Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

21. März 2019*

[Text berichtigt mit Beschluss vom 27. Juni 2019]

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Auftragsvergabe – Richtlinie 2014/24/EU – Art. 10 Buchst. h – Besondere Ausnahmen für Dienstleistungsaufträge – Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr – Gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen – Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung – Qualifizierter Krankentransport“

In der Rechtssache C-465/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Oberlandesgericht Düsseldorf (Deutschland) mit Entscheidung vom 12. Juni 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 2. August 2017, in dem Verfahren

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

gegen

Stadt Solingen,

Beteiligte:

Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V.,

Malteser Hilfsdienst e. V.,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer M. Vilaras in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Dritten Kammer sowie der Richter J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan und D. Šváby (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 5. September 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Falck Rettungsdienste GmbH und der Falck A/S, vertreten durch die Rechtsanwälte P. Friton und H.-J. Prieß,

– der Stadt Solingen, vertreten durch Rechtsanwältin H. Glahs sowie die Rechtsanwälte M. Kottmann und M. Rafii,

– des Arbeiter-Samariter-Bundes Regionalverband Bergisch Land e. V., vertreten durch die Rechtsanwälte J.-V. Schmitz und N. Lenger sowie Rechtsanwältin J. Wollmann,

– des Malteser Hilfsdienstes e. V., vertreten durch Rechtsanwalt W. Schmitz-Rode,

– des Deutschen Roten Kreuzes, Kreisverband Solingen, vertreten durch die Rechtsanwälte R. M. Kieselmann und M. Pajunk,

– der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,

– der rumänischen Regierung, vertreten durch C.-R. Canțăr, R. H. Radu, R. I. Hațieganu und C.-M. Florescu als Bevollmächtigte,

– der norwegischen Regierung, vertreten durch M. R. Norum und K. B. Moen als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch A. C. Becker und P. Ondrůšek als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. November 2018

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014, L 94, S. 65).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, den die Falck Rettungsdienste GmbH und die Falck A/S gegen die Stadt Solingen (Deutschland) führen. Gegenstand des Rechtsstreits ist die freihändige Vergabe des Auftrags „Rettungsdienstleistungen in Solingen – Projektnummer V16737/128“, Los 1 und 2 (im Folgenden: streitiger Auftrag), ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union*.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2014/24

3 Die Erwägungsgründe 28, 117 und 118 der Richtlinie 2014/24 lauten:

„(28) Diese Richtlinie sollte nicht für bestimmte von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbrachte Notfalldienste gelten, da der spezielle Charakter dieser Organisationen nur schwer gewahrt werden könnte, wenn die Dienstleistungserbringer nach den in dieser Richtlinie festgelegten Verfahren ausgewählt werden müssten. Diese Ausnahme sollte allerdings nicht über das notwendigste Maß hinaus ausgeweitet werden. Es sollte daher ausdrücklich festgelegt werden, dass der Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung nicht ausgenommen sein sollte. In diesem Zusammenhang muss im Übrigen deutlich gemacht werden, dass die CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge)] -Gruppe 601 „Landverkehr“ nicht den Einsatz von Krankenwagen beinhaltet, der unter die CPV-Klasse 8514 fällt. Es sollte daher klargestellt werden, dass für unter den CPV-Code 8514 30 00-3 fallende Dienstleistungen, die ausschließlich im Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung bestehen, die Sonderregelung [für soziale und andere besondere Dienstleistungen] gelten soll. Folglich würden auch gemischte Aufträge für Dienste von Krankenwagen generell unter die Sonderregelung fallen, falls der Wert des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung höher wäre als der Wert anderer Rettungsdienste.

…

(117) Die Erfahrung hat gezeigt, dass einige andere Dienstleistungen, wie Rettungsdienste, Feuerwehrdienste und Strafvollzugsdienste, in der Regel nur dann ein grenzüberschreitendes Interesse bieten, wenn sie aufgrund eines relativ hohen Auftragswerts eine ausreichend große kritische Masse erreichen. Soweit sie nicht vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen sind, sollten sie daher in die Sonderregelung aufgenommen werden. Insofern ihre Erbringung tatsächlich auf Aufträgen beruht, wären andere Kategorien von Dienstleistungen, wie staatliche Dienstleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen für die Allgemeinheit, in der Regel wahrscheinlich erst ab einem Schwellenwert von 750 000 [Euro] von grenzüberschreitendem Interesse; sie sollten daher nur dann der Sonderregelung unterliegen.

(118) Um die Kontinuität der öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, sollte es im Rahmen dieser Richtlinie gestattet sein, die Teilnahme an Vergabeverfahren für bestimmte Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und kulturellen Bereich Organisationen, die nach dem Prinzip der Mitarbeiterbeteiligung oder der aktiven Mitbestimmung der Belegschaft an der Führung der Organisation arbeiten, oder bestehenden Organisationen wie Genossenschaften zur Erbringung dieser Dienstleistungen an die Endverbraucher vorzubehalten. Diese Bestimmung gilt ausschließlich für bestimmte Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialbereich und damit verbundene Dienstleistungen, bestimmte Dienstleistungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, bestimmte Bibliotheks-, Archiv-, Museums- und sonstige kulturelle Dienstleistungen, Sportdienstleistungen und Dienstleistungen für private Haushalte; ihr Ziel ist es nicht, die sonst durch diese Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen abzudecken. Für diese Dienstleistungen sollte nur die Sonderregelung gelten.“

4 Art. 10 („Besondere Ausnahmen für Dienstleistungsaufträge“) Buchst. h der Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt nicht für öffentliche Dienstleistungsaufträge, die Folgendes zum Gegenstand haben:

…

h) Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden und die unter die folgenden CPV-Codes fallen: 75250000-3 [Dienstleistungen der Feuerwehr und von Rettungsdiensten], 75251000-0 [Dienstleistungen der Feuerwehr], 75251100-1 [Brandbekämpfung], 75251110-4 [Brandverhütung], 75251120-7 [Waldbrandbekämpfung], 75252000-7 [Rettungsdienste], 75222000-8 [Zivilverteidigung], 98113100-9 [Dienstleistungen im Bereich der nuklearen Sicherheit] und 85143000-3 [Einsatz von Krankenwagen] mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung;

…“

5 Titel III („Besondere Beschaffungsregelungen“) Kapitel I („Soziale und andere besondere Dienstleistungen“) enthält die Art. 74 bis 77.

6 In Art. 77 („Bestimmten Dienstleistungen vorbehaltene Aufträge“) der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass öffentliche Auftraggeber Organisationen das Recht zur Teilnahme an Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge ausschließlich für jene Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und kulturellen Bereich nach Artikel 74 vorbehalten, die unter die CPV-Codes 7512 10 00-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, 85000000-9 bis 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 und 98133110-8 fallen.

(2) Eine Organisation nach Absatz 1 muss alle nachfolgenden Bedingungen erfüllen:

a) ihr Ziel ist die Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe, die an die Erbringung der in Absatz 1 genannten Dienstleistungen geknüpft ist;

b) die Gewinne werden reinvestiert, um das Ziel der Organisation zu erreichen. Etwaige Gewinnausschüttungen oder -zuweisungen sollten auf partizipatorischen Überlegungen beruhen;

c) die Management- oder Eigentümerstruktur der Organisation, die den Auftrag ausführt, beruht auf der Eigenverantwortung der Arbeitnehmer oder auf partizipatorischen Grundsätzen oder erfordert die aktive Mitwirkung der Arbeitnehmer, Nutzer oder Interessenträger, und

d) die Organisation hat von dem betreffenden öffentlichen Auftraggeber nach diesem Artikel in den letzten drei Jahren keinen Auftrag für die betreffenden Dienstleistungen erhalten.

…“

Deutsches Recht

7 § 107 („Allgemeine Ausnahmen“) Abs. 1 Nr. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750) in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: GWB) bestimmt:

„(1) Dieser Teil [4] ist nicht anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen

…

4. zu Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden und die unter die Referenznummern des Common Procurement Vocabulary 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 und 85143000-3 mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung fallen; gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen im Sinne dieser Nummer sind insbesondere die Hilfsorganisationen, die nach Bundes- oder Landesrecht als Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen anerkannt sind.“

8 Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) vom 24. November 1992 umfasst der Rettungsdienst die Notfallrettung, den Krankentransport und die Versorgung einer größeren Anzahl Verletzter oder Kranker bei außergewöhnlichen Schadensereignissen. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 hat die Notfallrettung die Aufgabe, bei Notfallpatientinnen und Notfallpatienten lebensrettende Maßnahmen am Notfallort durchzuführen, deren Transportfähigkeit herzustellen und sie unter Aufrechterhaltung der Transportfähigkeit und Vermeidung weiterer Schäden mit Notarzt- oder Rettungswagen oder Luftfahrzeugen in ein für die weitere Versorgung geeignetes Krankenhaus zu befördern. Gemäß § 2 Abs. 3 hat der Krankentransport die Aufgabe, Kranken oder Verletzten oder sonstigen hilfsbedürftigen Personen, die nicht unter § 2 Abs. 2 des Gesetzes fallen, fachgerechte Hilfe zu leisten und sie unter Betreuung durch qualifiziertes Personal mit Krankenkraftwagen oder mit Luftfahrzeugen zu befördern.

9 § 26 Abs. 1 Satz 2 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726) in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: ZSKG) bestimmt, dass für die Mitwirkung bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz insbesondere der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst geeignet sind.

10 § 18 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz vom 17. Dezember 2015 (im Folgenden: BHKG NRW) lautet:

„(1) Private Hilfsorganisationen helfen bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen, Großeinsatzlagen und Katastrophen, wenn sie ihre Bereitschaft zur Mitwirkung der obersten Aufsichtsbehörde gegenüber erklärt haben und diese die allgemeine Eignung zur Mitwirkung und einen Bedarf für die Mitwirkung festgestellt hat (anerkannte Hilfsorganisationen). …

(2) Für die in § 26 Absatz 1 Satz 2 [ZSKG] genannten Organisationen bedarf es einer Erklärung zur Mitwirkung und einer allgemeinen Eignungsfeststellung nicht.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

11 Die Stadt Solingen entschied im März 2016, den Auftrag über kommunale Rettungsdienstleistungen für die Dauer von fünf Jahren neu zu vergeben. Das Beschaffungsvorhaben betraf insbesondere zum einen den Einsatz in der Notfallrettung auf kommunalen Rettungswagen mit der Hauptaufgabe der Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten durch Rettungsassistenten, unterstützt durch einen Rettungssanitäter, sowie zum anderen den Einsatz im Krankentransport mit der Hauptaufgabe der Betreuung und Versorgung von Patienten durch einen Rettungssanitäter, unterstützt durch einen Rettungshelfer.

12 Die Stadt Solingen nahm keine Auftragsbekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union* vor. Vielmehr forderte sie am 11. Mai 2016 vier Hilfsorganisationen, darunter die drei beim vorlegenden Gericht Beigeladenen, zur Angebotsabgabe auf.

13 Nach Eingang der Angebote erhielten der Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V. und der Malteser Hilfsdienst e. V. jeweils eines der beiden Lose, aus denen sich der streitige Auftrag zusammensetzt.

14 Falck Rettungsdienste, ein Rettungs- und Krankendienstunternehmen, sowie die Falck A/S-Gruppe, zu der Falck Rettungsdienste gehört (im Folgenden gemeinsam bezeichnet als: Falck), werfen der Stadt Solingen vor, den streitigen Auftrag vergeben zu haben, ohne zuvor eine Auftragsbekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht zu haben. Daher beantragten sie bei der Vergabekammer Rheinland (Deutschland) eine Nachprüfung mit dem Ziel, festzustellen, dass sie durch die *De-facto*-Vergabe in ihren Rechten verletzt seien und die Stadt Solingen selbst bei fortbestehender Beschaffungsabsicht verpflichtet sei, die Dienstleistungen in einem unionsrechtskonformen Vergabeverfahren zu vergeben.

15 Mit Beschluss vom 19. August 2016 verwarf die Vergabekammer den Nachprüfungsantrag als unzulässig.

16 Falck legte gegen den Beschluss der Vergabekammer Rheinland ein Rechtsmittel beim Oberlandesgericht Düsseldorf (Deutschland) ein. Sie rügte, die Vergabekammer habe § 107 Abs. 1 Nr. 4 1. Halbsatz GWB, der seinem Wortlaut nach mit Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 übereinstimme, nicht richtlinienkonform ausgelegt.

17 Vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf trägt Falck vor, die im Ausgangsverfahren fraglichen Rettungsdienstleistungen seien keine Dienstleistungen der Gefahrenabwehr. Der Begriff der „Gefahrenabwehr“ erfasse nur die Abwehr von Gefahren für große Menschenmengen in Extremsituationen, so dass er keine eigene Bedeutung habe und nicht die Abwehr von Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit einzelner Personen erfasse. Daraus folge, dass der qualifizierte Krankentransport, der neben der Transportleistung die Betreuung und Versorgung durch einen Rettungssanitäter, unterstützt durch einen Rettungshelfer, enthalte (im Folgenden: qualifizierter Krankentransport), nicht unter die Ausnahme nach Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 falle, da es sich nur um einen Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung handele.

18 Des Weiteren könne der nationale Gesetzgeber nicht entscheiden, dass es sich bei den drei beim vorlegenden Gericht Beigeladenen nur deswegen um gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen handele, weil sie nach nationalem Recht als Hilfsorganisationen gemäß § 107 Abs. 1 Nr. 4 2. Halbsatz GWB anerkannt seien. Die Bedingungen, von denen das Unionsrecht die Einordnung als „gemeinnützige Organisation“ abhängig mache, seien nämlich mit Blick auf die Urteile vom 11. Dezember 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ u. a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), sowie vom 28. Januar 2016, CASTA u. a. (C-50/14, EU:C:2016:56), oder zumindest mit Blick auf Art. 77 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 strenger.

19 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass das von Falck eingelegte Rechtsmittel Erfolg haben könnte, wenn auch nur eine der Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands gemäß § 107 Abs. 1 Nr. 4 GWB nicht erfüllt sei. Somit sei erstens zu bestimmen, ob der streitige Auftrag Dienstleistungen der Gefahrenabwehr betreffe, zweitens, ab wann die Voraussetzungen für die Anerkennung als gemeinnützige Organisation oder Vereinigung als erfüllt gälten, und drittens, welche Art von Dienstleistungen unter die in dieser Bestimmung verwendete Formulierung „Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“ fielen.

20 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts geht es beim Katastrophenschutz um unvorhersehbare Großschadensereignisse in Friedenszeiten, während der Zivilschutz den Schutz der Zivilbevölkerung im Kriegsfall erfasst. Der Begriff „Dienstleistungen der Gefahrenabwehr“ könne jedoch die Abwehr drohender Gefahren für Leben und Gesundheit einzelner Personen aufgrund üblicher Risiken wie Feuer, Krankheit und Unfälle betreffen. Diese Auslegung des Begriffs der „Gefahrenabwehr“ sei umso mehr geboten, als das von Falck befürwortete enge Verständnis des Begriffs diesem keinen eigenständigen Regelungsgehalt verleihen würde, weil er sich mit den Begriffen „Katastrophenschutz“ bzw. „Zivilschutz“ decken würde.

21 Ferner liege das Ziel der Ausnahmeregelung in Art. 10 Buchst. h der Verordnung 2014/24 darin, wie im ersten Satz des 28. Erwägungsgrundes klargestellt sei, dass gemeinnützige Organisationen auch weiterhin im Bereich der Notfalldienste zum Wohl der Bürger tätig sein könnten und nicht Gefahr liefen, aus dem Markt verdrängt zu werden, weil die Konkurrenz durch erwerbswirtschaftlich tätige Unternehmen zu groß sei. Jedoch seien gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen vor allem im Bereich des alltäglichen Rettungsdienstes zugunsten Einzelner tätig. Das mit der Ausnahmeregelung verfolgte Ziel würde daher nicht erreicht, wenn die Bereichsausnahme nur dann einschlägig wäre, wenn es um Dienstleistungen zur Abwehr von übergroßen Schadensereignissen gehe.

22 Das vorlegende Gericht fragt sich auch, ob die Regelung in § 107 Abs. 1 Nr. 4 2. Halbsatz GWB mit dem Begriff der gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen in Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 vereinbar ist, da die gesetzliche Anerkennung als Zivil- und Katastrophenschutzorganisation nach nationalem Recht nicht notwendig davon abhänge, ob die Organisation gemeinnützig tätig sei.

23 Insoweit zweifelt das vorlegende Gericht die Argumentation von Falck an, wonach eine gemeinnützige Organisation weitere Voraussetzungen erfüllen müsse, die sich aus Art. 77 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 oder gar aus den Urteilen vom 11. Dezember 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ u. a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), und vom 28. Januar 2016, CASTA u. a. (C-50/14, EU:C:2016:56), ergäben.

24 Das vorlegende Gericht stellt außerdem fest, dass die Dienstleistungen der Gefahrenabwehr, die unter den CPV-Code 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fallen, von der Bereichsausnahme nach Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014 (im Folgenden: Ausnahme) erfasst seien, mit Ausnahme des „Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“ (im Folgenden: Ausnahme von der Ausnahme). Hier stelle sich die Frage, ob mit dieser Ausnahme von der Ausnahme nur die Beförderung eines Patienten mit einem Krankenwagen ohne jede medizinische Betreuung oder auch der sogenannte qualifizierte Krankentransport gemeint sei, bei dem der Patient medizinische Betreuung erhalte.

25 Unter diesen Umständen hat das Oberlandesgericht Düsseldorf beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Handelt es sich bei der Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter und bei der Betreuung und Versorgung von Patienten in einem Krankentransportwagen durch einen Rettungssanitäter/Rettungshelfer um

„Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr“ im Sinne von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24, die unter die CVP-Codes 75252000-7 (Rettungsdienste) und 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fallen?

2. Kann Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 so verstanden werden, dass „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ insbesondere solche Hilfsorganisationen sind, die nach nationalem Recht als Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen anerkannt sind?

3. Sind „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 solche, deren Ziel in der Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und die etwaige Gewinne reinvestieren, um das Ziel der Organisation zu erreichen?

4. Ist der Transport eines Patienten in einem Krankenwagen bei Betreuung durch einen Rettungssanitäter/Rettungshelfer (qualifizierter Krankentransport) ein „Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“ im Sinne von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24, der von der Bereichsausnahme nicht erfasst ist und für den die Richtlinie 2014/24 gilt?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur vierten Frage

26 Einleitend ist in Übereinstimmung mit dem vorlegenden Gericht darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter und beim qualifizierten Krankentransport weder um „Dienstleistungen des Katastrophenschutzes“ noch um „Dienstleistungen des Zivilschutzes“ handelt.

27 Somit ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten und seiner vierten Frage, die zusammen zu prüfen sind, wissen möchte, ob Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass zum einen die Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter und zum anderen der qualifizierte Krankentransport unter den Begriff „Dienstleistungen der Gefahrenabwehr“ und die CPV-Codes 75252000-7 (Rettungsdienste) bzw. 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fallen, so dass sie aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind, oder ob diese Dienstleistungen ein „Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“ sind, die als solche der besonderen Regelung für soziale und andere besondere Dienstleistungen unterfallen.

28 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „Gefahrenabwehr“ in der Richtlinie 2014/24 nicht definiert ist und nach ständiger Rechtsprechung die einheitliche Anwendung des Unionsrechts und der Gleichheitsgrundsatz verlangen, dass die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union autonom und einheitlich auszulegen sind, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der Regelung verfolgten Zweckes zu ermitteln ist (vgl. u. a. Urteile vom 18. Januar 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, Rn. 11, und vom 19. September 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, Rn. 43).

29 Zwar trifft es zu, dass die Begriffe „Zivilschutz“ und „Katastrophenschutz“ auf Situationen Bezug nehmen, in denen man einem Großschadensereignis wie z. B. einem Erdbeben, einem Tsunami oder einem Krieg gegenübersteht. Daraus ergibt sich jedoch nicht unbedingt, dass der ebenfalls in Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 angeführte Begriff der „Gefahrenabwehr“ gleichfalls eine kollektive Dimension aufweisen müsste.

30 Sowohl aus der wörtlichen als auch aus der systematischen Auslegung von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 ergibt sich nämlich, dass die „Gefahrenabwehr“ sowohl Gefahren für die Allgemeinheit als auch Gefahren für Einzelpersonen betrifft.

31 Erstens nennt der Wortlaut der Bestimmung selbst verschiedene CPV-Codes, die auf Gefahren hinweisen, die sowohl die Allgemeinheit als auch Einzelpersonen betreffen können. Dies gilt u. a. für die CPV-Codes 75250000-3 (Dienstleistungen der Feuerwehr und von Rettungsdiensten), 75251000-0 (Dienstleistungen der Feuerwehr), 75251100-1 (Brandbekämpfung), 75251110-4 (Brandverhütung) und mit Blick auf das Ausgangsverfahren insbesondere für die Codes 75252000-7 (Rettungsdienste) und 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen).

32 Würde man fordern, dass die Gefahrenabwehr eine kollektive Dimension aufweist, würde diesem Begriff zweitens jeglicher eigene Inhalt genommen, da er sich systematisch entweder mit dem Zivilschutz oder dem Katastrophenschutz decken würde. Jedoch ist bei verschiedenen möglichen Auslegungen einer Unionsvorschrift derjenigen der Vorzug zu geben, die die praktische Wirksamkeit der Vorschrift zu wahren geeignet ist (Urteil vom 24. Februar 2000, Kommission/Frankreich, C-434/97, EU:C:2000:98, Rn. 21).

33 Drittens wird diese Auslegung von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 in systematischer Hinsicht durch ihren 28. Erwägungsgrund bestätigt, dessen erster Satz nämlich lautet: „Diese Richtlinie sollte nicht für bestimmte von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbrachte Notfalldienste gelten, da der spezielle Charakter dieser Organisationen nur schwer gewahrt werden könnte, wenn die Dienstleistungserbringer nach den in dieser Richtlinie festgelegten Verfahren ausgewählt werden müssten.“ Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie sich nicht allein auf die Notfalldienste beschränkt, die beim Eintritt von Gefahren für die Allgemeinheit geleistet werden. Im Übrigen ist in Übereinstimmung mit dem Vorlagebeschluss zu betonen, dass es sich bei den Tätigkeiten, die von den im Ausgangsverfahren fraglichen Hilfsorganisationen erbracht werden, im Wesentlichen um Notfalldienste handelt, die in der Regel alltägliche Einsätze zugunsten Einzelner betreffen. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts sind diese gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen nämlich gerade aufgrund ihrer Erfahrung durch Einsätze im alltäglichen Rettungsdienst einsatzbereit, wenn sie Leistungen im „Zivilschutz“ oder „Katastrophenschutz“ erbringen müssen.

34 Wie viertens die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen hat, hätte der Unionsgesetzgeber in der Ausnahme von der Ausnahme den einfachen Krankentransport nicht nennen müssen, wenn die Gefahrenabwehr und damit die gesamte Bereichsausnahme nach Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 nur auf den Rettungseinsatz bei Extremsituationen beschränkt wäre. Wie der Generalanwalt in Nr. 48 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, hielt der Gesetzgeber der Union die Bezugnahme auf den „Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“ deswegen für sachdienlich, weil diese Dienstleistungen sonst unter die in der Bestimmung geregelte Ausnahme fallen würden.

35 Daraus folgt, dass das im 28. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 genannte Ziel verfehlt würde, wenn der Begriff der „Gefahrenabwehr“ so zu verstehen wäre, dass er nur die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit umfasst.

36 Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass sowohl die Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter als auch der qualifizierte Krankentransport unter den Begriff der „Gefahrenabwehr“ im Sinne von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 fallen.

37 Somit bleibt zu prüfen, ob diese beiden Dienstleistungen unter einen der in dieser Bestimmung aufgeführten CPV-Codes fallen.

38 Einleitend ist auf die Struktur von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 hinzuweisen, die eine Ausnahme und eine Ausnahme von dieser Ausnahme enthält. Die Bestimmung nimmt nämlich aus dem Geltungsbereich der klassischen Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe die Dienstleistungen aus, die den Katastrophenschutz, den Zivilschutz oder die Gefahrenabwehr betreffen, wenn die doppelte Bedingung eingehalten wird, dass sie unter die in dieser Bestimmung genannten CPV-Codes fallen und von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden. Diese Ausnahme von der Geltung der Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe enthält jedoch insofern eine Ausnahme von der Ausnahme, als dass sie nicht für den Einsatz von Krankenwagen zur Patientenbeförderung gilt, für die die in den Art. 74 bis 77 der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen vereinfachten Beschaffungsregelungen gelten.

39 Wie aus dem 28. Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, besteht das Ziel dieser Ausnahme darin, den speziellen Charakter gemeinnütziger Organisationen oder Vereinigungen zu wahren, indem sie nicht den in der Richtlinie festgelegten Verfahren unterworfen werden. Dort heißt es jedoch auch, dass diese Ausnahme nicht über das unbedingt notwendige Maß hinaus ausgeweitet werden sollte.

40 In diesem Kontext besteht, wie der Generalanwalt in Nr. 64 seiner Schlussanträge sinngemäß ausgeführt hat, kein Zweifel, dass die Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten, die außerdem in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter geleistet wird, unter den CPV-Code 75252000-7 (Rettungsdienste) fällt.

41 Somit ist zu beurteilen, ob der qualifizierte Krankentransport unter denselben Code oder unter den CPV-Code 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fällt.

42 Insoweit scheint sich aus der Formulierung der ersten Vorlagefrage zu ergeben, dass der qualifizierte Krankentransport nicht mit dem Transport von Notfallpatienten gleichzusetzen ist. Wie nämlich der Generalanwalt in Nr. 33 seiner Schlussanträge dargelegt hat, hat das vorlegende Gericht zwischen der Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen und der Betreuung und Versorgung von Patienten in einem Krankentransportwagen durch einen Rettungssanitäter/Rettungshelfer unterschieden. Somit ist festzustellen, dass letztere Betreuung und Versorgung, die das vorlegende Gericht als qualifizierten Krankentransport bezeichnet, nicht mittels eines Rettungswagens vorgenommen wird, der mit der entsprechenden speziellen medizinischen Ausrüstung ausgestattet ist, sondern mittels eines Krankenwagens, bei dem es sich um ein einfaches Transportfahrzeug handeln kann.

43 Aus Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 im Licht ihres 28. Erwägungsgrundes ergibt sich jedoch, dass die darin zugunsten von Dienstleistungen der Gefahrenabwehr bestimmte Ausnahme von den Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe nur für bestimmte Notfalldienste gilt, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden, und dass sie nicht über das unbedingt notwendige Maß hinaus ausgeweitet werden darf.

44 Daraus folgt, dass die Nichtanwendbarkeit der Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe gemäß Art. 10 Buchst. h der Richtlinie untrennbar mit dem Vorhandensein eines Notfalldienstes verknüpft ist.

45 Somit reicht es nicht allein aus, dass ein Krankenwagen mit qualifiziertem Personal besetzt ist, damit ein Einsatz von Krankenwagen nach dem CPV-Code 85143000-3 vorliegt.

46 Trotz allem kann ein Notfall zumindest potenziell vorliegen, wenn ein Patient befördert werden muss, bei dem das Risiko besteht, dass sich sein Gesundheitszustand während des Transports verschlechtert. Nur unter diesen Bedingungen könnte der qualifizierte Krankentransport unter die Ausnahme von der Geltung der Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 fallen.

47 In der mündlichen Verhandlung haben sowohl die Stadt Solingen als auch die deutsche Regierung im Wesentlichen vorgetragen, der Krankentransport sei dadurch gekennzeichnet, dass aufgrund des Gesundheitszustands des Patienten im Transportfahrzeug jederzeit ein Notfall eintreten könne.

48 Demnach müsse sich aufgrund des Risikos, dass sich der Gesundheitszustand des Patienten während der Fahrt verschlechtert, ordnungsgemäß in erster Hilfe geschultes Personal an Bord des Fahrzeugs befinden, um den Patienten betreuen zu können und ihm gegebenenfalls die erforderliche medizinische Notfallbetreuung zukommen zu lassen.

49 Im Übrigen ist klarzustellen, dass die Gefahr der Verschlechterung des Gesundheitszustands des Patienten grundsätzlich objektiv beurteilt werden können müsste.

50 Daraus folgt, dass der qualifizierte Krankentransport nur dann einen unter den CPV-Code 85143000-3 fallenden „Einsatz von Krankenwagen“ gemäß Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 darstellen kann, wenn er zum einen tatsächlich von ordnungsgemäß in erster Hilfe geschultem Personal durchgeführt wird und zum anderen einen Patienten betrifft, bei dem das Risiko besteht, dass sich sein Gesundheitszustand während des Transports verschlechtert.

51 Somit ist auf die erste und die vierte Frage zu antworten, dass Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass die darin vorgesehene Ausnahme vom Geltungsbereich der Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe sowohl für die Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter, die unter den CPV-Code 75252000-7 (Rettungsdienste) fällt, als auch für den qualifizierten Krankentransport gilt, der unter den CPV-Code 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fällt, sofern er tatsächlich von ordnungsgemäß in erster Hilfe geschultem Personal durchgeführt wird und einen Patienten betrifft, bei dem das Risiko besteht, dass sich sein Gesundheitszustand während des Transports verschlechtert.

Zur zweiten und zur dritten Frage

52 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 zum einen dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass nach nationalem Recht anerkannte Hilfsorganisationen wie Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen als „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung gelten, soweit die Anerkennung als Hilfsorganisation im nationalen Recht nicht davon abhängt, dass keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt, und zum anderen dahin, dass Organisationen oder Vereinigungen, deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht und die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind sowie etwaige Gewinne reinvestieren, um ihr Ziel zu erreichen, „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung sind.

53 Als Erstes genügt die Feststellung, dass aus dem Vorlagebeschluss selbst hervorgeht, dass es nach deutschem Recht gemäß § 107 Abs. 1 Nr. 4 2. Halbsatz GWB für die rechtliche Anerkennung als Zivil- und Katastrophenschutzorganisation nicht notwendigerweise darauf ankommt, ob der Organisation eine Gewinnerzielungsabsicht fehlt.

54 § 26 Abs. 1 Satz 2 ZSKG beschränkt sich nämlich auf die Feststellung, dass für die Mitwirkung bei der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz insbesondere der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst geeignet sind. Die diesen fünf Hilfsorganisationen damit erteilte Eignungsfeststellung befreit sie gemäß § 18 Abs. 2 des BHKG NRW von der Pflicht, ihre allgemeine Eignung zur Mitwirkung bei Hilfseinsätzen bei Unglücksfällen, öffentlichen Notständen, Großeinsatzlagen und Katastrophen feststellen zu lassen.

55 Außerdem enthalten weder § 26 Abs. 1 Satz 2 ZSKG noch § 18 Abs. 2 des BHKG NRW Angaben dazu, ob und inwiefern die fehlende Absicht, mit der Tätigkeit Gewinn zu erzielen, berücksichtigt wird und ob es sich dabei um eine Voraussetzung für die Anerkennung als Hilfsorganisation handelt.

56 Vor diesem Hintergrund vermag die Verleihung des Status als „Zivil- und Katastrophenschutzorganisation“ nach deutschem Recht nicht mit Gewissheit zu gewährleisten, dass den Stellen, die ihn inne haben, eine Gewinnerzielungsabsicht fehlt.

57 Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land in seinen schriftlichen Erklärungen vorgetragen hat, dass eine Person bei Meidung der Aberkennung ihres Status als gemeinnützige Organisation nach § 52 der Abgabenordnung eine dauerhafte Tätigkeit ausüben müsse, die darauf gerichtet sei, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.

58 Insoweit ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob § 107 Abs. 1 Nr. 4 2. Halbsatz GWB in Verbindung mit Art. 52 der Abgabenordnung im Einklang mit den Erfordernissen von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 ausgelegt werden kann.

59 Als Zweites sind Organisationen oder Vereinigungen, deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und die etwaige Gewinne reinvestieren, um das Ziel der Organisation oder Vereinigung zu erreichen, „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne von Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24.

60 Insoweit ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Generalanwalts in den Nr. 74 bis 77 seiner Schlussanträge festzustellen, dass die im 28. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 genannten gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen nicht auch noch die in Art. 77 Abs. 2 der Richtlinie festgelegten Bedingungen erfüllen müssen. Es besteht nämlich keine Gleichwertigkeit zwischen den im 28. Erwägungsgrund angeführten Organisationen oder Vereinigungen einerseits und den „Organisationen, die nach dem Prinzip der Mitarbeiterbeteiligung oder der aktiven Mitbestimmung der Belegschaft an der Führung der Organisation arbeiten“ sowie den „bestehenden Organisationen wie Genossenschaften“ andererseits, die im 118. Erwägungsgrund der Richtlinie genannt sind. Daher besteht ebenso wenig eine Gleichwertigkeit zwischen Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24, wonach bestimmte Tätigkeiten gemeinnütziger Organisationen oder Vereinigungen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind, und Art. 77 der Richtlinie, wonach für bestimmte Tätigkeiten von Organisationen, die nach dem Prinzip der Mitarbeiterbeteiligung oder der aktiven Mitbestimmung der Belegschaft an der Führung der Organisation arbeiten, und für bestehende Organisationen wie Genossenschaften eine Sonderregelung gemäß Art. 74 bis 77 der Richtlinie 2014/24 gilt.

61 Somit ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 zum einen dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass nach nationalem Recht anerkannte Hilfsorganisationen wie Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen als „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung gelten, soweit die Anerkennung als Hilfsorganisation im nationalen Recht nicht davon abhängt, dass keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt, und zum anderen dahin, dass Organisationen oder Vereinigungen, deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und etwaige Gewinne reinvestieren, um ihr Ziel zu erreichen, „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung sind.

Kosten

62 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim 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 (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

1. **[Berichtigt mit Beschluss vom 27. Juni 2019] Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG ist dahin auszulegen, dass die darin vorgesehene Ausnahme vom Geltungsbereich der Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe sowohl für die Betreuung und Versorgung von Notfallpatienten in einem Rettungswagen durch einen Rettungsassistenten/Rettungssanitäter, die unter den CPV-Code (*Common Procurement Vocabulary* [Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge]) 75252000-7 (Rettungsdienste) fällt, als auch für den qualifizierten Krankentransport gilt, der neben der Transportleistung die Betreuung und Versorgung in einem Krankentransportwagen durch einen Rettungssanitäter, unterstützt durch einen Rettungshelfer, beinhaltet und unter den CPV-Code 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) fällt, sofern er tatsächlich von ordnungsgemäß in erster Hilfe geschultem Personal durchgeführt wird und einen Patienten betrifft, bei dem das Risiko besteht, dass sich sein Gesundheitszustand während des Transports verschlechtert.**

2. **Art. 10 Buchst. h der Richtlinie 2014/24 ist zum einen dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass nach nationalem Recht anerkannte Hilfsorganisationen wie Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen als „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung gelten, soweit die Anerkennung als Hilfsorganisation im nationalen Recht nicht davon abhängt, dass keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt, und zum anderen dahin, dass Organisationen oder Vereinigungen, deren Ziel in der Erfüllung sozialer Aufgaben besteht, die nicht erwerbswirtschaftlich tätig sind und etwaige Gewinne reinvestieren, um ihr Ziel zu erreichen, „gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen“ im Sinne dieser Bestimmung sind.**

Vilaras Malenovský Bay Larsen

Safjan Šváby

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. März 2019.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident
K. Lenaerts