Sammlung der Rechtsprechung

BESCHLUSS DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

12. Mai 2016*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Verfahrensordnung des Gerichtshofs — Art. 53 Abs. 2 — Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr — Rein interner Sachverhalt — Offensichtliche Unzuständigkeit des Gerichtshofs“

In den verbundenen Rechtssachen C-692/15 bis C-694/15

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidungen vom 12. November 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 21. Dezember 2015, in den Verfahren

Security Service Srl (C-692/15),

Il Camaleonte Srl (C-693/15),

Vigilanza Privata Turris Srl (C-694/15)

gegen

Ministero dell’Interno (C-692/15 und C-693/15),

Questura di Napoli,

Questura di Roma (C-692/15)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund, S. Rodin (Berichterstatter) und E. Regan,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund der nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Entscheidung, gemäß Art. 53 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden,

folgenden

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Beschluss

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV.

2 Sie ergehen im Rahmen dreier Rechtsstreitigkeiten zwischen der Security Service Srl (Rechtssache C-692/15), der Il Camaleonte Srl (Rechtssache C-693/15) und der Vigilanza Privata Turris Srl (Rechtssache C-694/15) (im Folgenden zusammen: Sicherheitsunternehmen) einerseits und dem Ministero dell'Interno (Innenministerium) (Rechtssachen C-692/15 und C-693/15), der Questura di Napoli (Quästur [Polizeipräsidium] Neapel, Italien) und der Questura di Roma (Quästur Rom, Italien) (Rechtssache C-692/15) andererseits wegen der Rechtmäßigkeit von Anforderungen an die Erbringung bestimmter Sicherheitsdienstleistungen.

Rechtlicher Rahmen

Italienisches Recht

3 Art. 2 des Regio decreto-legge n. 1952/1935 (convertito in legge n. 508/1936) (Königliches Gesetzesdekret Nr. 1952/1935 [umgewandelt in das Gesetz Nr. 508/1936]) schreibt jedem, der einen privaten Sicherheitsdienst betreiben will, vor, die Regelung dieses Dienstes von der Quästur der Provinz, in der die betreffende Person solche Dienstleistungen anzubieten beabsichtigt, genehmigen zu lassen.

4 Art. 3 des Decreto-legge Nr. 1952/1935 lautet:

„Der Quästor [Polizeipräsident] hat die Befugnis, die gemäß dem vorstehenden Artikel vorgeschlagenen Dienstregelungen zu ändern und alle Verpflichtungen hinzuzufügen, die er für im öffentlichen Interesse angemessen hält."

5 Die Verordnung zur Regelung der Mindestmerkmale des Organisationsplans und der Mindestqualitätsanforderungen an Sicherheitsunternehmen und -dienstleistungen, die mit dem Decreto ministeriale n. 269 (Ministerialdekret Nr. 269) vom 1. Dezember 2010 erlassen wurde, legt dem vorlegenden Gericht zufolge die Mindestmerkmale und Mindestanforderungen fest, denen ein Sicherheitsunternehmen entsprechen muss, um eine Erlaubnis zur Ausübung seiner Tätigkeit zu erhalten; die Befugnis des Polizeipräsidenten, besondere Bestimmungen für besondere Umstände oder besondere Gebiete zu erlassen, bleibt davon unberührt.

Ausgangsverfahren

6 Im Hinblick auf die Aufnahme einer Tätigkeit in der Provinz Neapel stellte jedes der drei Sicherheitsunternehmen bei der Quästur Neapel einen Antrag auf Genehmigung seiner „technischen Regelung der Dienstleistungen". Mit Bescheiden vom 10. Februar, vom 4. September bzw. vom 7. Juli 2014 genehmigte die Quästur Neapel diese Regelungen unter der Auflage, dass darin u. a. vorgesehen wird, dass diese Unternehmen bei jedem Einsatz des Sicherheitsdiensts im Streifendienst, im Alarmverfolgungsdienst und im Werttransport bis zu einem Betrag von 100 000 Euro zumindest zwei Bedienstete einsetzen (im Folgenden: fragliche Auflagen).

7 Security Service focht den sie betreffenden Bescheid der Quästur Neapel beim Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) an. Il Camaleonte und Vigilanza Privata Turris brachten beim Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Regionales Verwaltungsgericht Kampanien, Italien) ebenfalls entsprechende Klagen ein.

8 Diese drei Klagen wurden von den jeweiligen Gerichten abgewiesen.

9 Die Sicherheitsunternehmen legten gegen diese abweisenden Entscheidungen bei dem vorlegenden Gericht Rechtsmittel ein und machten darin insbesondere geltend, dass die fraglichen Auflagen zum einen der einschlägigen nationalen Regelung zur Festlegung der Mindestvorschriften für die Organisation und die Dienstleistungen dieser Unternehmen und zum anderen den Grundprinzipien des Unionsrechts im Bereich der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, wie sie im Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2007, Kommission/Italien (C-465/05, EU:C:2007:781), ausgelegt worden seien, widersprächen.

10 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass den fraglichen Auflagen im Hinblick auf das nationale Recht keine Mängel anhafteten.

11 Was das Unionsrecht betrifft, hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob die im Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Italien (C-465/05, EU:C:2007:781), gezogenen Schlussfolgerungen anwendbar sind, wenn es um die Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Auflagen mit den Art. 49 und 56 AEUV geht.

12 Die fraglichen Auflagen bezögen sich auf alle privaten Sicherheitsdienste in den Provinzen Neapel und Caserta (Italien) und entfalteten somit keine diskriminierenden Wirkungen, die mit Grundsätzen wie der Wettbewerbsfreiheit, der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr unvereinbar wären.

13 Außerdem erscheine die durch die fraglichen Auflagen verursachte Erhöhung der laufenden Kosten für die Sicherheitsunternehmen nicht untragbar und seien die von der Quästur von Neapel erlassenen Maßnahmen – auch wenn sie ermessensabhängig seien – im Hinblick auf die objektiven Erfordernisse der Provinzen Neapel und Caserta nicht unverhältnismäßig. Zudem ergänze die Tätigkeit der Sicherheitsunternehmen die Tätigkeit der Polizei zur Verhütung von Straftaten und zur Bekämpfung der Kriminalität. Daher liege es nicht nur im Interesse der privaten Auftraggeber dieser Unternehmen, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit und der öffentlichen Verwaltung, dass die Tätigkeit dieser Unternehmen anhand bestimmter Effizienz- und Effektivitätskriterien organisiert werde.

14 Das vorlegende Gericht hält es zwar für möglich, die bei ihm anhängigen Rechtsmittel zurückzuweisen, ist jedoch der Auffassung, dass die Voraussetzungen, um den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV um Vorabentscheidung zu ersuchen, erfüllt seien.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Vorabentscheidungsersuchen

15 Nach Art. 53 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs kann dieser, wenn er für die Entscheidung über eine Rechtssache offensichtlich unzuständig oder ein Ersuchen oder eine Klage offensichtlich unzulässig ist, nach Anhörung des Generalanwalts jederzeit die Entscheidung treffen, durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden, ohne das Verfahren fortzusetzen.

16 Diese Bestimmung ist in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen anzuwenden.

17 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das mit Art. 267 AEUV eingerichtete Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen (vgl. u. a. Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Die Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens sind ausdrücklich in Art. 94 der Verfahrensordnung aufgeführt, von dem das vorlegende Gericht im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit Kenntnis haben sollte und den es sorgfältig zu beachten hat (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 3. Juli 2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, Rn. 21).

19 Der Gerichtshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht sachdienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen (vgl. u. a. Beschluss vom 18. April 2013, Adiamix, C-368/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:257, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

20 Das vorlegende Gericht hat zudem die genauen Gründe anzugeben, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat und ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof für erforderlich hält. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass es unerlässlich ist, dass das nationale Gericht ein Mindestmaß an Erläuterungen zu den Gründen für die Wahl der Vorschriften des Unionsrechts, um deren Auslegung es ersucht, und zu dem Zusammenhang gibt, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den bei ihm anhängigen Rechtsstreit anzuwendenden nationalen Recht herstellt (vgl. u. a. Beschluss vom 4. Juni 2015, Argenta Spaarbank, C-578/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:372, Rn. 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 Die Angaben und Fragen in den Vorlageentscheidungen sollen nicht nur dem Gerichtshof sachdienliche Antworten ermöglichen, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten Gelegenheit geben, gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union Erklärungen abzugeben. Der Gerichtshof hat darauf zu achten, dass diese Gelegenheit gegeben wird, da den Beteiligten nach dieser Vorschrift nur die Vorlageentscheidungen – zusammen mit einer Übersetzung in die Amtssprache des jeweiligen Mitgliedstaats – zugestellt werden, nicht aber dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht gegebenenfalls übermittelte nationale Verfahrensakten (Urteil vom 11. Juni 2015, Base Company und Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur – u. a. – dann abgelehnt werden, wenn die Vorschrift des Unionsrechts, um deren Auslegung der Gerichtshof ersucht wird, offensichtlich nicht angewandt werden kann (Urteil vom 17. September 2015, van der Lans, C-257/14, EU:C:2015:618, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Soweit die Vorabentscheidungsersuchen die Vereinbarkeit der fraglichen Auflagen mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr betreffen, ist darauf hinzuweisen, dass diese nicht für Sachverhalte gelten, die sich ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaats abspielen (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 3. Juli 2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Aus den Vorabentscheidungsersuchen ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Sicherheitsunternehmen über Niederlassungen irgendwo anders als in Italien verfügten oder dass sich der Sachverhalt hinsichtlich anderer Umstände im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten nicht ausschließlich innerhalb dieses Mitgliedstaats abspielte.

25 Die Vorabentscheidungsersuchen enthalten mithin keine konkreten Angaben, die die Feststellung zuließen, dass die Art. 49 und 56 AEUV auf die Umstände der Ausgangsrechtsstreitigkeiten Anwendung finden können.

26 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der rein innerstaatliche Charakter des betreffenden Sachverhalts den Gerichtshof unter bestimmten Voraussetzungen nicht daran hindert, eine nach Art. 267 AEUV vorgelegte Frage zu beantworten.

27 Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn das nationale Recht dem vorlegenden Gericht vorschreibt, einem Angehörigen des Mitgliedstaats, in dem sich dieses Gericht befindet, die gleichen Rechte zuzuerkennen, wie sie dem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats in der gleichen Lage

aufgrund des Unionsrechts zustünden, oder wenn das Vorabentscheidungsersuchen Vorschriften des Unionsrechts betrifft, auf die das nationale Recht eines Mitgliedstaats zur Bestimmung der auf einen rein innerstaatlichen Sachverhalt anwendbaren Vorschriften verweist (Beschluss vom 3. Juli 2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Es ist jedoch, auch wenn er in einem solchen Fall die erbetene Auslegung vornehmen kann, nicht Sache des Gerichtshofs, eine solche Initiative zu ergreifen, wenn sich dem Vorabentscheidungsersuchen nicht entnehmen lässt, dass dem vorlegenden Gericht tatsächlich eine solche Verpflichtung obliegt (vgl. Beschluss vom 30. Januar 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, Rn. 15).

29 In der Vorlageentscheidung findet sich kein Anhaltspunkt, der den Schluss zuließe, dass das italienische Recht dem vorlegenden Gericht vorschreibt, den in Italien ansässigen Sicherheitsunternehmen die gleichen Rechte zuzuerkennen, wie sie einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen in der gleichen Lage aufgrund des Unionsrechts zustünden, oder dass das italienische Recht zur Bestimmung der auf einen rein innerstaatlichen Sachverhalt anwendbaren Vorschriften auf das Unionsrecht verweist.

30 Es bleibt dem vorlegenden Gericht indes unbenommen, ein neues Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen, wenn es dem Gerichtshof alle Angaben zu liefern vermag, die ihm eine Entscheidung ermöglichen (vgl. in diesem Sinne Beschlüsse vom 14. März 2013, EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais, C-240/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:173, Rn. 22, vom 18. April 2013, Adiamix, C-368/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:257, Rn. 35, und vom 5. November 2014, Hunland-Trade, C-356/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2340, Rn. 24).

31 Unter diesen Umständen ist auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 2 der Verfahrensordnung festzustellen, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) vorgelegten Fragen offensichtlich unzuständig ist.

Kosten

32 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden 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) beschlossen:

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für die Beantwortung der vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidungen vom 12. November 2015 vorgelegten Fragen offensichtlich unzuständig.

Unterschriften