

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

8. Mai 2019(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 49 AEUV – Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr – Beschränkung – Sofortige Schließung eines Gewerbebetriebs – Fehlende Begründung – Zwingende Gründe des Allgemeininteresses – Verhinderung von Straftaten gegenüber Prostituierten – Schutz der öffentlichen Gesundheit – Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit – Art. 47 und 48 der Charta der Grundrechte – Wirksamkeit der gerichtlichen Kontrolle – Verteidigungsrechte – Allgemeiner Grundsatz des Rechts auf eine gute Verwaltung“

In der Rechtssache C-230/18

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Landesverwaltungsgericht Tirol (Österreich) mit Entscheidung vom 27. März 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 30. März 2018, in dem Verfahren

**PI**

gegen

**Landespolizeidirektion Tirol**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin C. Toader sowie der Richter A. Rosas und M. Safjan (Berichterstatter),

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von PI, vertreten durch Rechtsanwalt A. Zelinka,
- der Landespolizeidirektion Tirol, vertreten durch C. Schmalzl als Bevollmächtigten,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Hesse als Bevollmächtigten,

- der Europäischen Kommission, vertreten durch H. Krämer und L. Malferrari als Bevollmächtigte,

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

folgendes

## Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 15 Abs. 2 sowie der Art. 41, 47 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen PI und der Landespolizeidirektion Tirol (Österreich) darüber, ob die Schließung eines von PI geführten Gewerbebetriebs rechtmäßig war.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Unionsrecht*

##### *Charta*

- 3 Art. 15 („Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten“) der Charta bestimmt:  

„(1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.

(2) Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

...“
- 4 In den Erläuterungen zur Charta (ABl. 2007, C 303, S. 17) wird zu deren Art. 15 Abs. 2 ausgeführt, dass in diese Bestimmung die drei durch die Art. 26, 45, 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten aufgenommen wurden (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr).
- 5 Art. 16 („Unternehmerische Freiheit“) der Charta lautet:  

„Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt.“
- 6 In den Erläuterungen zur Charta wird zu deren Art. 16 ausgeführt, dass er sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, und die Vertragsfreiheit anerkannt hat, sowie auf Art. 119 Abs. 1 und 3 AEUV, in dem der freie Wettbewerb anerkannt wird, stützt.

- 7 In Art. 35 („Gesundheitsschutz“) der Charta heißt es:
- „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. ...“
- 8 In Art. 41 („Recht auf eine gute Verwaltung“) der Charta heißt es:
- „(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.
- (2) Dieses Recht umfasst insbesondere
- a) das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird,
- b) das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses,
- c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.
- ...“
- 9 Art. 47 („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) der Charta bestimmt:
- „Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.
- Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.
- ...“
- 10 Art. 48 („Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte“) der Charta bestimmt in Abs. 2:
- „Jedem Angeklagten wird die Achtung der Verteidigungsrechte gewährleistet.“
- 11 Art. 51 („Anwendungsbereich“) der Charta sieht in Abs. 1 vor:
- „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. ...“
- 12 In Art. 52 („Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze“) der Charta heißt es:

„(1) Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

(2) Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, erfolgt im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen.

...

(7) Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.“

#### *Richtlinie 2006/123/EG*

- 13 Art. 4 („Begriffsbestimmungen“) der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

...

5. ‚Niederlassung‘ die tatsächliche Ausübung einer von Artikel 43 [EG] erfassten wirtschaftlichen Tätigkeit durch den Dienstleistungserbringer auf unbestimmte Zeit und mittels einer festen Infrastruktur, von der aus die Geschäftstätigkeit der Dienstleistungserbringung tatsächlich ausgeübt wird;
6. ‚Genehmigungsregelung‘ jedes Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer oder -empfänger verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken;

...“

- 14 Kapitel III („Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer“) der Richtlinie enthält in Abschnitt 1 („Genehmigungen“) die Art. 9 bis 13.

- 15 Art. 9 („Genehmigungsregelungen“) der Richtlinie bestimmt in Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;
- b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;

- c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.“
- 16 Art. 10 („Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung“) der Richtlinie sieht in Abs. 1 vor:
- „Die Genehmigungsregelungen müssen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.“
- 17 Abschnitt 2 („Unzulässige oder zu prüfende Anforderungen“) des Kapitels III der Richtlinie 2006/123 enthält deren Art. 14 und 15.

### ***Österreichisches Recht***

- 18 § 14 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes vom 6. Juli 1976 (LGBl. Nr. 60/1976, zuletzt geändert im LGBl. Nr. 56/2017) sieht vor:
- „Verboten ist:
- a) die gewerbsmäßige Duldung sexueller Handlungen am eigenen Körper oder die gewerbsmäßige Vornahme sexueller Handlungen (Prostitution) außerhalb von bewilligten Bordellen (§ 15);
- ...“
- 19 § 15 („Bordellbewilligung“) dieses Gesetzes bestimmt in Abs. 1:
- „Ein Bordell ist ein Betrieb, in dem die Prostitution ausgeübt wird. Ein Bordell darf nur mit Bewilligung (Bordellbewilligung) betrieben werden.“
- 20 § 19 („Strafbestimmung“) dieses Gesetzes sieht in Abs. 2 vor:
- „Wer ein Bordell ohne Bewilligung nach § 15 betreibt, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 36 000 Euro, im Fall der Uneinbringlichkeit mit Ersatzfreiheitsstrafe bis zu vier Wochen, zu bestrafen.“
- 21 In § 19a („Überwachung und Schließung eines Bordells“) heißt es:
- „(1) Besteht aufgrund konkreter Tatsachen der begründete Verdacht einer Verwaltungsübertretung nach § 19 Abs. 1 oder 2, so sind die Behörde und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes berechtigt, ... Gebäude und Räume, die dem Anschein nach der gesetzwidrigen Ausübung der Prostitution dienen, zu betreten. Die Eigentümer oder Mieter solcher Gebäude oder Räume sind verpflichtet, das Betreten ihrer Gebäude oder Räume zu dulden. Die Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt ist zulässig.
- ...
- (3) Besteht aufgrund konkreter Tatsachen der begründete Verdacht einer Verwaltungsübertretung nach § 19 Abs. 2 und ist anzunehmen, dass der gesetzwidrige Bor-

dellbetrieb fortgesetzt wird, so kann die Behörde auch ohne vorangegangenes Verfahren die zur Unterbindung des Bordellbetriebes notwendigen Maßnahmen, insbesondere die Schließung des Bordells, an Ort und Stelle treffen.

- (4) Auf Antrag des bisherigen Betreibers oder des Eigentümers der Räume, die als Bordell verwendet wurden, hat die Behörde mit Bescheid die nach Abs. 3 getroffenen Maßnahmen zu widerrufen, wenn der Antragsteller
- a) eine Bordellbewilligung vorweisen kann oder
  - b) sicherstellen kann, dass der Betrieb des Bordells auch nach dem Widerruf der Maßnahmen nach Abs. 3 nicht wieder aufgenommen wird.“

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen**

- 22 PI, eine bulgarische Staatsangehörige, bot gemäß der ihr am 9. Februar 2011 vom Stadtmagistrat Innsbruck (Österreich) ausgestellten Gewerbeberechtigung Massagen an. Sie betrieb ein Massagestudio in Innsbruck.
- 23 Am 12. Dezember 2017 führten zwei Polizeibeamte der Landespolizeidirektion Tirol eine Kontrolle im Massagestudio von PI durch. In der Überzeugung, dass den Kunden dort sexuelle Dienste angeboten würden, nämlich Nacktmassagen und erotische Massagen, beschlossen die Beamten am selben Tag gegen 20.30 Uhr, das Studio wegen des Verdachts einer Verwaltungsübertretung nach § 19 Abs. 2 des Landes-Polizeigesetzes zu schließen (im Folgenden: Maßnahme vom 12. Dezember 2017). Deshalb wurden am Studio amtliche Siegel angebracht.
- 24 PI wurde diese Maßnahme unmittelbar vor der Schließung ihres Studios mündlich mitgeteilt. Ihr wurde weder eine Bestätigung über die Schließung ausgefolgt noch eine dokumentierte Begründung für diese Maßnahme bekannt gegeben.
- 25 Am 13. Dezember 2017 beauftragte PI einen Rechtsanwalt mit der Wahrnehmung ihrer Interessen; dieser versuchte in den nachfolgenden Tagen mehrfach, Einsicht in die polizeilichen Unterlagen zu erhalten. Dies wurde ihm jedoch mit der Begründung verwehrt, dass bei Amtshandlungen wie den gegenüber PI vorgenommenen eine Akteneinsicht nicht zulässig sei, da kein Strafverfahren gegen sie eingeleitet worden sei.
- 26 Am 14. Dezember 2017 stellte PI einen Antrag auf Aufhebung der Maßnahme vom 12. Dezember 2017, dem die Landespolizeidirektion Tirol mit Bescheid vom 29. Dezember 2017 stattgab. Dieser Bescheid enthielt weder für die Schließung noch für die Aufhebung der Maßnahme vom 12. Dezember 2017 eine Begründung.
- 27 Am 18. Dezember 2017 erhob PI beim vorlegenden Gericht, dem Landesverwaltungsgericht Tirol (Österreich), eine Maßnahmenbeschwerde auf Feststellung, dass die Schließung ihres Massagestudios rechtswidrig war.
- 28 Da die Landespolizeidirektion Tirol dem vorlegenden Gericht die Unterlagen und Sachverhaltsangaben zu dieser Rechtssache nicht unterbreitete, stellte es den Sachverhalt selbst fest.

- 29 Das vorliegende Gericht führt aus, nach der nationalen Regelung werde eine in der Schließung eines Gewerbebetriebs wie des Massagestudios von PI bestehende Maßnahme sofort wirksam. Da das Ziel dieser Regelung in der Bekämpfung illegaler Prostitution bestehe, sei es notwendig, dass die zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Befehls- und Zwangsgewalt Maßnahmen erlassen könnten.
- 30 Eine solche Maßnahme könne auf Antrag des Betroffenen entweder von der Verwaltungsbehörde – im vorliegenden Fall der Landespolizeidirektion Tirol – mit Wirkung für die Zukunft oder von einem Gericht – im vorliegenden Fall dem vorlegenden Gericht –, das die Rechtmäßigkeit der Maßnahme überprüfen könne, aufgehoben werden.
- 31 Im Gegensatz zu anderen nationalen Verfahren, bei denen die Behörden ihre Befehls- und Zwangsgewalt ausübten, verlange die Regelung für das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verfahren jedoch nicht, dass die Behörden nach Ausübung dieser Befugnisse ihre Maßnahme schriftlich begründeten. Durch die Verpflichtung zur schriftlichen Begründung einer Maßnahme im Rahmen der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt solle die betreffende Behörde verhalten werden, die Rechtmäßigkeit ihres Eingriffs nochmals zu prüfen.
- 32 Wenn es kein schriftliches Dokument gebe, in dem die Gründe für die von der zuständigen Behörde in einem Verfahren wie dem, um das es im Ausgangsrechtsstreit gehe, getroffene Maßnahme dargelegt würden, werde dem Adressaten einer solchen Maßnahme die Akteneinsicht verwehrt sowie keine Gelegenheit gegeben, vom Ergebnis der Beweisaufnahmen Kenntnis zu erlangen und dazu Stellung zu nehmen. Der Adressat könne die Begründung für den Verdacht der Behörde, dass eine rechtswidrige Handlung begangen worden sei, nur mittelbar im Wege einer Beschwerde gegen die von der Behörde getroffenen Maßnahmen in Erfahrung bringen.
- 33 Außerdem seien die Möglichkeiten, die getroffene Maßnahme anzufechten, nicht ausreichend.
- 34 Gemäß § 19a Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes könne die zuständige Behörde ihre Maßnahme der Schließung des betreffenden Betriebs nämlich nur in zwei Fällen widerrufen, und zwar dann, wenn der Adressat der Maßnahme eine Bordellbewilligung vorweisen könne oder wenn er sicherstellen könne, dass der Betrieb des Bordells nach dem Widerruf der Schließungsmaßnahme nicht wieder aufgenommen werde.
- 35 Im Fall der Maßnahme vom 12. Dezember 2017 sei das vorliegende Gericht jedoch nicht berechtigt, den ihr zugrunde liegenden Sachverhalt zu überprüfen, da es nur befugt sei, zu beurteilen, ob der Verdacht eines Polizeibeamten, dass eine rechtswidrige Handlung vorliege, im konkreten Fall begründet gewesen sei.
- 36 Unter diesen Umständen hat das Landesverwaltungsgericht Tirol beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 15 Abs. 2 der Charta so zu verstehen, dass er einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die es, wie § 19a Abs. 3 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes, ermöglicht, dass Organe einer Behörde auch ohne vorangegangenes behördliches

Verfahren Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt, wie insbesondere die Schließung eines Betriebes an Ort und Stelle, treffen können, ohne dass es sich hierbei um bloß vorläufige Maßnahmen handelt?

2. Ist Art. 47 der Charta, allenfalls in Verbindung mit Art. 41 und Art. 52 der Charta, unter dem Aspekt der Waffengleichheit und dem Aspekt eines wirksamen Rechtsbehelfes so zu verstehen, dass er einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die, wie in § 19a Abs. 3 und 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes angeordnet, faktische Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt, wie insbesondere Betriebsschließungen ohne Dokumentation und ohne Bestätigung gegenüber einer betroffenen Person, vorsieht?
3. Ist Art. 47 der Charta, allenfalls in Verbindung mit Art. 41 und Art. 52 der Charta, unter dem Aspekt der Waffengleichheit so zu verstehen, dass er einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die, wie in § 19a Abs. 3 und 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes angeordnet, zur Aufhebung verfahrensfreier faktischer Maßnahmen unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt, wie insbesondere Betriebsschließungen, von der durch diese faktische Maßnahme betroffenen Person einen begründeten Antrag zur Aufhebung dieser Schließung fordert?
4. Ist Art. 47 der Charta in Verbindung mit Art. 52 der Charta in Ansehung eines wirksamen Rechtsbehelfes so zu verstehen, dass er einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die wie § 19a Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes bei einer faktischen Zwangsmaßnahme in Form einer Betriebsschließung nur ein auf bestimmte Bedingungen eingeschränktes Antragsrecht auf Aufhebung zulässt?

## **Zu den Vorlagefragen**

### ***Zur Zulässigkeit***

- 37 Die österreichische Regierung vertritt in ihren schriftlichen Erklärungen die Auffassung, dass die vierte Frage zur Gänze sowie die zweite und die dritte Frage zum Teil unzulässig seien, und zwar soweit sie sich auf § 19a Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes beziehen, wonach die zuständige Behörde die getroffenen Maßnahmen widerrufen könne.
- 38 Die Landespolizeidirektion Tirol habe nämlich die Schließung des Massagestudios von PI widerrufen und die Entfernung des am Massagestudio angebrachten behördlichen Siegels angeordnet. Unter diesen Umständen sei die in der vorstehenden Randnummer genannte Bestimmung im Ausgangsverfahren, in dem es nicht um eine verwaltungsrechtliche, sondern um eine gerichtliche Überprüfung der betreffenden Maßnahmen gehe, nicht mehr anwendbar.
- 39 Hierzu ist festzustellen, dass das Ausgangsverfahren, wie aus der dem Gerichtshof vorgelegten Akte hervorgeht, die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme vom 12. Dezember 2017, das Massagestudio von PI zu schließen, betrifft, da die Beschwerde gegen diese Maßnahme erhoben worden war, bevor sie am 29. Dezember 2017 von der Landespolizeidirektion Tirol widerrufen wurde.
- 40 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationa-

len Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen sowie für das Verständnis der Gründe erforderlich sind, aus denen das nationale Gericht der Ansicht ist, dass die Beantwortung dieser Fragen erforderlich ist, um den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheiden zu können (Urteil vom 14. Februar 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 41 Im vorliegenden Fall ist das vorlegende Gericht am besten in der Lage, zu beurteilen, ob PI nach nationalem Recht ein Rechtsschutzinteresse hat. Daher sind die Fragen 2 bis 4 als zulässig anzusehen.

### *Vorbemerkungen*

- 42 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof dessen Aufgabe ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Es ist nämlich Aufgabe des Gerichtshofs, alle Bestimmungen des Unionsrechts auszulegen, die die nationalen Gerichte benötigen, um die bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, auch wenn diese Bestimmungen in den dem Gerichtshof von diesen Gerichten vorgelegten Fragen nicht ausdrücklich genannt sind (Urteil vom 19. Dezember 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Auch wenn das vorlegende Gericht im vorliegenden Fall seine Fragen formal auf die Auslegung von Art. 15 Abs. 2 sowie der Art. 41, 47 und 52 der Charta beschränkt hat, hindert dies den Gerichtshof nicht daran, ihm alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die für die Entscheidung der bei ihm anhängigen Rechtssache von Nutzen sein können, und zwar unabhängig davon, ob es bei seiner Fragestellung darauf Bezug genommen hat. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom nationalen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Wie aus der dem Gerichtshof vorgelegten Akte hervorgeht, ist die bulgarische Staatsangehörige PI in Österreich selbständig tätig, und zwar als Betreiberin eines Massagestudios.
- 45 Das vorlegende Gericht möchte für die Entscheidung über die bei ihm anhängige Beschwerde wissen, ob das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der ein Gewerbebetrieb wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende durch eine Maßnahme einer nationalen Behörde mit sofortiger Wirkung geschlossen werden kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die erforderliche

Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, ohne dabei zu gewährleisten, dass bestimmte Verfahrensrechte der Inhaberin des Gewerbebetriebs beachtet werden.

- 46 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die in Rn. 44 dieses Urteils beschriebene Tätigkeit eine Dienstleistung im Sinne von Art. 57 AEUV darstellt, da sie in einem Mitgliedstaat von einer Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats ausgeübt wird. Außerdem fällt der Betrieb eines Massagestudios in einem anderen Mitgliedstaat gemäß den Art. 49 ff. AEUV in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs.
- 47 Sollte die Tätigkeit von PI ferner das Führen eines Betriebs, in dem die Prostitution ausgeübt wird, umfassen, ist darauf hinzuweisen, dass die Prostitution eine entgeltliche Dienstleistung darstellt (Urteil vom 20. November 2001, Jany u. a., C-268/99, EU:C:2001:616, Rn. 49), während eine im Betrieb eines Bordells bestehende Tätigkeit unter die Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV und der Art. 9 bis 15 der Richtlinie 2006/123 fällt, wenn sie vom Dienstleistungserbringer auf unbestimmte Zeit und mit Hilfe einer festen Infrastruktur ausgeübt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 2015, Trijber und Harmsen, C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:641, Rn. 67 bis 77).
- 48 Sofern im vorliegenden Fall die Tätigkeit von PI auf unbestimmte Zeit und mit Hilfe einer festen Infrastruktur ausgeübt wird – was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist –, fällt sie also unter die Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV und der Art. 9 bis 15 der Richtlinie 2006/123.
- 49 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass nach der im Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Regelung die Ausübung der Prostitution einer Bewilligung bedarf.
- 50 Zur Richtlinie 2006/123, deren Art. 9 bis 13 die für eine Genehmigungsregelung geltenden Voraussetzungen enthalten, ist festzustellen, dass die im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens gestellten Fragen nicht die Rechtmäßigkeit der nationalen Regelung über die Ausübung der Prostitution als solche betreffen, sondern die Vereinbarkeit der Schließung eines Gewerbebetriebs, bei der bestimmte Verfahrensgarantien missachtet wurden, mit dem Unionsrecht.
- 51 Unter diesen Umständen sind die Vorlagefragen anhand von Art. 49 AEUV und nicht der Richtlinie 2006/123 zu beantworten.
- 52 Art. 15 Abs. 2 der Charta, auf den in der ersten Frage Bezug genommen wird, garantiert insbesondere die Freiheit, sich in jedem Mitgliedstaat niederzulassen oder dort Dienstleistungen zu erbringen.
- 53 Nach den Erläuterungen zur Charta, die gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta bei ihrer Auslegung zu berücksichtigen sind, wurden in Art. 15 Abs. 2 der Charta die drei durch Art. 26 sowie die Art. 45, 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten – Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr – aufgenommen.
- 54 Hierzu ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen zwar nicht auf Art. 16 der Charta Bezug nimmt, doch geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass diese Bestimmung u. a. auf Art. 49 AEUV verweist, der die

Ausübung der Niederlassungsfreiheit, einer Grundfreiheit, garantiert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Februar 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, Rn. 22).

- 55 Der Umstand, dass in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit Art. 15 Abs. 2 der Charta angesprochen wird, impliziert daher im Kontext des Ausgangsverfahrens, dass die Beachtung dieser Freiheit auch anhand von Art. 16 der Charta zu beurteilen ist.
- 56 Zu Art. 41 der Charta, auf den die zweite und die dritte Frage abzielen, ist festzustellen, dass er sich, wie aus seinem Wortlaut eindeutig hervorgeht, nicht an die Mitgliedstaaten richtet, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Urteil vom 13. September 2018, UBS Europe u. a., C-358/16, EU:C:2018:715, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung). Folglich ist Art. 41 der Charta im Ausgangsverfahren nicht einschlägig.
- 57 Diese Bestimmung spiegelt jedoch einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts wider, dem zufolge das Recht auf eine gute Verwaltung auch die Verpflichtung für die Verwaltung beinhaltet, ihre Entscheidungen zu begründen. Die Pflicht der Verwaltung, eine Entscheidung hinreichend spezifisch und konkret zu begründen, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, die Gründe der ihn beschwerenden individuellen Maßnahme zu verstehen, ergibt sich somit aus dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte, eines allgemeinen Grundsatzes des Unionsrechts (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. November 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 88, und vom 11. Dezember 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, Rn. 38).
- 58 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt somit, dass das vorlegende Gericht mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, wissen möchte, ob Art. 49 AEUV, Art. 15 Abs. 2 und die Art. 16, 47 und 52 der Charta sowie der allgemeine Grundsatz des Rechts auf eine gute Verwaltung dahin auszulegen sind, dass sie unter Umständen wie denen des Ausgangsrechtsstreits einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung schließen kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, soweit diese Regelung erstens nicht verlangt, dass die Schließung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht schriftlich begründet und ihrem Adressaten mitgeteilt wird, zweitens verlangt, dass der Antrag des Adressaten auf Widerruf dieser Maßnahme seinerseits begründet wird, und drittens die Gründe einschränkt, aus denen das zuständige Verwaltungsorgan die Maßnahme widerrufen kann.

### ***Zu den Fragen***

- 59 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt jede nationale Maßnahme, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, aber die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit seitens der Unionsangehörigen untersagt, behindert oder weniger attraktiv macht, eine Beschränkung im Sinne von Art. 49 AEUV dar (Urteil vom 14. November 2018, Memoria und Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 60 Im vorliegenden Fall kann eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, nach der eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung schließen kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebe-

etriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, negative Auswirkungen auf den Umsatz und die Ausübung der Berufstätigkeit – insbesondere in Bezug auf das Verhältnis zu den Kunden, die die betreffenden Dienstleistungen in Anspruch nehmen – haben. Folglich kann diese Regelung Personen aus anderen Mitgliedstaaten, die sich im Land Tirol (Österreich) niederlassen wollen, daran hindern oder davon abhalten, dort eine Berufstätigkeit wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende auszuüben (vgl. entsprechend Urteil vom 5. November 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, Rn. 41 bis 45).

- 61 Folglich stellt die nationale Regelung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar.
- 62 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Beschränkung der in Art. 49 AEUV verankerten Niederlassungsfreiheit, falls sie ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das zu seiner Erreichung erforderliche Maß hinausgeht (Urteil vom 14. November 2018, Memoria und Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 63 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung finden die durch die Charta garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung und sind daher u. a. dann zu beachten, wenn eine nationale Regelung in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine nationale Regelung geeignet ist, eine oder mehrere durch den Vertrag garantierte Grundfreiheiten zu beeinträchtigen, und der betreffende Mitgliedstaat sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine solche Beeinträchtigung zu rechtfertigen. Unter diesen Umständen kann die betreffende nationale Regelung nur in den Genuss der insoweit vorgesehenen Ausnahmen kommen, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Im vorliegenden Fall stellt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, wie sich aus Rn. 61 des vorliegenden Urteils ergibt, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar und bringt somit auch eine Beschränkung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit und der unternehmerischen Freiheit im Sinne von Art. 15 Abs. 2 bzw. Art. 16 der Charta mit sich.
- 66 Zugleich lässt Art. 52 Abs. 1 der Charta Einschränkungen der Ausübung der in der Charta verankerten Rechte zu, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der genannten Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 67 Im vorliegenden Fall trägt die österreichische Regierung vor, die nationale Regelung sei erforderlich, um Straftaten im Zusammenhang mit der Prostitution vorzubeugen und um die menschliche Gesundheit zu schützen.
- 68 Da die Ausübung der Prostitution im Land Tirol nicht verboten sei, werde sie im öffentlichen Interesse kontrolliert und begrenzt. Zu diesem Zweck sehe die nationale Regelung insbesondere für diese Tätigkeit eine Bewilligungspflicht vor. Zudem unterlägen die Prostituierten besonderen gesundheitsrechtlichen Anforderungen und regelmäßigen Kontrollen, um sexuell übertragbare Krankheiten, einschließlich AIDS, und Tuberkulose zu erkennen.
- 69 Da sich die illegale Prostitution dieser Kontrolle entziehe, gehe von ihr eine Gefahr für die Gesundheit der ausübenden Personen, ihrer Kunden und der Allgemeinheit aus.
- 70 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, Straftaten gegenüber Prostituierten, vor allem Menschenhandel, Zwangsprostitution und Prostitution Minderjähriger, vorzubeugen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 2015, *Trijber und Harmsen*, C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:641, Rn. 68).
- 71 Zudem gehört der Schutz der öffentlichen Gesundheit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den im Unionsrecht anerkannten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses (Urteil vom 1. März 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, Rn. 57).
- 72 Der Schutz der Gesundheit ist auch in Art. 35 der Charta verankert, wonach jeder Mensch das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten hat.
- 73 Bei den im vorliegenden Fall erbrachten Dienstleistungen, die darin bestehen, im Rahmen eines nicht angemeldeten Gewerbebetriebs – und somit ohne eine von einer Behörde eines Mitgliedstaats erteilte Bewilligung – Prostitutionstätigkeiten, sei es auch nur für kurze Zeit, auszuüben, ist es nicht möglich, die angemessene Kontrolle dieser Tätigkeiten im Rahmen des betreffenden Gewerbebetriebs durch die zuständigen Behörden zu gewährleisten; dies ist geeignet, die Gefahr zu erhöhen, dass die dort tätigen Personen Opfer von Straftaten werden.
- 74 Zudem ist die Erbringung solcher Dienstleistungen durch Personen, die keinen besonderen gesundheitsrechtlichen Anforderungen und keinen regelmäßigen Kontrollen zur Erkennung sexuell übertragbarer Krankheiten unterliegen, geeignet, die Gesundheitsrisiken sowohl für die Prostituierten als auch für ihre Kunden zu erhöhen, da, wie allgemein bekannt ist, unbehandelte sexuell übertragbare Krankheiten eine Verschlechterung des Gesundheitszustands verursachen und bei Trägern einer unbehandelten sexuell übertragbaren Krankheit ein höheres Risiko besteht, sich eine weitere Krankheit zuzuziehen.
- 75 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die mit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, wonach eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung schließen kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, verbundene Beschränkung der Niederlassungsfreiheit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet ist, die Erreichung der mit der nationalen Regelung verfolgten Ziele – Straftaten

gegenüber Prostituierten vorzubeugen und die öffentliche Gesundheit zu schützen – zu gewährleisten.

- 76 Gleichwohl ist zu prüfen, ob die Möglichkeit einer nationalen Verwaltungsbehörde, einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung zu schließen, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, in angemessenem Verhältnis zu den in der vorstehenden Randnummer genannten Zielen steht.
- 77 Insoweit könnte eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die vorsieht, dass eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb aus den oben genannten Gründen mit sofortiger Wirkung schließen kann, grundsätzlich als im Hinblick auf die genannten Ziele verhältnismäßig angesehen werden. Im vorliegenden Fall erlaubt die nationale Regelung es jedoch, einen Betrieb ohne jede schriftliche und dem Adressaten mitgeteilte Begründung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu schließen, wobei sie zugleich verlangt, dass die betroffene Person den Antrag auf Widerruf einer Schließung begründet.
- 78 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfordert die Wirksamkeit der durch Art. 47 der Charta gewährleisteten gerichtlichen Kontrolle, dass der Betroffene Kenntnis von den Gründen, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung einer Verwaltungsbehörde beruht, erlangen kann, sei es anhand der Entscheidung selbst oder durch eine auf seinen Antrag hin erfolgte Mitteilung dieser Gründe – unbeschadet der Befugnis des zuständigen Gerichts, von der betreffenden Behörde die Übermittlung der Gründe zu verlangen –, um es ihm zu ermöglichen, seine Rechte unter bestmöglichen Bedingungen zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, das zuständige Gericht anzurufen, und um dieses Gericht vollständig in die Lage zu versetzen, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der fraglichen nationalen Entscheidung auszuüben (Urteil vom 4. Juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 53, und in diesem Sinne Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 84).
- 79 Außerdem setzt der Anspruch darauf, in jedem Verfahren gehört zu werden – der durch die Art. 47 und 48 der Charta verbürgt ist und integraler Bestandteil der Wahrung der Verteidigungsrechte, eines allgemeinen Grundsatzes des Unionsrechts, ist –, voraus, dass die Verwaltung mit aller gebotenen Aufmerksamkeit die Erklärungen der betroffenen Person zur Kenntnis nimmt, indem sie sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht und ihre Entscheidung eingehend begründet; die Pflicht, eine Entscheidung hinreichend spezifisch und konkret zu begründen, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, die Gründe für die Ablehnung seines Antrags zu verstehen, ergibt sich somit aus dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. November 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, Rn. 43, 45 und 48).
- 80 Die Pflicht zur Wahrung der Verteidigungsrechte der Adressaten von Entscheidungen, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, ist somit grundsätzlich den Verwaltungen der Mitgliedstaaten auferlegt, wenn sie Maßnahmen treffen, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen (Urteil vom 5. November 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, Rn. 50).

- 81 Dieses Erfordernis der Begründung von Entscheidungen der nationalen Verwaltungsbehörden ist von besonderer Bedeutung im Kontext eines Falles wie dem des Ausgangsverfahrens, in dem zu beurteilen ist, ob eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV sowie der Niederlassungsfreiheit und der unternehmerischen Freiheit im Sinne von Art. 15 Abs. 2 bzw. Art. 16 der Charta gerechtfertigt und verhältnismäßig ist.
- 82 Zum einen ist es nämlich Sache der nationalen Gerichte, eine Gesamtwürdigung der Umstände, unter denen eine restriktive Regelung erlassen wurde und durchgeführt wird, auf der Grundlage der Beweise vorzunehmen, die die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats vorgelegt haben, um das Vorliegen von Zielen, mit denen sich eine Beschränkung einer vom AEU-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit rechtfertigen lässt, und deren Verhältnismäßigkeit darzutun (Urteil vom 28. Februar 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 83 Zum anderen können die nationalen Gerichte nach den nationalen Verfahrensregeln zwar verpflichtet sein, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Vorlage solcher Beweise zu fördern, doch können sie nicht verpflichtet sein, anstelle der zuständigen Behörden die Rechtfertigungsgründe beizubringen, die von den betreffenden Behörden beizubringen sind. Werden solche Rechtfertigungsgründe wegen der Abwesenheit oder der Passivität dieser Behörden nicht beigebracht, müssen die nationalen Gerichte alle Konsequenzen ziehen dürfen, die sich aus einem solchen Mangel ergeben (Urteil vom 28. Februar 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, Rn. 54).
- 84 Im vorliegenden Fall entspricht die nationale Regelung nicht den Anforderungen der oben in den Rn. 78 bis 83 angeführten Rechtsprechung, da sie nicht verlangt, dass die sofortige Schließung eines Gewerbebetriebs wie des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht hinreichend begründet, schriftlich niedergelegt und ihrem Adressaten mitgeteilt wird.
- 85 Durch diese Regelung wird nämlich nicht gewährleistet, dass der Adressat der Maßnahme Kenntnis von den Gründen, auf denen sie beruht, erlangen kann, um es ihm zu ermöglichen, seine Rechte zu verteidigen und zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, das zuständige Gericht anzurufen. Im vorliegenden Fall werden durch diese Regelung daher weder die Wirksamkeit der gerichtlichen Kontrolle noch die Wahrung der Verteidigungsrechte sichergestellt, die durch die Art. 47 und 48 der Charta sowie die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts gewährleistet sind.
- 86 Zu dem in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung aufgestellten Erfordernis, dass jeder Antrag auf Widerruf der Schließung eines Betriebs seitens der betroffenen Person hinreichend begründet werden muss, ist festzustellen, dass dieses Erfordernis angesichts dessen unverhältnismäßig ist, dass die Regelung demgegenüber keine Pflicht zur Begründung einer solchen Maßnahme vorsieht.
- 87 Insoweit verstößt es gegen das Recht des Adressaten einer Verwaltungsentscheidung auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf Zugang zu einem Gericht sowie gegen seine Verteidigungsrechte, wenn er seinen Antrag auf Widerruf der Verwaltungsentscheidung begründen muss, während die Entscheidung selbst nicht begründet ist.

- 88 Hinsichtlich der in § 19a Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes vorgesehenen Beschränkung der Gründe, aus denen ein Verwaltungsorgan die Schließung eines Gewerbebetriebs widerrufen kann, ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Maßnahme widerrufen werden kann, wenn ihr Adressat entweder eine Bordellbewilligung vorweisen oder sicherstellen kann, dass der Betrieb des Bordells nach dem Widerruf nicht wieder aufgenommen wird.
- 89 Falls diese Bestimmung des Tiroler Landes-Polizeigesetzes auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar ist – was das vorliegende Gericht zu prüfen hat –, erscheint die in der vorstehenden Randnummer genannte Beschränkung angesichts der mit diesem Gesetz verfolgten Ziele – Straftaten gegenüber Prostituierten vorzubeugen und die öffentliche Gesundheit zu schützen – nicht unverhältnismäßig.
- 90 Da nämlich – wie oben in den Rn. 73 bis 75 festgestellt worden ist – die Möglichkeit, einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung zu schließen, weil die zuständige Behörde den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, durch die genannten Ziele gerechtfertigt ist, ist die in § 19a Abs. 4 des Tiroler Landes-Polizeigesetzes vorgesehene Beschränkung als logische Folge des in der betreffenden Regelung vorgesehenen Verbots zu betrachten, ein Bordell ohne eine solche Bewilligung zu betreiben.
- 91 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 49 AEUV, Art. 15 Abs. 2 und die Art. 16, 47 und 52 der Charta sowie der allgemeine Grundsatz des Rechts auf eine gute Verwaltung dahin auszulegen sind, dass sie unter Umständen wie denen des Ausgangsrechtsstreits einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung schließen kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, soweit diese Regelung zum einen nicht verlangt, dass die Schließung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht schriftlich begründet und ihrem Adressaten mitgeteilt wird, und zum anderen verlangt, dass ein Antrag des Adressaten auf Widerruf dieser Maßnahme seinerseits begründet wird.

### **Kosten**

- 92 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 (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 49 AEUV, Art. 15 Abs. 2 und die Art. 16, 47 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der allgemeine Grundsatz des Rechts auf eine gute Verwaltung sind dahin auszulegen, dass sie unter Umständen wie denen des Ausgangsrechtsstreits einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der eine Verwaltungsbehörde einen Gewerbebetrieb mit sofortiger Wirkung schließen kann, weil sie den Verdacht hat, dass im Rahmen dieses Gewerbebetriebs ohne die nach der nationalen Regelung erforderliche Bewilligung Prostitution ausgeübt wird, soweit diese Regelung zum einen nicht verlangt, dass die Schließung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht schriftlich begründet und ihrem Adressaten mitgeteilt wird, und zum anderen verlangt,**

**dass ein Antrag des Adressaten auf Widerruf dieser Maßnahme seinerseits begründet wird.**