

Urteil des EuGH in der Rechtssache Berlington Hungary: Verbot von Geldspielautomaten außerhalb von Spielcasinos erfordert Entschädigungsregelung oder Übergangszeit

von Rechtsanwalt Martin Arendts, M.B.L.-HSG

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat am 11. Juni 2015 in der Rechtssache Berlington Hungary (Rs. C-98/14) sein Urteil verkündet. In dieser Sache hatte der ungarische Hauptstädtische Gerichtshof (Fővárosi Törvényszék) dem EuGH gleich 15 Fragen zum ungarischen Glücksspielrecht vorgelegt (zu den Vorlagefragen siehe: <http://wettrecht.blogspot.de/2014/05/neue-vorlage-den-europaischen.html>).

Hintergrund dieser Vorlage sind die restriktiven Gesetzgebungsinitiativen der rechtskonservativen ungarischen Regierung. 2011 wurde zunächst massiv an der Steuerschraube gedreht und die Spielsteuer für Automaten ohne Übergangszeitraum verfünffacht. 2012 wurde dann der Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen komplett verboten (so dass diese nur noch in den Spielbanken erlaubt sind, deren Zahl allerdings deutlich erhöht wurde).

Dieses Vorgehen hält der EuGH für nicht mit Unionsrecht vereinbar. Widerrufe der nationale Gesetzgeber eine Genehmigung, die ihrem Inhaber die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ermöglicht, müsse er eine angemessene Entschädigungsregelung oder einen hinreichend langen Übergangszeitraum vorsehen, damit sich der Inhaber der Genehmigung darauf einstellen könne. Tatsächliche Feststellungen müsse das nationale Gericht treffen.

Der EuGH stellt zunächst fest, dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb und die Ausübung bestimmter Glücksspiele nur noch in Spielcasinos erlauben, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen. Auch könne eine Maßnahme, mit der die Steuern auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen drastisch erhöht werden, ebenfalls als beschränkend gewertet werden, wenn sie geeignet sei, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit in Gestalt des Betriebs von Geldspielautomaten in Spielhallen zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen. Hierzu führt der Gerichtshof aus, dass dies der Fall wäre, wenn das nationale Gericht feststellen sollte, dass die Steuererhöhung den rentablen Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen verhindert und dadurch ihren Betrieb tatsächlich auf Spielcasinos beschränkt hätte.

Nach Auffassung des EuGH können die mit den streitigen Maßnahmen verfolgten Ziele, nämlich der Schutz der Verbraucher vor Spielsucht sowie die Verhinderung von Kriminalität und Betrug im Zusammenhang mit dem Spielen, Beschränkungen von Glücksspieltätigkeiten zwar grundsätzlich rechtfertigen. Mit diesen Beschränkungen müssen die genannten Ziele jedoch in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden (so die ständige Rechtsprechung des EuGH). Eine entsprechende kohärente und systematische Regelung bezweifelt der EuGH, indem er darauf verweist, dass Ungarn offenbar eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten verfolgt, in deren Rahmen u. a. im Jahr 2014 neue Konzessionen zum Betrieb von Spielcasinos erteilt

wurden. Bei einer solchen Politik könne nur dann davon ausgegangen werden, dass sie die genannten Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolge, wenn sie zum einen geeignet ist, einem tatsächlichen Problem in Verbindung mit kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Spielen sowie der Spielsucht in Ungarn abzuwehren, und zum anderen keinen Umfang hat, der sie mit dem Ziel der Eindämmung der Spielsucht unvereinbar macht. Dies sei vom nationalen Gericht zu prüfen.

Das nationale Gericht wird auch zu prüfen haben, ob die in Rede stehenden Maßnahmen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie das Eigentumsrecht der Spielhallenbetreiber beachten. In diesem Zusammenhang weist der EuGH darauf hin, dass der nationale Gesetzgeber, wenn er Genehmigungen widerruft, die ihren Inhabern die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ermöglichen, eine angemessene Entschädigungsregelung oder einen hinreichend langen Übergangszeitraum vorsehen muss, damit sich die Inhaber der Genehmigungen darauf einstellen können.

Interessant sind die Ausführungen des EuGH zur unionsrechtlichen Staatshaftung. Sofern eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit festgestellt werden sollte, könnten die Spielhallenbetreiber vom ungarischen Staat Ersatz für den ihnen infolge dieses Verstoßes gegen das Unionsrecht entstandenen Schaden erhalten, soweit der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.

Tenor des Urteils des EuGH:

1. Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die, ohne einen Übergangszeitraum vorzusehen, den Betrag einer Pauschalsteuer auf den Betrieb von Geldspielautomaten in Spielhallen vervielfachen 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

gerechtigt 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 Glückspieltätigkeiten 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 und

– 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 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.

