

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

1. Oktober 2009*

In der Rechtssache C-567/07

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidung vom 19. Dezember 2007, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Dezember 2007, in dem Verfahren

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

gegen

Woningstichting Sint Servatius

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter A. Tizzano (Berichterstatter), A. Borg Barthet, E. Levits und J.-J. Kasel,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
19. März 2009,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Woningstichting Sint Servatius, vertreten durch M. de Boer, J. de Pree und P. Slot, advocaten,

- der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und Y. de Vries als Bevollmächtigte,

- der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma als Bevollmächtigten,

- der irischen Regierung, vertreten durch D. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von M. Gray, Barrister,

- der ungarischen Regierung, vertreten durch J. Fazekas, R. Somssich und K. Borvölgyi als Bevollmächtigte,

- der polnischen Regierung, vertreten durch M. Dowgielewicz, P. Kucharski und K. Majcher als Bevollmächtigte,

- der schwedischen Regierung, vertreten durch S. Johannesson als Bevollmächtigte,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet und A. Nijenhuis 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 der Art. 56 EG, 58 EG, 86 Abs. 2 EG, 87 EG und 88 EG.

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Minister für Wohnen, Bezirke und Integration, im Folgenden: Minister) und der Woningstichting Sint Servatius (im Folgenden: Servatius) über die Weigerung des Ministers, Servatius, einer zugelassenen Einrichtung, die auf dem Gebiet des sozialen Wohnungswesens in den Niederlanden tätig ist, die Investition in ein Bauvorhaben in Lüttich (Belgien) zu genehmigen.

Nationaler rechtlicher Rahmen

3 Nach Art. 22 Abs. 2 der Grondwet (niederländisches Grundgesetz) ist „[d]ie Förderung der Bereitstellung ausreichenden Wohnraums ... Aufgabe des Staates“. Wesen und Umfang dieser Aufgabe sind in der Woningwet (Wohngesetz) sowie im Besluit beheer sociale-huursector (Verordnung über die Verwaltung des Sektors der Sozialmieten, im Folgenden: BBSH) umschrieben.

4 Art. 70 Abs. 1 der Woningwet bestimmt:

„Vereinigungen mit unbeschränkter Rechtsfähigkeit und Stiftungen, die sich zum Ziel setzen, ausschließlich auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätig zu sein, und nicht bezwecken, Ausschüttungen für andere als die Belange des Wohnungswesens vorzunehmen, können durch Koninklijk Besluit [Königliche Verordnung] als ausschließlich für die Belange des Wohnungswesens tätige Einrichtungen zugelassen werden.“

5 In Art. 70c der Woningwet heißt es:

„Die zugelassenen Einrichtungen stellen Wohnraum vorrangig den Personen zur Verfügung, die aufgrund ihres Einkommens oder anderer Umstände Schwierigkeiten haben, für sie geeigneten Wohnraum zu finden. ...“

6 Art. 70d der Woningwet sieht vor:

„1. Die zugelassenen Einrichtungen unterstehen der Aufsicht des Ministers gemäß Art. 71a Abs. 1 Buchst. b.

2. Durch oder aufgrund Verordnung werden die Aufsicht betreffende Durchführungsbestimmungen erlassen. ...“

7 Art. 120a Abs. 1 der Woningwet lautet:

„Durch oder aufgrund Verordnung kann bestimmt werden, dass der Minister versuchsweise befristet von durch oder aufgrund Verordnung erlassenen Vorschriften abweichen oder eine solche Abweichung genehmigen darf.“

8 Änderungen der Satzung einer zugelassenen Einrichtung, einschließlich der Änderung ihres räumlichen Tätigkeitsbereichs, bedürfen nach Art. 9 BBSH der Genehmigung durch den Minister.

9 Art. 11 Abs. 1 BBSH sieht vor, dass „[d]ie zugelassene Einrichtung ... ausschließlich auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätig [ist]“.

10 Art. 49 Abs. 1 BBSH bestimmt schließlich:

„Der Minister kann von dieser Verordnung abweichen oder eine Abweichung hiervon zugunsten von Versuchen genehmigen, die seiner Auffassung nach im Interesse des Wohnungswesens liegen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

11 Servatius ist eine zugelassene Einrichtung im Sinne von Art. 70 Abs. 1 der Woningwet. Nach ihrer Satzung hat sie den Zweck, ausschließlich auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätig zu sein, und ihr Tätigkeitsgebiet ist auf bestimmte niederländische Gemeinden beschränkt. Servatius ist alleinige Anteilseignerin und Geschäftsführerin der Holdinggesellschaft Servatius Holding Maastricht BV.

12 Im Zusammenhang mit ihrer Absicht, in der Stadt Lüttich (Belgien), 30 km von der niederländischen Grenze entfernt, ein Wohnungsbauvorhaben zu verwirklichen, gründete Servatius über die Servatius Holding Maastricht BV zwei Gesellschaften belgischen Rechts und beantragte beim niederländischen Minister, ihr versuchsweise nach den Art. 120a der Woningwet und 49 BBSH eine Genehmigung zu erteilen. Bei diesem Vorhaben ging es um eine Kombination von Eigentumswohnungen, Mietwohnungen, Parkplätzen und gewerblichen Räumen.

13 Zur Finanzierung dieses Vorhabens vergab Servatius an eine ihrer belgischen Tochtergesellschaften ein Darlehen zu einem Zinssatz von 1,5 %, nachdem sie selbst als in den Niederlanden zugelassene Einrichtung ein Darlehen zu besonders günstigen Konditionen aufgenommen hatte.

- 14 Mit Bescheid vom 5. Dezember 2002 verweigerte der Minister Servatius die Genehmigung für das Vorhaben wegen dessen Belegenheit in Belgien. Er vertritt die Ansicht, Servatius habe nicht dargetan, dass dieses Vorhaben dem niederländischen Wohnungsmarkt, insbesondere dem Bedarf der Wohnungssuchenden in der Region Maastricht (Niederlande), hätte zugutekommen können. Das Bauvorhaben von Servatius erlangte daher nicht den Status eines Versuchsprojekts im Sinne der Art. 120a der Woningwet und 49 BBSH, der es ihr ermöglicht hätte, die geplante Bautätigkeit in Belgien durchzuführen.
- 15 Mit Bescheid vom 29. Dezember 2003 erklärte der Minister den Widerspruch, den Servatius gegen die Weigerung, ihr Bauvorhaben zu genehmigen, eingelegt hatte, für unbegründet.
- 16 Mit Urteil vom 19. Mai 2006 gab die Rechtbank Maastricht dem von Servatius gegen diesen Ablehnungsbescheid eingelegten Rechtsbehelf statt, hob den Bescheid auf, verwies die Sache an den Minister zurück und gab ihm auf, den Widerspruch von Servatius neu zu bescheiden.
- 17 Am 29. Juni 2006 legte der Minister gegen dieses Urteil Berufung beim vorlegenden Gericht ein.
- 18 Da der Raad van State Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Art. 56 EG und 58 EG, von Art. 86 Abs. 2 EG sowie der Art. 87 EG und 88 EG hat, hat er beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Liegt eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne von Art. 56 EG vor, wenn ein Unternehmen, das durch Gesetz zur Wahrnehmung der Belange des Wohnungswesens der Niederlande zugelassen ist, wofür es öffentliche Mittel in Anspruch nehmen kann, das nach dem Gesetz ausschließlich in diesem Interesse tätig werden darf und das sein Tätigkeitsgebiet grundsätzlich in den Niederlanden

hat (zugelassene Einrichtung), ohne vorherige ministerielle Erlaubnis keine grenzüberschreitenden Tätigkeiten ausüben darf?

2. a) Können die Belange des Wohnungswesens eines Mitgliedstaats als ein Interesse der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 58 EG betrachtet werden?

 - b) Können die Belange des Wohnungswesens eines Mitgliedstaats als ein in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannter zwingender Grund des Allgemeininteresses betrachtet werden?

 - c) Kann insbesondere das Interesse an der Effektivität und Finanzierbarkeit des Systems des Wohnungswesens eines Mitgliedstaats als ein Interesse der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 58 EG oder als ein in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannter zwingender Grund des Allgemeininteresses betrachtet werden?
3. a) Ist das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung für eine zugelassene Einrichtung im Sinne der ersten Frage, angenommen es stellt eine Beschränkung dar, für die eine Rechtfertigung im Sinne der Fragen 2.a, 2.b und 2.c gegeben ist, notwendig und verhältnismäßig?

 - b) Verfügt ein Mitgliedstaat, der sich auf diese Rechtfertigung beruft, bei der Bestimmung der Tragweite des betreffenden Allgemeininteresses und der Art und Weise, wie dieses Interesse wahrgenommen wird, über ein weites Ermessen? Kommt es dabei auch darauf an, dass die Europäische Gemeinschaft auf dem Gebiet des Wohnungswesens keine oder kaum Zuständigkeiten besitzt?

4. a) Kann sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer Beschränkung des freien Kapitalverkehrs neben oder in Verbindung mit den in Art. 58 EG genannten und in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zugleich auf Art. 86 Abs. 2 EG berufen, wenn den betreffenden Unternehmen besondere Rechte gewährt sind und diese Unternehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind?
- b) Stimmen das Allgemeininteresse im Sinne von Art. 58 EG und die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses mit dem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG inhaltlich überein?
- c) Ist die Berufung auf Art. 86 Abs. 2 EG durch den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Argument, dass die betroffenen Unternehmen, denen besondere Rechte gewährt sind, Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wahrnehmen, gegenüber der Berufung auf das Allgemeininteresse im Sinne von Art. 58 EG und auf die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses von zusätzlichem Gewicht?
5. a) Können Unternehmen wie zugelassene Einrichtungen im Sinne der ersten Frage, die zum einen verpflichtet sind, alle ihre Mittel für die Belange des Wohnungswesens einzusetzen, die zum anderen aber auch wirtschaftliche Tätigkeiten für das Wohnungswesen ausüben, hinsichtlich aller oder eines Teils ihrer Aufgaben als Unternehmen betrachtet werden, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG betraut sind?
- b) Ist es für eine Bejahung von Frage 5.a erforderlich, dass die betreffenden Unternehmen eine getrennte Buchführung pflegen, anhand deren eindeutig ermittelt werden kann, welche Ausgaben und welche Einnahmen einerseits mit ihren sozialen und andererseits mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten verbunden sind, und dass diese Verpflichtung in einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift niedergelegt ist? Muss dabei dann gewährleistet sein, dass die von

einem Mitgliedstaat gewährten finanziellen Mittel ausschließlich für die sozialen Tätigkeiten und deren Stetigkeit verwendet werden?

6. a) Kann es, falls eine zugelassene Einrichtung im Sinne der ersten Frage hinsichtlich aller oder eines Teils ihrer Tätigkeiten als Unternehmen zu betrachten ist, das mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG betraut ist, die Betrauung mit der Erbringung derartiger Dienstleistungen rechtfertigen, dass der zugelassenen Einrichtung eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne von Art. 56 EG auferlegt wird?
 - b) Verfügt ein Mitgliedstaat, der sich auf diese Rechtfertigung beruft, bei der Bestimmung der Tragweite des betreffenden allgemeinen wirtschaftlichen Interesses und der Art und Weise, wie dieses Interesse wahrgenommen wird, über ein weites Ermessen? Kommt es dabei auch darauf an, dass die Gemeinschaft auf dem Gebiet des Wohnungswesens keine oder kaum Zuständigkeiten besitzt?
-
7. a) Kann es der Umstand, dass ein Mitgliedstaat bestimmten Unternehmen im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, erforderlich machen, deren Tätigkeiten räumlich zu begrenzen, um so zu verhindern, dass diese finanziellen Mittel eine unzulässige staatliche Beihilfe darstellen und dass die Unternehmen unter Einsatz dieser Mittel in einem anderen Mitgliedstaat unter marktwidrigen Bedingungen mit Unternehmen in diesem Mitgliedstaat konkurrieren?
 - b) Kann ein Mitgliedstaat, hier die Niederlande, zugelassenen Einrichtungen im Sinne der ersten Frage, die beabsichtigen, in einem anderen Mitgliedstaat Tätigkeiten sozialer und wirtschaftlicher Natur im Wohnungswesen auszuüben, das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung auferlegen, wenn im erstgenannten Mitgliedstaat noch keine gesetzliche Verpflichtung besteht, zwischen diesen beiden Tätigkeitsarten zu unterscheiden? Ist das Erfordernis der vorherigen Genehmigung in diesem Fall ein im Hinblick auf die Beachtung der Art. 87 EG und 88 EG ein notwendiges und verhältnismäßiges Mittel?

Zu den Fragen 1 bis 3

- 19 Mit seinen ersten drei Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob es eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne von Art. 56 EG darstellt, dass ein Mitgliedstaat verlangt, dass eine Einrichtung wie Servatius, die im Sinne von Art. 70 Abs. 1 der Woningwet als auf dem Gebiet des Wohnungswesens tätige Einrichtung zugelassen ist, für Investitionen im Bausektor in einem anderen Mitgliedstaat eine vorherige Genehmigung einholt. Für den Fall, dass diese Frage bejaht wird, möchte dieses Gericht zum einen wissen, ob eine derartige Beschränkung durch Gründe im Zusammenhang mit den Belangen des Wohnungswesens in dem betreffenden Mitgliedstaat sowie der Finanzierbarkeit eines solchen Systems im Sinne einer durch Art. 58 EG ausdrücklich zugelassenen Ausnahme oder eines in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten zwingenden Grundes des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann, und zum anderen, ob eine solche Beschränkung eine zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendige und verhältnismäßige Maßnahme ist.
- 20 Zur Beantwortung dieser Fragen ist zunächst auf die ständige Rechtsprechung hinzuweisen, wonach der Kapitalverkehr Vorgänge umfasst, durch die Personen im Gebiet eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, Investitionen in Immobilien tätigen; dies ergibt sich im Übrigen aus der Nomenklatur für den Kapitalverkehr in Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des [EG-Vertrags, der durch den Vertrag von Amsterdam aufgehoben wurde] (ABl. L 178, S. 5), die ihren Hinweisscharakter für die Definition des Begriffs des Kapitalverkehrs behält (vgl. insbesondere Urteil vom 25. Januar 2007, Festersen, C-370/05, Slg. 2007, I-1129, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Ausübung des Rechts, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Immobilien zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, führt demnach zu Kapitalverkehr (vgl. insbesondere Urteile vom 5. März 2002, Reisch u. a., C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, Slg. 2002, I-2157, Randnr. 29, sowie Festersen, Randnr. 22).

- 21 Daher gehören, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, zu den Maßnahmen, die durch Art. 56 Abs. 1 EG als Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten sind, solche, die geeignet sind, die Einwohner eines Mitgliedstaats von Investitionen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten abzuhalten (vgl. in diesem Sinne Urteil Festersen, Randnr. 24).
- 22 Dies ist insbesondere bei nationalen Maßnahmen der Fall, durch die ein Verfahren der vorherigen Genehmigung von Investitionen in Immobilien eingeführt wird, die somit bereits durch ihren Gegenstand den freien Kapitalverkehr beschränken (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 39, sowie Reisch u. a., Randnr. 32).
- 23 Im Ausgangsverfahren steht fest, dass in Anwendung der in Rede stehenden nationalen Maßnahmen die niederländischen zugelassenen Einrichtungen gerade ihre grenzüberschreitenden Investitionsvorhaben, die Immobilien betreffen, zur vorherigen Genehmigung in einem Verwaltungsverfahren vorlegen müssen, in dem sie den Nachweis zu erbringen haben, dass die betreffenden Investitionen für die Belange des Wohnungswesens in den Niederlanden getätigt werden.
- 24 Unter diesen Umständen stellt die Verpflichtung solcher Einrichtungen, für Investitionen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten als dem, in dem sie ihren Sitz haben, eine vorherige Genehmigung des zuständigen Ministers einzuholen, eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs dar.
- 25 Nach gefestigter Rechtsprechung können jedoch den freien Kapitalverkehr beschränkende nationale Maßnahmen aus den in Art. 58 EG genannten Gründen oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses unter der Voraussetzung gerechtfertigt sein, dass sie dazu geeignet sind, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, und dass sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2007, Kommission/Deutschland, C-112/05, Slg. 2007, I-8995, Randnrn. 72 sowie 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 26 Die niederländische Regierung macht im Ausgangsverfahren geltend, das in Rede stehende System vorheriger Genehmigungen sei durch Erfordernisse im Zusammenhang mit der von diesem Mitgliedstaat verfolgten Wohnungspolitik und ihrer Finanzierbarkeit, durch Gründe der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 58 EG sowie durch einen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt.
- 27 So solle mit dieser Regelung gewährleistet werden, dass die zugelassenen Einrichtungen gemäß ihrer Satzung in Vorhaben investierten, die Belange des Wohnungswesens in den Niederlanden betreffen, um insbesondere ein ausreichendes Angebot an Wohnraum für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. Es gelte auch zu vermeiden, dass die finanziellen Fazilitäten, die diese Einrichtungen aufgrund ihrer satzungsmäßigen Aufgabe in Anspruch nähmen, in andere wirtschaftliche Tätigkeiten umgeleitet würden und so die Effektivität und Finanzierbarkeit dieser Wohnungspolitik gefährdeten.
- 28 Zunächst ist zu den nach Art. 58 EG zulässigen Ausnahmen lediglich festzustellen, dass die öffentliche Ordnung, selbst wenn in der für einen Mitgliedstaat bestehenden Notwendigkeit der Förderung des sozialen Wohnungswesens ein Grundinteresse der Gesellschaft zu sehen sein sollte, im vorliegenden Fall nicht angeführt werden kann, da es keine tatsächliche und hinreichend schwere Beeinträchtigung dieses Grundinteresses darstellen kann, wenn zugelassene Einrichtungen die ihnen auferlegten satzungsmäßigen Verpflichtungen nicht einhalten und die ihnen zufließenden Mittel in Tätigkeiten mit anderen als sozialen Zwecken umgeleitet werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. März 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, Slg. 2000, I-1335, Randnr. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Was ferner die auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses gestützten Rechtfertigungsgründe angeht, hat der Gerichtshof bereits zugelassen, dass nationale Regelungen im Interesse von Zielen wie der Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt oder — als Raumordnungsziel — der Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten den freien Kapitalverkehr beschränken dürfen (vgl. in diesem Sinne Urteile Konle, Randnr. 40, Reisch u. a., Randnr. 34, und Festersen, Randnrn. 27 und 28).

- 30 Entsprechend ist daher davon auszugehen, dass Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats und ihrer Finanzierbarkeit gleichfalls zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und daher Beschränkungen wie diejenigen rechtfertigen können, die mit den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften eingeführt wurden. Somit können solche Erwägungen, wie die niederländische Regierung zutreffend ausgeführt hat, durch bestimmte Besonderheiten, die die Lage auf dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden innerstaatlichen Markt kennzeichnen, wie ein struktureller Mangel an Wohnraum und eine besonders hohe Bevölkerungsdichte, nur noch an Bedeutung gewinnen.
- 31 Im Übrigen hat der Gerichtshof, wie die niederländische Regierung zu Recht geltend gemacht hat, bereits zugelassen, dass auch eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts einer Sozialpolitik einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, der Beschränkungen der Verkehrsfreiheit rechtfertigen kann (vgl. entsprechend für ein System der sozialen Sicherheit, Urteil vom 16. Mai 2006, Watts, C-372/04, Slg. 2006, I-4325, Randnr. 103 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Nach dieser Klarstellung ist noch zu prüfen, ob die Verpflichtung einer zugelassenen Einrichtung, sich einem Verwaltungsverfahren der vorherigen Genehmigung zu unterwerfen, bevor sie ein Immobilienvorhaben in einem anderen Mitgliedstaat als dem verwirklichen kann, in dem sie ihren Sitz hat, eine zur Verwirklichung der in den Randnrn. 26 und 27 des vorliegenden Urteils genannten Ziele notwendige und geeignete Maßnahme darstellt.
- 33 Gewiss kann ein System vorheriger Genehmigungen in bestimmten Fällen erforderlich sein und in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen, wenn diese nicht durch weniger stark einschränkende Maßnahmen, namentlich ein System der Anmeldung, erreicht werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Dezember 1995, Sanz de Lera u. a., C-163/94, C-165/94 und C-250/94, Slg. 1995, I-4821, Randnrn. 23 bis 28, Konle, Randnr. 44, sowie vom 20. Februar 2001, Analir u. a., C-205/99, Slg. 2001, I-1271, Randnr. 35).

- 34 Es ist nicht ausgeschlossen, dass dies bei einer Wohnungspolitik, die Ziele wie die in der Woningwet und im BBSH festgelegten verfolgt, der Fall sein kann. Es könnte sich nämlich herausstellen, dass eine vorherige Kontrolle durch die zuständige Verwaltung eher sicherzustellen geeignet ist, dass die Mittel der zugelassenen Einrichtungen vorrangig der Befriedigung des Wohnraumbedarfs bestimmter Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden dienen, während ein System der nachträglichen Überprüfung insbesondere dann zu spät zu greifen drohte, wenn bereits erhebliche Ausgaben getätigt wurden und nur schwer zurückgefordert werden könnten.
- 35 Der Gerichtshof hat jedoch mehrfach auch entschieden, dass ein System vorheriger behördlicher Genehmigungen keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen kann, die geeignet ist, den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere wenn sie eine Grundfreiheit wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Soll ein solches System trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt sein, muss es daher auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden (vgl. u. a. Urteil vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 36 Angesichts des Inhalts der dem Gerichtshof vorliegenden Akte lässt sich aber nicht ausschließen, dass die Bestimmungen der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Woningwet und des BBSH diesen Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht werden.
- 37 Insoweit geht insbesondere aus der Antwort der niederländischen Regierung auf die schriftlichen Fragen des Gerichtshofs hervor, dass diese innerstaatlichen Bestimmun-

gen die Erteilung der vorherigen Genehmigung durch den Minister von einer einzigen Voraussetzung abhängig machen, nämlich der, dass das geplante Vorhaben, wie in Art. 49 Abs. 1 BBSH gefordert, im Interesse des Sozialwohnungswesens in den Niederlanden verwirklicht werden muss. Hinsichtlich der Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, zeigt sich darüber hinaus, dass dies im Einzelfall geprüft wird, ohne dass die Rahmenbedingungen hierfür durch Rechtsvorschriften festgelegt sind und ohne dass weitere spezifische und objektive Kriterien vorliegen, anhand deren die betroffenen Einrichtungen im Voraus erkennen können, unter welchen Umständen ihr Genehmigungsantrag Erfolg haben wird, und anhand deren die Gerichte, die eventuell mit einer gegen die Versagung einer Genehmigung gerichteten Klage befasst sind, in vollem Umfang die ihnen übertragene richterliche Kontrolle ausüben können.

38 Unter diesen Umständen könnte, vorbehaltlich einer Prüfung dieser Gesichtspunkte durch das vorlegende Gericht im Licht der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe oben, Randnr. 35) aufgestellten Kriterien, das im Ausgangsverfahren in Rede stehende System vorheriger behördlicher Genehmigungen als nicht auf Voraussetzungen gestützt angesehen werden, die geeignet sind, der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen zu setzen und somit eine Abweichung vom freien Kapitalverkehr zu rechtfertigen.

39 Nach alledem ist auf die ersten drei Fragen zu antworten, dass Art. 56 EG dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die die Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten durch zugelassene Einrichtungen auf dem Gebiet des Wohnungswesens im Sinne von Art. 70 Abs. 1 der Woningwet von der Einholung einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängig machen, sofern diese Rechtsvorschriften nicht auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die geeignet sind, der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen zu setzen, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist.

Zu den Fragen 4 bis 6

- 40 Mit seinen Fragen 4 bis 6, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich ein Mitgliedstaat auf Art. 86 Abs. 2 EG berufen kann, um eine den freien Kapitalverkehr beschränkende Maßnahme zu rechtfertigen, die Unternehmen auferlegt wird, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind und denen besondere Rechte gewährt worden sind.
- 41 In diesem Problemzusammenhang fragt dieses Gericht zum einen danach, ob Unternehmen wie Servatius, wenn sie auch wirtschaftliche Tätigkeiten auf dem Gebiet des Wohnungswesens ausüben, hinsichtlich aller oder eines Teils ihrer Aufgaben als Unternehmen betrachtet werden können, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG betraut sind, und ob es hierfür erforderlich ist, dass das betreffende Unternehmen eine getrennte Buchführung pflegt, anhand deren die soziale Tätigkeiten betreffenden Ausgaben und Einnahmen von denen wirtschaftlicher Natur unterschieden werden können. Zum anderen fragt es nach dem Umfang des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Tragweite des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses im Sinne dieser Bestimmung verfügen, und nach der Art und Weise, wie dieses Interesse wahrgenommen wird.
- 42 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es zwar nach der Verteilung der Zuständigkeiten im Vorabentscheidungsverfahren allein Sache des nationalen Gerichts ist, den Gegenstand der Fragen festzulegen, die es dem Gerichtshof vorlegen möchte, dass dieser jedoch auch entschieden hat, dass es ihm in Ausnahmefällen obliegt, zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände zu untersuchen, unter denen er vom nationalen Gericht angerufen wird.
- 43 Dies ist u. a. der Fall, wenn das dem Gerichtshof vorgelegte Problem rein hypothetischer Natur ist oder wenn die Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift,

um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 1995, *Bosman*, C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 61, vom 15. Juni 2006, *Acereda Herrera*, C-466/04, Slg. 2006, I-5341, Randnr. 48, und vom 31. Januar 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Slg. 2008, I-349, Randnr. 53). So hat der Gerichtshof seine Zuständigkeit verneint, wenn die Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, um deren Auslegung er ersucht wird, offensichtlich nicht anwendbar ist (Urteil vom 5. Dezember 1996, *Reisdorf*, C-85/95, Slg. 1996, I-6257, Randnr. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁴ Anhand von Art. 86 Abs. 2 EG in Verbindung mit dessen Abs. 1 lässt sich rechtfertigen, dass ein Mitgliedstaat einem Unternehmen, das mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist, den Bestimmungen des Vertrags zuwiderlaufende besondere oder ausschließliche Rechte überträgt, sofern die Erfüllung der diesem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe nur durch die Einräumung solcher Rechte gesichert werden kann und soweit die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft (Urteile vom 17. Mai 2001, *TNT Traco*, C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Randnr. 52, und vom 18. Dezember 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, Slg. 2007, I-12175, Randnr. 78).

⁴⁵ Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass das System vorheriger Genehmigungen, das in den im Ausgangsrechtsstreit in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, keinem solchen Zweck dient.

⁴⁶ So geht es in diesem Rechtsstreit weder um die Übertragung besonderer oder ausschließlicher Rechte auf *Servatius* noch um die Einstufung ihrer Tätigkeiten als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, sondern lediglich um die Rechtmäßigkeit einer dieser Einrichtung auferlegten Beschränkung in Gestalt der Verpflichtung, sich einem Verwaltungsverfahren der vorherigen Genehmigung zu unterwerfen.

47 Folglich sind die Fragen 4 bis 6 des vorliegenden Gerichts nach der Auslegung von Art. 86 Abs. 2 EG nicht zu beantworten, da diese Bestimmung auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens nicht anwendbar ist.

Zur siebten Frage

48 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht zum einen wissen, ob ein Mitgliedstaat, wenn er mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, die Tätigkeiten dieser Unternehmen räumlich begrenzen muss, um so zu verhindern, dass diese Mittel unter Verstoß gegen Art. 87 EG eine unzulässige staatliche Beihilfe darstellen und dass diese Unternehmen unter Einsatz dieser Mittel in einem anderen Mitgliedstaat die Wettbewerbsbedingungen verfälschen. Zum anderen möchte dieses Gericht wissen, ob der Umstand, dass ein Mitgliedstaat, in dem keine gesetzliche Verpflichtung besteht, zwischen Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur und solchen im sozialen Bereich zu unterscheiden, von den zugelassenen Einrichtungen, die beabsichtigen, ihre Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, die Einholung einer vorherigen Genehmigung verlangt, eine im Hinblick auf die Beachtung der Art. 87 EG und 88 EG notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt.

49 Wie in den Randnrn. 42 und 43 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, kann die Vermutung der Erheblichkeit der von den nationalen Gerichten zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen nur in Ausnahmefällen ausgeräumt werden. Betreffen Fragen die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, ist der Gerichtshof nämlich grundsätzlich gehalten, zu entscheiden.

50 Nach gefestigter Rechtsprechung ist eine dem nationalen Gericht dienliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts jedoch nur möglich, wenn dieses den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die

tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen (Urteile vom 26. Januar 1993, Telemarsicabruzzo u. a., C-320/90 bis C-322/90, Slg. 1993, I-393, Randnr. 6, und vom 7. September 2006, N, C-470/04, Slg. 2006, I-7409, Randnr. 69, sowie Beschluss vom 9. April 2008, RAI, C-305/07, Randnr. 16).

- 51 Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass das nationale Gericht die genauen Gründe angibt, aus denen ihm die Auslegung des Gemeinschaftsrechts fraglich und die Vorlage von Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof erforderlich erscheint. In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, dass das nationale Gericht ein Mindestmaß an Erläuterungen zu den Gründen für die Wahl der Gemeinschaftsbestimmungen, um deren Auslegung es ersucht, und zu dem Zusammenhang gibt, den es zwischen diesen Bestimmungen und den auf den Ausgangsrechtsstreit anzuwendenden nationalen Rechtsvorschriften herstellt (Urteile vom 6. Dezember 2005, ABNA u. a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, Slg. 2005, I-10423, Randnr. 46, vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnr. 34, sowie Centro Europa 7, Randnr. 54).
- 52 Die Angaben in den Vorlageentscheidungen sollen nämlich nicht nur dem Gerichtshof sachdienliche Antworten ermöglichen, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten die Möglichkeit geben, gemäß Art. 23 der EG-Satzung des Gerichtshofs Erklärungen einzureichen. Der Gerichtshof hat darauf zu achten, dass diese Möglichkeit gewahrt wird; dabei ist zu berücksichtigen, dass den Beteiligten nach dieser Vorschrift nur die Vorlageentscheidungen zugestellt werden (vgl. Urteil vom 1. April 1982, Holdijk u. a., 141/81 bis 143/81, Slg. 1982, 1299, Randnr. 6, und Beschluss vom 28. Juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, Slg. 2000, I-4979, Randnr. 14).
- 53 Zudem sind genaue Angaben namentlich zum tatsächlichen und rechtlichen Kontext des Ausgangsverfahrens ganz besonders im Bereich des Wettbewerbs erforderlich, der durch komplexe tatsächliche und rechtliche Verhältnisse gekennzeichnet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2006, Asnef-Équifax und Administración del Estado, C-238/05, Slg. 2006, I-11125, Randnr. 23, und Beschluss RAI, Randnr. 18).

- 54 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die siebte Frage auf der Annahme beruht, dass im Ausgangsverfahren die Gewährung einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG an Servatius vorliegen könnte, wenn diese öffentliche Mittel zur Verwirklichung eines künftigen Vorhabens einsetzte. Jedoch enthalten weder die Vorlageentscheidung noch die Stellungnahmen der Parteien des Ausgangsverfahrens Angaben, anhand deren sich gegebenenfalls feststellen ließe, dass im Rahmen des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bauvorhabens, das im Übrigen nicht verwirklicht wurde, da Servatius die erforderliche vorherige Genehmigung nicht erteilt worden war, eine solche Vergünstigung tatsächlich gewährt worden wäre.
- 55 Ferner geht es im Ausgangsverfahren nicht um die Voraussetzungen, unter denen Servatius eine solche Beihilfe gewährt worden wäre oder gewährt werden könnte, sondern lediglich um eine völlig andere und hiervon unabhängige Frage, nämlich darum, dass diese Einrichtung die Rechtmäßigkeit der Ablehnung ihres Antrags auf vorherige Genehmigung für die Verwirklichung eines Bauvorhabens außerhalb des niederländischen Hoheitsgebiets bestreitet.
- 56 Die siebte Frage des vorlegenden Gerichts ist daher unzulässig.

Kosten

- 57 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) für Recht erkannt:

Art. 56 EG ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die die Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten durch zugelassene Einrichtungen auf dem Gebiet des Wohnungswesens im Sinne von Art. 70 Abs. 1 der Woningwet von der Einholung einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängig machen, sofern diese Rechtsvorschriften nicht auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die geeignet sind, der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen zu setzen, was vom vorliegenden Gericht zu prüfen ist.

Unterschriften