 des Gesetzes Nr. XXXIV von 1991 über die Veranstaltung von Glücksspielen (im Folgenden: Glücksspielgesetz) in seiner bis zum 9. Oktober 2012 geltenden Fassung erlaubte den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielkasinos oder Spielhallen durch allein zu diesem Zweck gegründete Handelsgesellschaften.
- 8 Nach § 33 des Glücksspielgesetzes in seiner bis zum 31. Oktober 2011 geltenden Fassung betrug die pauschale Spielsteuer auf Geldspielautomaten pro Spielstelle und Monat 100 000 ungarische Forint (HUF) für Spielautomaten, die in Spielhallen der Kategorie I oder II aufgestellt waren. Abweichend davon wurde auf in „elektronischen Spielkasinos“ aufgestellte Geldspielautomaten eine Steuer in Höhe von 120 000 HUF erhoben, obgleich diese Spielkasinos als spezielle Form der Spielhallen der Kategorie I angesehen wurden. Die Steuer wurde für jeden angefangenen Monat geschuldet. Für den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielkasinos galt eine andere Steuerregelung.
- 9 § 33 des Glücksspielgesetzes wurde durch § 27 des Gesetzes Nr. CXXV von 2011 zur Änderung bestimmter Steuergesetze zwecks Stärkung der Haushaltsstabilität (im Folgenden: Änderungsgesetz von 2011) mit Wirkung vom 1. November 2011 dahin gehend geändert, dass diese Beträge für in elektronischen Spielkasinos aufgestellte Geldspielautomaten auf 700 000 HUF und für in anderen Spielhallen der Kategorie I oder II aufgestellte Geldspielautomaten auf 500 000 HUF angehoben wurden. Mit § 27 des Änderungsgesetzes von 2011 wurde außerdem eine proportionale Steuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen eingeführt, soweit der Nettoumsatz je Spielautomat im jeweiligen Vierteljahr mindestens 900 000 HUF betrug. Bei Geldspielautomaten mit mehr als einer Spielstelle wurde der Schwellenwert durch Multiplikation des Betrags von 900 000 HUF mit der Zahl der Spielstellen ermittelt. Die betreffende Steuer belief sich auf 20 % des Anteils des vierteljährlichen Nettoumsatzes, der den Betrag von 900 000 HUF überstieg.
- 10 Darüber hinaus sah das Änderungsgesetz von 2011 vor, dass alle in Spielhallen aufgestellten Geldspielautomaten ab dem 1. Januar 2013 zwingend mit einem Zentralserver verbunden sein sollten; dieser sollte von einer Handelsgesellschaft, die bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen hatte, betrieben werden, und die Glücksspielinspektion sollte darauf in Echtzeit zugreifen können.

- 11 Anschließend wurde § 26 Abs. 3 des Glücksspielgesetzes durch § 5 des Gesetzes Nr. CXLIV von 2012 zur Änderung des Gesetzes Nr. XXXIV von 1991 über die Veranstaltung von Glücksspielen (im Folgenden: Änderungsgesetz von 2012) mit Wirkung vom 10. Oktober 2012 dahin gehend geändert, dass nur noch Spielkasinos das Recht zum Betrieb von Geldspielautomaten haben.
- 12 Mit § 8 des Änderungsgesetzes von 2012 wurde in das Glücksspielgesetz ein § 40/A eingefügt, nach dessen Abs. 1 Genehmigungen zum Betrieb von Geldspielautomaten, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Änderungsgesetzes erteilt worden waren, am Tag nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erloschen und die Veranstalter von Glücksspielen verpflichtet waren, diese Genehmigungen innerhalb von 15 Tagen nach dem genannten Zeitpunkt an die Steuerbehörden zurückzugeben.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 13 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind Handelsgesellschaften, die bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes von 2012 Geldspielautomaten in Spielhallen betrieben. Sie nutzten für ihre Tätigkeit im Wesentlichen Geräte, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten. Ein Teil ihrer Kunden bestand aus Unionsbürgern, die ihren Urlaub in Ungarn verbrachten.
- 14 Nach der ungarischen Regelung, die vom 16. August 1991 bis zum 9. Oktober 2012 galt, durften Geldspielautomaten in Spielkasinos und Spielhallen betrieben werden, wenn von der Glücksspielinspektion eine Genehmigung dafür erteilt worden war. Spielhallenbetreiber wie die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens waren zur Entrichtung einer monatlichen Pauschalsteuer verpflichtet, die am 31. Oktober 2011 100 000 HUF je Geldspielautomat betrug.
- 15 Das Änderungsgesetz von 2011 sah vor, dass Geldspielautomaten, die in Spielhallen betrieben wurden, ab dem 1. Januar 2013 mit einem Zentralserver verbunden sein mussten.
- 16 Mit Wirkung vom 1. November 2011 wurde durch dieses Gesetz außerdem der Betrag der monatlichen Pauschalsteuer für den Betrieb von in Spielhallen aufgestellten Geldspielautomaten verfünffacht und gleichzeitig eine Proportionalsteuer in Gestalt eines Prozentsatzes des vierteljährlichen Nettoumsatzes jedes Automaten eingeführt. Die Höhe der Steuer für den Betrieb von in Spielkasinos aufgestellten Geldspielautomaten blieb hingegen unverändert.
- 17 Am 30. September 2011, dem Tag nach der Veröffentlichung des Änderungsgesetzes von 2011, übermittelte die ungarische Regierung dessen Text der Europäischen Kommission, allerdings ohne den Hinweis, dass die mit diesem Gesetz vorgenommene Steuererhöhung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34 fiel. Die Wartefrist nach Art. 9 Abs. 1 dieser Richtlinie wurde nicht beachtet.
- 18 Von der Umsetzung des Systems, bei dem die Geldspielautomaten auf der Grundlage eines Zentralservers betrieben werden sollten, wie es das Änderungsgesetz von 2011 vorsah, wurde letztlich abgesehen, als das ungarische Parlament am 2. Oktober 2012 auf einen Vorschlag der Regierung vom 1. Oktober 2012 das Änderungsgesetz von 2012 beschloss, das den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbietet. Zur Rechtfertigung dieses Verbots berief sich der Gesetzgeber auf die Verhinderung von Kriminalität und Spielsucht sowie auf Erwägungen der öffentlichen Gesundheit im Zusammenhang mit der Spielsucht. Das Änderungsgesetz von 2012 trat am 10. Oktober 2012, dem Tag nach seiner Veröffentlichung, in Kraft. Am folgenden Tag, dem 11. Oktober 2012, erloschen die Genehmigungen für den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen automatisch, ohne dass der Gesetzgeber eine Entschädigung für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorgesehen hätte.

- 19 Am 1. Oktober 2012 teilte die ungarische Regierung der Kommission den Entwurf des Änderungsgesetzes von 2012 mit und stufte dieses dabei als finanzielle Maßnahme im Sinne von Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 ein. In Anwendung von Art. 10 Abs. 4 dieser Richtlinie wurde keine Wartefrist angewandt. Am 15. Oktober 2012 brachte die Kommission gegenüber der ungarischen Regierung zum Ausdruck, dass sie mit dieser Einstufung nicht einverstanden sei. Die ungarische Regierung berief sich daraufhin auf das Vorliegen dringender Gründe im Sinne von Art. 9 Abs. 7 der Richtlinie 98/34.
- 20 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erhoben beim Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof) Klage gegen den Magyar Állam auf Ersatz des Schadens, der ihnen infolge der Anwendung bestimmter Vorschriften der Änderungsgesetze von 2011 und 2012 entstanden sei. Als Schaden machen sie die Entrichtung der von ihnen gezahlten Steuern, den Wertverlust ihrer Geldspielautomaten und die ihnen im Rahmen des Ausgangsverfahrens entstandenen Kosten geltend.
- 21 Der Magyar Állam beantragt, die Klage abzuweisen, und wendet sich dabei sowohl gegen ihre Rechtsgrundlage als auch gegen die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens geforderten Beträge.
- 22 Mit Beschluss vom 13. Februar 2014 hat der Fővárosi Törvényszék das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende 15 Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Ist eine nicht diskriminierende Regelung eines Mitgliedstaats mit Art. 56 AEUV vereinbar, die die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen zu entrichtende direkte Steuer, die sogenannte Spielsteuer, durch eine einmalige Maßnahme und ohne Anpassungszeitraum auf das Fünffache des früheren Betrags anhebt und außerdem eine prozentual bemessene Spielsteuer einführt, womit die Tätigkeit von Glücksspielveranstaltern, die Spielhallen betreiben, beschränkt wurde?
  2. Ist Art. 34 AEUV dahin auszulegen, dass sein Anwendungsbereich eine nicht diskriminierende Regelung eines Mitgliedstaats erfasst, die die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen zu entrichtende direkte Steuer, die sogenannte Spielsteuer, durch eine einmalige Maßnahme und ohne Anpassungszeitraum auf das Fünffache des früheren Betrags anhebt und außerdem eine prozentual bemessene Spielsteuer einführt, womit die Einfuhr von Geldspielautomaten aus dem Gebiet der Europäischen Union nach Ungarn beschränkt wird?
  3. Wenn die erste Frage und/oder die zweite Frage bejaht werden: Kann sich ein Mitgliedstaat bei der Anwendung von Art. 36 AEUV, Art. 52 Abs. 1 AEUV und Art. 61 AEUV oder hinsichtlich des Vorliegens zwingender Gründe ausschließlich auf die Regelung der Haushaltslage berufen?
  4. Wenn die erste Frage und/oder die zweite Frage bejaht werden: Sind bezüglich der von dem Mitgliedstaat geschaffenen Beschränkung und bezüglich der Gewährung eines Übergangszeitraums zur Anpassung an die Steuervorschrift die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 6 Abs. 3 EUV zu berücksichtigen?
  5. Wenn die erste Frage und/oder die zweite Frage bejaht werden: Ist das Urteil *Brasserie du pêcheur und Factortame* (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79) dahin auszulegen, dass ein Verstoß gegen Art. 34 AEUV und/oder Art. 56 AEUV eine Schadensersatzpflicht eines Mitgliedstaats begründen kann, weil diese Bestimmungen – wegen ihrer unmittelbaren Wirkung – Einzelnen in den Mitgliedstaaten Rechte gewähren?

6. Ist die Richtlinie 98/34 dahin auszulegen, dass die Steuervorschrift eines Mitgliedstaats, die den Betrag einer direkten Steuer – der im Zusammenhang mit dem Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen zu entrichtenden Spielsteuer – mit einem Mal verfünffacht und außerdem eine prozentual bemessene Steuer einführt, eine „technische De-facto-Vorschrift“ darstellt?
7. Wenn die sechste Frage bejaht wird: Können Einzelne in einem Mitgliedstaat gegenüber diesem einen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und/oder gegen Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 98/34 als eine Unterlassung, die eine Schadensersatzpflicht begründet, geltend machen, soll diese Richtlinie also Individualrechte gewährleisten? Welche Gesichtspunkte hat das nationale Gericht bei der Entscheidung abzuwägen, ob der Magyar Állam einen hinreichend qualifizierten Verstoß begangen hat, und welche Art von Schadensersatzanspruch kann durch diesen Rechtsverstoß begründet werden?
8. Ist eine nicht diskriminierende Regelung eines Mitgliedstaats mit Art. 56 AEUV vereinbar, die den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen mit sofortiger Wirkung verbietet, ohne den Glücksspielveranstaltern einen Übergangs- und Anpassungszeitraum und/oder eine entsprechende Entschädigung zu gewähren, und zugleich ein Monopol für den Betrieb von Geldspielautomaten zugunsten der Spielkasinos errichtet?
9. Kann Art. 34 AEUV dahin ausgelegt werden, dass er auch dann einschlägig und anwendbar sein muss, wenn ein Mitgliedstaat eine nicht diskriminierende Rechtsvorschrift erlässt, die zwar den Bezug von Geldspielautomaten aus dem Gebiet der Europäischen Union nicht unmittelbar verbietet, gleichwohl aber die tatsächliche Nutzung und den Betrieb dieser Automaten im Rahmen von Glücksspielveranstaltungen beschränkt oder verbietet, ohne den die entsprechende Tätigkeit ausübenden betroffenen Glücksspielveranstaltern hierfür einen Übergangs- und Anpassungszeitraum oder eine Entschädigung zu gewähren?
10. Wenn die achte und/oder die neunte Frage bejaht werden: Welche Kriterien hat das Gericht des Mitgliedstaats bei der Anwendung von Art. 36 AEUV, Art. 52 Abs. 1 AEUV und Art. 61 AEUV oder hinsichtlich des Vorliegens zwingender Gründe zu berücksichtigen, wenn es darüber entscheidet, ob die Beschränkung erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist?
11. Wenn die achte Frage und/oder die neunte Frage bejaht werden: Sind im Zusammenhang mit der von den Mitgliedstaaten geschaffenen Beschränkung und der Gewährung eines Anpassungszeitraums die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 6 Abs. 3 EUV zu berücksichtigen? Sind im Zusammenhang mit der im vorliegenden Fall vorgenommenen Beschränkung die Grundrechte – wie das Eigentumsrecht und das Verbot der entschädigungslosen Enteignung – zu berücksichtigen und, wenn ja, in welcher Weise?
12. Wenn die achte Frage und/oder die neunte Frage bejaht werden: Ist das Urteil *Brasserie du pêcheur und Factortame* (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79) dahin auszulegen, dass ein Verstoß gegen Art. 34 AEUV und/oder Art. 56 AEUV eine Schadensersatzpflicht eines Mitgliedstaats begründen kann, weil diese Bestimmungen – wegen ihrer unmittelbaren Wirkung – Einzelnen in den Mitgliedstaaten Rechte gewähren?
13. Ist die Richtlinie 98/34 dahin auszulegen, dass eine Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaats, die den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen dadurch verbietet, dass sie ihren Betrieb auf Spielkasinos beschränkt, eine „sonstige Vorschrift“ darstellt?
14. Wenn die 13. Frage bejaht wird: Können Einzelne in einem Mitgliedstaat gegenüber diesem einen durch den Mitgliedstaat begangenen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und/oder gegen Art. 9

Abs. 1 der Richtlinie 98/34 als eine Unterlassung, die eine Schadensersatzpflicht begründet, geltend machen? Welche Gesichtspunkte hat das nationale Gericht bei der Entscheidung abzuwägen, ob der Beklagte einen hinreichend qualifizierten Rechtsverstoß begangen hat, und welche Art von Schadensersatzanspruch kann durch diesen Rechtsverstoß begründet werden?

15. Ist der Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Einzelnen Schadensersatz für Schäden zu zahlen, die durch eine den Mitgliedstaaten zurechenbare Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstehen, auch dann anwendbar, wenn der von der erlassenen Regelung betroffene Bereich in die Hoheitsgewalt des Mitgliedstaats fällt? Sind auch in diesem Fall die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze maßgeblich, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben?

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs*

- 23 Vorab macht die ungarische Regierung geltend, der Gerichtshof sei für die Beantwortung der Vorlagefragen nicht zuständig, weil das Ausgangsverfahren keinen grenzübergreifenden Gesichtspunkt und daher keinen Anknüpfungspunkt mit dem Unionsrecht aufweise.
- 24 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die auf ungarische Staatsangehörige und auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten unterschiedslos anwendbar sind, im Allgemeinen nur dann unter die Bestimmungen über die vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten fallen können, wenn sie für Sachlagen gelten, die eine Verbindung zum Handel zwischen den Mitgliedstaaten aufweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile Anomar u. a., C-6/01, EU:C:2003:446, Rn. 39, und Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 21).
- 25 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass zu den Kunden der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens auch Unionsbürger gehörten, die ihren Urlaub in Ungarn verbrachten.
- 26 Dienstleistungen, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Erbringer ohne Ortswechsel einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Empfänger erbringt, stellen indessen eine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im Sinne von Art. 56 AEUV dar (vgl. in diesem Sinne Urteile Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, Rn. 21 und 22, Gambelli u. a., C-243/01, EU:C:2003:597, Rn. 53, und Kommission/Spanien, C-211/08, EU:C:2010:340, Rn. 48).
- 27 Zudem lässt sich keineswegs ausschließen, dass Anbieter, die in anderen Mitgliedstaaten als Ungarn ansässig sind, ein Interesse daran hatten oder haben, im ungarischen Hoheitsgebiet Glücksspielstätten zu eröffnen (vgl. in diesem Sinne Urteile Blanco Pérez und Chao Gómez, C-570/07 und C-571/07, EU:C:2010:300, Rn. 40, sowie Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 21).
- 28 Unter diesen Bedingungen ist der Gerichtshof für die Beantwortung der vorgelegten Fragen zuständig.

### *Zum Vorliegen von Beschränkungen der Grundfreiheiten*

#### *Zur ersten und zur zweiten Frage*

- 29 Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende

Gericht wissen, ob nationale Rechtsvorschriften wie das Änderungsgesetz von 2011, die, ohne einen Übergangszeitraum vorzusehen, den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffachen und darüber hinaus eine Proportionalsteuer auf diese Tätigkeit einführen, eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit darstellen, die mit Art. 34 AEUV bzw. Art. 56 AEUV gewährleistet werden.

- 30 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass derartige Rechtsvorschriften die Tätigkeit des Betriebs von Geldspielautomaten unmittelbar berühren. Hingegen können diese Rechtsvorschriften die Einfuhr solcher Automaten nur mittelbar – infolge ihres Einflusses auf die vorgenannte Tätigkeit – berühren.
- 31 Ohne dass es erforderlich wäre, die Einfuhr von Geldspielautomaten als akzessorisch zu ihrem Betrieb zu werten, ist festzustellen, dass, auch wenn der Betrieb dieser Geräte mit dem Vorgang verknüpft sein sollte, der in ihrer Einfuhr besteht, die erstgenannte Tätigkeit unter die Vorschriften des Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr und die zweitgenannte unter die Vorschriften über den freien Warenverkehr fällt (Urteil Anomar u. a., C-6/01, EU:C:2003:446, Rn. 55).
- 32 Aber selbst wenn anzunehmen wäre, dass nationale Rechtsvorschriften wie das Änderungsgesetz von 2011 geeignet sind, die Einfuhr von Geldspielautomaten insoweit zu behindern, als sie die Möglichkeiten für ihren Betrieb beschränken, kann der Gerichtshof in Ermangelung hinreichend genauer Angaben zu den tatsächlichen Auswirkungen dieser Regelung auf die Einfuhr von Geldspielautomaten im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht zu der Frage Stellung nehmen, ob Art. 34 AEUV der Anwendung solcher Rechtsvorschriften entgegensteht (vgl. in diesem Sinne Urteil Läärä u. a., C-124/97, EU:C:1999:435, Rn. 26).
- 33 Unter diesen Bedingungen sind derartige Rechtsvorschriften allein anhand von Art. 56 AEUV zu prüfen.
- 34 In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass die direkten Steuern zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, dass diese ihre Befugnisse jedoch unter Wahrung des Unionsrechts, insbesondere der vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten, ausüben müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil Blanco und Fabretti, C-344/13 und C-367/13, EU:C:2014:2311, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 35 Art. 56 AEUV verlangt nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (vgl. in diesem Sinne Urteile Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie HIT und HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, Rn. 16).
- 36 Dagegen erfasst Art. 56 AEUV solche Maßnahmen nicht, deren einzige Wirkung es ist, zusätzliche Kosten für die betreffende Leistung zu verursachen, und die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten in gleicher Weise wie ihre Erbringung innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats berühren (Urteil Mobistar und Belgacom Mobile, C-544/03 und C-545/03, EU:C:2005:518, Rn. 31).
- 37 Es steht fest, dass das Änderungsgesetz von 2011 zu keiner unmittelbaren Diskriminierung zwischen ungarischen Gesellschaften und in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Gesellschaften, die Geldspielautomaten in Spielhallen im ungarischen Hoheitsgebiet betreiben, führt, da die

Pauschalsteuer und die Proportionalsteuer, die mit diesem Gesetz eingeführt wurden, zu für alle diese Gesellschaften identischen Bedingungen erhoben werden.

- 38 Ferner geht weder aus der Vorlageentscheidung noch aus den Erklärungen der Verfahrensparteien hervor, dass die Gesellschaften, die Spielhallen auf dem ungarischen Markt betreiben, mehrheitlich in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, was zur Folge hätte, dass die im Ausgangsverfahren streitigen Rechtsvorschriften möglicherweise eine mittelbare Diskriminierung von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Dienstleistungserbringern darstellten (vgl. in diesem Sinne Urteile Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, Rn. 18, und Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, Rn. 39 und 41).
- 39 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen jedoch geltend, dass das Änderungsgesetz von 2011 dadurch, dass es die Steuern auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen drastisch erhöht habe, die Betreiber von Spielhallen an einer rentablen Nutzung dieser Automaten hindere und damit den Betreibern von Spielkasinos eine *De-facto*-Exklusivität für diese Tätigkeit einräume. Insbesondere habe, da eine Spielhalle der Kategorie I im Durchschnitt monatliche Einnahmen in Höhe von 200 000 HUF je Geldspielautomat erzielt habe, allein die Erhebung des Betrags von 500 000 HUF als monatliche Pauschalsteuer zu einem sofortigen monatlichen Verlust von 300 000 HUF je Geldspielautomat geführt. Jedenfalls bleibe – selbst unter der Annahme, dass bestimmte Spielhallenbetreiber höhere Einnahmen erzielt hätten – nach Abzug der genannten Steuern und verschiedener Kosten kein oder ein bestenfalls minimaler Gewinn übrig.
- 40 Hierzu ist festzustellen, dass das Änderungsgesetz von 2011 für den Fall, dass es tatsächlich geeignet gewesen sein sollte, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit in Gestalt des Betriebs von Geldspielautomaten in Spielhallen in Ungarn zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen – was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist –, als Hindernis für den mit Art. 56 AEUV gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehr anzusehen wäre.
- 41 Dies wäre der Fall, wenn das vorliegende Gericht feststellen sollte, dass die im Änderungsgesetz von 2011 vorgesehene Steuererhöhung zur Folge hatte, den Betrieb von Geldspielautomaten auf Spielkasinos zu beschränken, für die diese Erhöhung nicht galt. Die betreffende Erhöhung hätte dann eine vergleichbare Auswirkung wie ein Verbot des Betriebs von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos gehabt, was nach ständiger Rechtsprechung als Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr angesehen wird (vgl. u. a. Urteile Anomar u. a., C-6/01, EU:C:2003:446, Rn. 75, und Kommission/Griechenland, C-65/05, EU:C:2006:673, Rn. 53).
- 42 Folglich ist auf die erste Frage zu antworten, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die, ohne einen Übergangszeitraum vorzusehen, den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffachen und darüber hinaus eine Proportionalsteuer auf diese Tätigkeit einführen, eine Beschränkung der mit Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit darstellen, soweit sie geeignet sind, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit in Gestalt des Betriebs von Geldspielautomaten in Spielhallen zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.
- 43 Aus den in den Rn. 30 bis 32 genannten Gründen ist die zweite Frage nicht zu beantworten.
- Zur achten und zur neunten Frage
- 44 Mit seiner achten und seiner neunten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob nationale Rechtsvorschriften wie das Änderungsgesetz von 2012, die, ohne einen Übergangszeitraum oder eine Entschädigung der Spielhallenbetreiber vorzusehen, den Betrieb

von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit darstellen, die mit Art. 34 AEUV bzw. Art. 56 AEUV gewährleistet werden.

- 45 Vorab ist festzustellen, dass ein Teil der Argumente, die die Parteien des Ausgangsverfahrens vor dem Gerichtshof vorgetragen haben, Probleme betrifft, die von diesen Vorlagefragen nicht erfasst werden und sich auf Tatsachen beziehen, die nicht in den Rahmen des Sachverhalts fallen, wie er in der Vorlageentscheidung beschrieben worden ist.
- 46 Insbesondere haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen – und die ungarische Regierung hat dies in der mündlichen Verhandlung bestätigt –, dass nur Wirtschaftsteilnehmer, die Inhaber einer vom Magyar Állam erteilten Konzession seien, ein Spielkasino im ungarischen Hoheitsgebiet betreiben dürften. Konzessionen zum Betrieb eines Spielkasinos würden aber nur einer beschränkten Zahl von Einrichtungen erteilt und könnten unter bestimmten Voraussetzungen ohne vorherige Ausschreibung vergeben werden. Zudem machen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens geltend, dass bislang nur in Ungarn ansässige Gesellschaften eine Konzession erhalten hätten. Die ungarischen Verfahren zur Vergabe dieser Konzessionen benachteiligten somit in der Praxis Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig seien.
- 47 Die Frage, ob diese Verfahren mit dem Unionsrecht vereinbar sind, ist jedoch eine andere als die Frage, ob das Verbot, Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos zu betreiben, mit dem Unionsrecht vereinbar ist, die allein Gegenstand der Fragen des vorlegenden Gerichts ist.
- 48 Insoweit ist klarzustellen, dass es ausschließlich Sache des innerstaatlichen Gerichts ist, den Gegenstand der Fragen zu bestimmen, die es dem Gerichtshof vorlegen will. Dieser kann daher nicht auf Ersuchen einer Partei des Ausgangsverfahrens Fragen prüfen, die ihm das innerstaatliche Gericht nicht vorgelegt hat. Sollte dieses im weiteren Verlauf des Verfahrens die Klärung weiterer Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts für erforderlich halten, kann es den Gerichtshof erneut anrufen (vgl. in diesem Sinne Urteile CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, Rn. 10, Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias u. a., C-381/89, EU:C:1992:142, Rn. 19, und Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, Rn. 29). Der Gerichtshof hat daher das in Rn. 46 des vorliegenden Urteils wiedergegebene Vorbringen nicht zu prüfen.
- 49 Folglich ist zu klären, ob nationale Rechtsvorschriften wie das Änderungsgesetz von 2012 den freien Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit insoweit behindern, als sie den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten; diese Frage ist von der Frage unabhängig, ob im Übrigen die ungarische Regelung über das Verfahren für die Vergabe von Konzessionen zum Betrieb eines Spielkasinos ebenfalls Beschränkungen dieser Freiheiten enthält.
- 50 Aus den in den Rn. 30 bis 32 dargestellten Gründen sind derartige nationale Rechtsvorschriften allein anhand von Art. 56 AEUV zu prüfen.
- 51 Insoweit ergibt sich u. a. aus der in Rn. 41 angeführten Rechtsprechung, dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb und die Ausübung bestimmter Glücksspiele nur in Spielkasinos erlauben, ein Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr darstellen.
- 52 Unter diesen Bedingungen ist auf die achte Frage zu antworten, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die, ohne einen Übergangszeitraum oder eine Entschädigung der Spielhallenbetreiber vorzusehen, den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, eine Beschränkung der mit Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit darstellen.

53 Die neunte Frage ist nicht zu beantworten.

*Zur Rechtfertigung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit*

54 Mit seiner dritten, seiner vierten, seiner zehnten und seiner elften Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, inwieweit die Beschränkungen, die sich aus nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren streitigen ergeben können, als Ausnahmeregelungen, die die aufgrund von Art. 62 AEUV hier anwendbaren Art. 51 AEUV und 52 AEUV ausdrücklich vorsehen, zulässig sind oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können.

55 Da sowohl das Änderungsgesetz von 2011 als auch das Änderungsgesetz von 2012 Teil einer nationalen Reform sind, mit der der Betrieb von Geldspielautomaten erschwert werden soll, und der ungarische Gesetzgeber zur Rechtfertigung der beiden Änderungsgesetze dieselben Ziele angeführt hat, ist die Frage der eventuellen Rechtfertigung der Beschränkungen, die sich aus diesen Gesetzen ergeben, zusammen zu prüfen.

*Zum Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses*

56 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 47, sowie Digibet und Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 24).

57 Für die Feststellung, welche Ziele mit der nationalen Regelung tatsächlich verfolgt werden, ist im Rahmen einer Rechtssache, mit der der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV befasst worden ist, das vorlegende Gericht zuständig (Urteil Pflieger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 47).

58 Unbeschadet dessen ist festzustellen, dass die erklärten Ziele der im Ausgangsverfahren streitigen Rechtsvorschriften, nämlich der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Verhinderung von Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen, zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteile Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, Rn. 55, sowie Stanley International Betting und Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, Rn. 48 und 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen allerdings geltend, das Änderungsgesetz von 2011 habe in Wirklichkeit hauptsächlich die Erhöhung der Steuereinnahmen aus dem Betrieb von Geldspielautomaten bezweckt.

60 Insoweit hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass das Ziel, die Einnahmen der Staatskasse zu maximieren, für sich allein eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen kann (vgl. u. a. Urteile Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 55, sowie Pflieger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 54).

61 Allerdings steht der Umstand, dass eine Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten als Nebenfolge auch dem Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats zugutekommt, einer Rechtfertigung dieser Beschränkung nicht entgegen, soweit damit in erster Linie wirklich Ziele verfolgt werden, die sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beziehen (vgl. in diesem Sinne Urteile Zenatti,

C-67/98, EU:C:1999:514, Rn. 36, sowie Gambelli u. a., C-243/01, EU:C:2003:597, Rn. 62), was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.

#### Zur Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen von Art. 56 AEUV

- 62 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Wahl der Bedingungen für die Organisation und die Kontrolle der in der Veranstaltung von und der Teilnahme an Glücks- oder Geldspielen bestehenden Tätigkeiten, wie z. B. der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Konzessionsvertrags mit dem Staat oder die Beschränkung der Veranstaltung von und der Teilnahme an bestimmten Spielen auf ordnungsgemäß dafür zugelassene Orte, Sache der nationalen Stellen im Rahmen ihres Ermessens ist (Urteile Anomar u. a., C-6/01, EU:C:2003:446, Rn. 88, sowie Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, Rn. 59).
- 63 Eine begrenzte Erlaubnis dieser Spiele im Rahmen von – bestimmten Einrichtungen gewährten oder zur Konzession erteilten – Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten, die u. a. den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, kann nämlich der Verwirklichung der im Allgemeininteresse liegenden Ziele des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung dienen (vgl. u. a. Urteile Läämä, C-124/97, EU:C:1999:435, Rn. 37, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, Rn. 35, sowie Anomar u. a., C-6/01, EU:C:2003:446, Rn. 74).
- 64 Die Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten müssen jedoch den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen, d. h., sie müssen geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. In diesem Zusammenhang ist außerdem darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. Urteil HIT und HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Es obliegt dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt (vgl. Urteile Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 54, sowie Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 50).
- 66 Im vorliegenden Fall tragen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vor, dass die in diesem Verfahren streitigen Rechtsvorschriften nicht wirklich dem Anliegen gerecht würden, die angeführten im öffentlichen Interesse liegenden Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.
- 67 Zum einen habe der ungarische Gesetzgeber im Anschluss an die mit diesen Rechtsvorschriften durchgeführten Reformen ab dem 19. Juli 2013 den Betrieb von Online-Glücksspielkasinos, einschließlich von Online-Geldspielautomaten, liberalisiert. Zum anderen seien im Jahr 2014 sieben neue Konzessionen zum Betrieb von Spielkasinos erteilt worden, was die ungarische Regierung im Übrigen in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat.
- 68 Derartige Umstände können sich – vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht – im Rahmen einer Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten bewegen.
- 69 Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine derartige Politik sowohl mit dem Ziel, die Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken zu verhindern, als auch mit

dem Ziel der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht in Einklang stehen kann, indem die Verbraucher zu dem Angebot des Inhabers des staatlichen Monopols gelenkt werden, bei dem davon auszugehen ist, dass es vor kriminellen Elementen geschützt und darauf ausgelegt ist, die Verbraucher besser vor übermäßigen Ausgaben und vor Spielsucht zu bewahren (vgl. in diesem Sinne Urteile Stoß u. a., C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, EU:C:2010:504, Rn. 101 und 102, sowie Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, Rn. 67).

- 70 Um dieses Ziel, die Spieltätigkeiten in kontrollierte Bahnen zu lenken, zu erreichen, müssen die zugelassenen Anbieter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu verbotenen Tätigkeiten bereitstellen, wozu u. a. der Einsatz neuer Vertriebsstechniken gehören kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 55, Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, Rn. 25, sowie Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 64).
- 71 Eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten kann jedoch nur dann als kohärent angesehen werden, wenn zum einen die mit dem Spielen verbundenen kriminellen und betrügerischen Tätigkeiten und zum anderen die Spielsucht zu der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit in Ungarn ein Problem darstellen konnten und eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten geeignet war, diesem Problem abzuhelpfen (vgl. in diesem Sinne Urteile Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, Rn. 30, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, Rn. 70, sowie Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 67).
- 72 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, im Rahmen der bei ihm anhängigen Rechtssache zu prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind und, gegebenenfalls, ob die in Rede stehende Politik der Expansion nicht einen Umfang hat, die sie mit dem Ziel der Eindämmung der Spielsucht unvereinbar macht (vgl. in diesem Sinne Urteil Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, Rn. 38).
- 73 Zu diesem Zweck muss das vorlegende Gericht eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen die streitigen restriktiven Rechtsvorschriften erlassen und durchgeführt worden sind.

#### Zur Prüfung der Rechtfertigungen im Licht der Grundrechte

- 74 Im Übrigen ist, wenn sich ein Mitgliedstaat auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, diese Rechtfertigung auch im Licht der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der Grundrechte, die nunmehr durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantiert werden, auszulegen. Die vorgesehenen Ausnahmen können daher für die betreffende nationale Regelung nur dann gelten, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (vgl. in diesem Sinne Urteile ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 43, Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, Rn. 24, und Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 125).
- 75 Im vorliegenden Fall rügen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, dass die in diesem Verfahren streitigen Rechtsvorschriften gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie gegen das in Art. 17 der Charta verankerte Eigentumsrecht verstießen.
- Zu den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes

- 76 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, dass die in diesem Verfahren streitigen Rechtsvorschriften dadurch gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstießen, dass damit die Steuern auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen drastisch erhöht worden seien, gleichzeitig der Übergang zu einem System, bei dem die Geldspielautomaten auf der Grundlage eines Zentralservers betrieben würden, vorgesehen worden sei und anschließend der Betrieb dieser Automaten außerhalb von Spielkasinos verboten worden sei, ohne dass ein angemessener Übergangszeitraum oder eine Entschädigung der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorgesehen worden sei.
- 77 Insoweit ist hervorzuheben, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableitet, es u. a. gebietet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile VEMW u. a., C-17/03, EU:C:2005:362, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, Rn. 69, und Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, Rn. 44).
- 78 Der Gerichtshof hat zudem entschieden, dass ein Wirtschaftsteilnehmer nicht auf das völlige Ausbleiben von Gesetzesänderungen vertrauen, sondern nur die Modalitäten der Durchführung einer solchen Änderung in Frage stellen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Gemeente Leusden und Holin Groep, C-487/01 und C-7/02, EU:C:2004:263, Rn. 81).
- 79 Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt auch nicht das Unterlassen von Gesetzesänderungen, sondern erfordert vielmehr, dass der Gesetzgeber die besondere Situation der Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt und gegebenenfalls die Anwendung der neuen Rechtsvorschriften entsprechend anpasst (Urteile VEMW u. a., C-17/03, EU:C:2005:362, Rn. 81, und Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 49; vgl. in diesem Sinne Urteil Gemeente Leusden und Holin Groep, C-487/01 und C-7/02, EU:C:2004:263, Rn. 70).
- 80 Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob nationale Rechtsvorschriften mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vereinbar sind, da der Gerichtshof, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV entscheidet, nur dafür zuständig ist, dem vorlegenden Gericht alle unionsrechtlichen Auslegungshinweise zu geben, die es diesem ermöglichen, die Frage der Vereinbarkeit zu beurteilen (vgl. u. a. Urteile Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 126).
- 81 Das vorliegende Gericht kann zu diesem Zweck alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigen, die aus Wortlaut, Zweck oder Aufbau der betreffenden Rechtsvorschriften hervorgehen (vgl. in diesem Sinne Urteil Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 129).
- 82 Um dem vorlegenden Gericht eine zweckdienliche Antwort zu geben, ist insbesondere auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen, die sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten ergeben.
- 83 Was erstens das Änderungsgesetz von 2011 betrifft, tragen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vor, dass mit diesem Gesetz mit Wirkung vom 1. November 2011 – d. h. mit Wirkung vom Beginn des ersten Kalendermonats nach seiner Veröffentlichung – der Betrag der monatlichen Pauschalsteuer für den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffacht und gleichzeitig eine Proportionalsteuer eingeführt worden sei, während die auf diese Tätigkeit anwendbaren Steuergesetze vorher fast 20 Jahre unverändert geblieben seien. Weil es somit keinen

angemessenen Anpassungszeitraum gegeben habe, wäre es Wirtschaftsteilnehmern, die die Eröffnung neuer Spielhallen geplant hätten, unmöglich gewesen, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um ihr Vorhaben zu verschieben oder aufzugeben. Die Erhöhung der Steuern auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen hätte zudem zahlreiche Wirtschaftsteilnehmer zur Einstellung dieser Tätigkeit gezwungen.

- 84 Was zweitens das Änderungsgesetz von 2012 angeht, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass dieses den automatischen Widerruf der Genehmigungen zum Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen am Tag nach seinem Inkrafttreten zur Folge hatte, ohne einen Übergangszeitraum oder eine Entschädigung für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorzusehen.
- 85 Insoweit ist zu bemerken, dass der nationale Gesetzgeber, wenn er Genehmigungen widerruft, die ihren Inhabern die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ermöglichen, zu ihren Gunsten einen hinreichend langen Übergangszeitraum, damit sie sich darauf einstellen können, oder eine angemessene Entschädigungsregelung vorsehen muss (vgl. in diesem Sinne Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 13. Januar 2015, Vékony/Ungarn, Nr. 65681/13, Nrn. 34 und 35).
- 86 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen ferner geltend, sie hätten vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes von 2012 Ausgaben getätigt, um sich der im Änderungsgesetz von 2011 vorgesehenen Einführung des neuen Systems für den Betrieb von Geldspielautomaten anzupassen. Nach diesem System, das am 1. Januar 2013 in Kraft treten sollte, hätten die in Spielhallen betriebenen Geldspielautomaten online funktionieren und mit einem Zentralserver verbunden sein sollen. Diese legitime Erwartung sei jedoch durch die Annahme des Änderungsgesetzes von 2012 mit sofortiger Wirkung zunichtegemacht worden.
- 87 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein Wirtschaftsteilnehmer, der kostspielige Investitionen getätigt hat, um einer vom Gesetzgeber zuvor erlassenen Regelung nachzukommen, durch eine vorzeitige Aufhebung dieser Regelung erheblich in seinen Interessen beeinträchtigt sein kann, zumal wenn die Aufhebung plötzlich und unvorhersehbar erfolgt ist, ohne ihm die zur Anpassung an die neue Gesetzeslage nötige Zeit zu lassen (vgl. in diesem Sinne Urteil Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, Rn. 52).
- 88 Es ist Sache des nationalen Gerichts, unter Berücksichtigung der Gesamtheit der vorstehenden Erwägungen zu prüfen, ob nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen die Anforderungen erfüllen, die sich aus den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes ergeben.
- Zum Eigentumsrecht
- 89 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen außerdem geltend, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen das in Art. 17 Abs. 1 der Charta verankerte Eigentumsrecht der Betreiber von Spielhallen verletzen.
- 90 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung, die eine Beschränkung im Sinne von Art. 56 AEUV darstellt, auch das in Art. 17 der Charta verankerte Eigentumsrecht einschränken kann. Der Gerichtshof hat außerdem bereits entschieden, dass eine nicht gerechtfertigte oder unverhältnismäßige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 56 AEUV auch nicht nach Art. 52 Abs. 1 der Charta in Bezug auf deren Art. 17 zulässig ist (Urteil Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 57 und 59).
- 91 Folglich erfasst im vorliegenden Fall die in den Rn. 56 bis 73 des vorliegenden Urteils

vorgenommene Prüfung der Beschränkung, die die im Ausgangsverfahren streitigen Rechtsvorschriften in Bezug auf Art. 56 AEUV darstellen, auch mögliche Einschränkungen der Ausübung des mit Art. 17 der Charta gewährleisteten Eigentumsrechts, so dass es keiner getrennten Prüfung in dieser Hinsicht bedarf (vgl. in diesem Sinne Urteil Pfleger u. a., C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 60).

Antworten auf die dritte, die vierte, die zehnte und die elfte Frage

92 Nach alledem ist auf die dritte, die vierte, die zehnte und die elfte Frage zu antworten, dass Beschränkungen, die sich aus nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren streitigen ergeben können, nur dann durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können, wenn das nationale Gericht nach einer Gesamtwürdigung der Umstände, unter denen diese Rechtsvorschriften erlassen und durchgeführt worden sind, zu dem Ergebnis gelangt,

- dass sie in erster Linie wirklich Ziele verfolgen, die sich auf den Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Bekämpfung von Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen beziehen, wobei der bloße Umstand, dass eine Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten als Nebenfolge – im Wege einer Erhöhung der Steuereinnahmen – auch dem Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats zugutekommt, der Annahme nicht entgegensteht, dass diese Beschränkung in erster Linie wirklich derartige Ziele verfolgt;
- dass sie die genannten Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgen;
- dass sie die Anforderungen erfüllen, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Eigentumsrecht, ergeben.

*Zum Vorliegen eines Verstoßes gegen die Richtlinie 98/34*

93 Mit seiner sechsten und seiner 13. Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 dahin auszulegen ist, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Änderungsgesetz von 2011 vorgesehenen Steuerregeln und das mit dem Änderungsgesetz von 2012 eingeführte Verbot, Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos zu betreiben, „technische Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung sind, die als Entwurf gemäß Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie übermittelt werden müssen.

94 Was erstens nationale Rechtsvorschriften wie die des Änderungsgesetzes von 2011 betrifft, möchte das vorliegende Gericht speziell wissen, ob diese als „technische De-facto-Vorschriften“ im Sinne von Art. 1 Nr. 11 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 98/34 eingestuft werden können.

95 Nach Art. 1 Nr. 11 dritter Gedankenstrich dieser Richtlinie sind „technische De-facto-Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung „technisch[e] Spezifikationen oder sonstig[e] Vorschriften oder ... Vorschriften betreffend Dienste, die mit steuerlichen oder finanziellen Maßnahmen verbunden sind, die auf den Verbrauch der Erzeugnisse oder die Inanspruchnahme der Dienste Einfluss haben, indem sie die Einhaltung dieser technischen Spezifikationen oder sonstigen Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste fördern“.

96 Dem Wortlaut dieser Bestimmung zufolge bezeichnet der Ausdruck „technische De-facto-Vorschriften“ nicht die steuerlichen Maßnahmen selbst, sondern die damit verbundenen technischen Spezifikationen oder sonstigen Vorschriften.

97 Folglich können steuerrechtliche Vorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die von

keiner technischen Spezifikation oder sonstigen Vorschrift begleitet werden, deren Einhaltung sie sicherstellen sollen, nicht als „technische De-facto-Vorschriften“ eingestuft werden.

- 98 Was zweitens nationale Rechtsvorschriften wie die des Änderungsgesetzes von 2012 betrifft, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine nationale Maßnahme, nach der ausschließlich Spielkasinos bestimmte Glücksspiele veranstalten dürfen, eine „technische Vorschrift“ im Sinne von Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 darstellt, soweit sie die Art oder die Vermarktung der in diesem Zusammenhang verwendeten Erzeugnisse wesentlich beeinflussen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Griechenland, C-65/05, EU:C:2006:673, Rn. 61, sowie Fortuna u. a., C-213/11, C-214/11 und C-217/11, EU:C:2012:495, Rn. 24 und 40).
- 99 Ein Verbot, Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos zu betreiben, wie es mit dem Änderungsgesetz von 2012 eingeführt wurde, kann die Vermarktung dieser Automaten, die unter Art. 34 AEUV fallen können, wesentlich beeinflussen (vgl. Urteil Läärä u. a., C-124/97, EU:C:1999:435, Rn. 20 und 24), indem es die Nutzungskanäle für sie verringert.
- 100 Unter diesen Bedingungen ist auf die sechste und die 13. Frage zu antworten, dass Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 dahin auszulegen ist,
- dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffachen und darüber hinaus eine Proportionalsteuer auf diese Tätigkeit einführen, keine „technischen Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung sind und
  - dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, „technische Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung sind, die als Entwurf gemäß Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie übermittelt werden müssen.

#### *Zum Vorliegen einer Schadensersatzpflicht des betreffenden Mitgliedstaats*

##### Zur fünften und zur zwölften Frage

- 101 Mit seiner fünften und seiner zwölften Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 34 AEUV und 56 AEUV dem Einzelnen Rechte verleihen sollen, so dass ein Verstoß gegen diese Artikel durch einen Mitgliedstaat, einschließlich eines Verstoßes durch dessen Gesetzgebungstätigkeit, zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten.
- 102 In Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 30 bis 32 des vorliegenden Urteils brauchen diese Fragen nur insoweit beantwortet zu werden, als sie sich auf Art. 56 AEUV beziehen.
- 103 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, für jeden Fall eines Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat (Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 32, sowie Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieser Grundsatz findet somit u. a. dann Anwendung, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist (Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 36).
- 104 Nach ständiger Rechtsprechung erkennt das Unionsrecht einen Entschädigungsanspruch an, sofern

drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und dass zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht (vgl. u. a. Urteile *Brasserie du pêcheur* und *Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 51, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 20, und *Kommission/Italien*, C-379/10, EU:C:2011:775, Rn. 40).

105 Hinsichtlich der ersten dieser Voraussetzungen, die Gegenstand der Fragen des vorlegenden Gerichts ist, ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Bestimmungen des Vertrags über die Grundfreiheiten für den Einzelnen Rechte begründen, die die nationalen Gerichte zu wahren haben (vgl. in diesem Sinne Urteil *Brasserie du pêcheur* und *Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 54).

106 Folglich ist auf die fünfte und die zwölfte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 56 AEUV dem Einzelnen Rechte verleihen soll, so dass ein Verstoß gegen diesen Artikel durch einen Mitgliedstaat, einschließlich eines Verstoßes durch dessen Gesetzgebungstätigkeit, zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten, soweit der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.

Zur siebten und zur 14. Frage

107 Mit seiner siebten und seiner 14. Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 8 und 9 der Richtlinie 98/34 den Einzelnen Rechte verleihen sollen, so dass ein Verstoß gegen diese Artikel durch einen Mitgliedstaat, einschließlich eines Verstoßes durch dessen Gesetzgebungstätigkeit, zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten.

108 Insoweit geht aus der Rechtsprechung hervor, dass die Richtlinie 98/34, obgleich sie den freien Warenverkehr mittels einer vorbeugenden Kontrolle gewährleisten soll, deren Wirksamkeit erfordert, dass eine unter Verstoß gegen die Art. 8 und 9 dieser Richtlinie erlassene nationale Vorschrift im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Einzelnen unangewandt bleibt, in keiner Weise den materiellen Inhalt der Rechtsnorm festlegt, auf deren Grundlage das nationale Gericht den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden hat. Diese Richtlinie begründet somit für Einzelne weder Rechte noch Pflichten (Urteil *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, Rn. 51).

109 Unter diesen Bedingungen ist festzustellen, dass die erste der in Rn. 104 angeführten Voraussetzungen nicht erfüllt ist, so dass sich Einzelne nicht auf die Nichteinhaltung der Art. 8 und 9 dieser Richtlinie berufen können, um den betreffenden Mitgliedstaat auf der Grundlage des Unionsrechts in Haftung zu nehmen.

110 Folglich ist auf die siebte und die 14. Frage zu antworten, dass die Art. 8 und 9 der Richtlinie 98/34 dem Einzelnen keine Rechte verleihen sollen, so dass ein Verstoß gegen diese Artikel durch einen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Unionsrechts nicht zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten.

Zur 15. Frage

111 Mit seiner 15. Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, inwieweit sich der Umstand, dass

nationale Rechtsvorschriften einen Bereich betreffen, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, auf die Beantwortung der fünften, der siebten, der zwölften und der 14. Frage auswirkt.

- 112 Insoweit genügt der Hinweis, dass die Mitgliedstaaten – wie in Rn. 34 ausgeführt – ihre Befugnisse unter Wahrung des Unionsrechts, insbesondere der vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten, ausüben müssen, die auf Situationen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, anwendbar sind.
- 113 Unter diesen Bedingungen müssen die Rechtfertigungen, die ein Mitgliedstaat für eine Beschränkung dieser Grundfreiheiten anführt, auch dann im Licht der Grundrechte ausgelegt werden, wenn diese Beschränkung einen Bereich betrifft, der in die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats fällt, sobald die in Rede stehende Situation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt (vgl. in diesem Sinne Urteil Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 21).
- 114 Außerdem löst jeder von einem Mitgliedstaat begangene Verstoß gegen das Unionsrecht, auch wenn er einen Bereich betrifft, der in die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats fällt, dessen Haftung aus, sofern die in Rn. 104 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 115 Folglich ist auf die 15. Frage zu antworten, dass sich der Umstand, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen einen Bereich betreffen, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, nicht auf die Beantwortung der von dem vorliegenden Gericht gestellten Fragen auswirkt.

### **Kosten**

- 116 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die, ohne einen Übergangszeitraum vorzusehen, den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffachen und darüber hinaus eine Proportionalsteuer auf diese Tätigkeit einführen, stellen eine Beschränkung der mit Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit dar, soweit sie geeignet sind, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit in Gestalt des Betriebs von Geldspielautomaten in Spielhallen zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.**
- 2. Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die, ohne einen Übergangszeitraum oder eine Entschädigung der Spielhallenbetreiber vorzusehen, den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, stellen eine Beschränkung der mit Art. 56 AEUV gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit dar.**
- 3. Beschränkungen, die sich aus nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren streitigen ergeben können, können nur dann durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, wenn das nationale Gericht nach einer Gesamtwürdigung der Umstände, unter denen diese Rechtsvorschriften erlassen**

und durchgeführt worden sind, zu dem Ergebnis gelangt,

- dass sie in erster Linie wirklich Ziele verfolgen, die sich auf den Schutz der Verbraucher vor Spielsucht und die Bekämpfung von Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen beziehen, wobei der bloße Umstand, dass eine Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten als Nebenfolge – im Wege einer Erhöhung der Steuereinnahmen – auch dem Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats zugutekommt, der Annahme nicht entgegensteht, dass diese Beschränkung in erster Linie wirklich derartige Ziele verfolgt;
  - dass sie die genannten Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgen;
  - dass sie die Anforderungen erfüllen, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Eigentumsrecht, ergeben.
4. **Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 geänderten Fassung ist dahin auszulegen,**
- dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verfünffachen und darüber hinaus eine Proportionalsteuer auf diese Tätigkeit einführen, keine „technischen Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung sind und
  - dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, „technische Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung sind, die als Entwurf gemäß Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie übermittelt werden müssen.
5. **Art. 56 AEUV soll dem Einzelnen Rechte verleihen, so dass ein Verstoß gegen diesen Artikel durch einen Mitgliedstaat, einschließlich eines Verstoßes durch dessen Gesetzgebungstätigkeit, zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten, soweit der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.**
6. **Die Art. 8 und 9 der Richtlinie 98/34 in der durch die Richtlinie 2006/96 geänderten Fassung sollen dem Einzelnen keine Rechte verleihen, so dass ein Verstoß gegen diese Artikel durch einen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Unionsrechts nicht zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten.**
7. **Der Umstand, dass nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen einen Bereich betreffen, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, wirkt sich nicht auf die Beantwortung der von dem vorlegenden Gericht gestellten Fragen aus.**

Unterschriften

\* [Verfahrenssprache](#): Ungarisch.