Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

18. Dezember 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Vergabe öffentlicher Aufträge – Gemischte Aufträge, die Verteidigungsaspekte beinhalten – Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit Militärausrüstung – Richtlinie 2009/81/EG – Richtlinie 2014/24/EU – Bestimmung der anwendbaren Richtlinie – Zuschlagskriterien – Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 – Verbot der Verwendung des Preises als einziges Zuschlagskriterium – Verhältnismäßigkeit – Öffentliche Aufträge über arbeitsintensive Dienstleistungen“

In der Rechtssache C-769/23

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidung vom 5. Dezember 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Dezember 2023, in dem Verfahren

Mara Soc. coop. arl

gegen

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos (Berichterstatter), der Richterin O. Spineanu-Matei sowie der Richter S. Rodin, N. Piçarra und N. Fenger,

Generalanwalt: R. Norkus,

Kanzler: G. Chiapponi, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2025,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Mara Soc. coop. arl, vertreten durch A. Clarizia, M. Pagliarulo und P. Ziotti, Avvocati,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

– der Gruppo Samir Global Service Srl, vertreten durch L. Tozzi, Avvocato,

– der italienischen Regierung, vertreten durch S. Fiorentino und G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von C. Pluchino, Avvocato dello Stato,

– der französischen Regierung, vertreten durch R. Bénard, B. Fodda und M. Guiresse als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Biz, L. Malferrari und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. Juli 2025

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV, die Art. 67 Abs. 2 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, berichtigt in ABl. 2022, L 192, S. 39) in der durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10. November 2021 (ABl. 2021, L 398, S. 23) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2014/24) sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Mara Soc. coop. arl auf der einen Seite und dem Ministero della Difesa (Verteidigungsministerium, Italien) und der Gruppo Samir Global Service Srl (im Folgenden: Samir) auf der anderen Seite über die Vergabe eines Auftrags über Dienstleistungen für den Bedarf der italienischen Armee.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2009/81/EG

3 In den Erwägungsgründen 4, 6 bis 9, 16, 17, 20 und 27 der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (ABl. 2009, L 216, S. 76) heißt es:

„(4) Die Schaffung eines europäischen Markts für Verteidigungsgüter setzt einen auf dessen Bedürfnisse zugeschnittenen rechtlichen Rahmen voraus. Im Bereich des Auftragswesens ist hierfür die Koordinierung der Vergabeverfahren unter Beachtung der Sicherheitsanforderungen der Mitgliedstaaten und der aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen erforderlich.

…

(6) Eine bessere Koordinierung der Vergabeverfahren, wie beispielsweise bei Aufträgen über Logistikdienstleistungen, Transport und Lagerung, hat ebenfalls das Potenzial, die Kosten im Verteidigungssektor zu senken und die Umweltauswirkungen des Sektors deutlich zu verringern.

(7) Diese Verfahren sollten die globale Sicherheitsstrategie der [Europäischen] Union widerspiegeln, die ihrerseits den Entwicklungen des strategischen Umfelds Rechnung trägt. So haben asymmetrische und länderübergreifende Bedrohungen dazu geführt, dass sich die Grenze zwischen äußerer und innerer und zwischen militärischer und nicht-militärischer Sicherheit zunehmend verwischt.

(8) Verteidigungs- und Sicherheitsausrüstungen sind sowohl für die Sicherheit und Souveränität der Mitgliedstaaten als auch für die Autonomie der Union von zentraler Bedeutung. Öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit sind deshalb häufig sensibel.

(9) Dies bringt besondere Anforderungen vor allem an die Versorgungs- und die Informationssicherheit mit sich. Diesen Anforderungen unterliegen vor allem die Beschaffung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial (sowie die unmittelbar damit verbundenen Dienst- und Bauleistungen) für die Streitkräfte …

…

(16) … [Die] Vergabe von Aufträgen, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, [kann] von dieser Richtlinie ausgenommen werden …, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt ist oder der Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen eines Mitgliedstaats dies gebietet. Dies kann bei Verträgen sowohl im Bereich der Verteidigung als auch der Sicherheit der Fall sein, die äußerst hohe Anforderungen an die Versorgungssicherheit stellen oder so vertraulich und/oder wichtig für die nationale Souveränität sind, dass selbst die besonderen Bestimmungen dieser Richtlinie nicht ausreichen, um wesentliche Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten zu schützen …

(17) Allerdings sollte die Möglichkeit, von solchen Ausnahmen Gebrauch zu machen, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften nur so weit in Anspruch genommen werden, wie dies zur Wahrung der nach den genannten Artikeln als legitim anerkannten Interessen unbedingt erforderlich ist. Dies bedeutet, dass eine Nichtanwendung der Richtlinie sowohl den verfolgten Zielen angemessen sein als auch die Option darstellen muss, die den freien Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit am wenigsten behindert.

…

(20) …

Darüber hinaus räumt … de[r] Vertrag … den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Verträge aus den Bereichen Verteidigung und Sicherheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie auszunehmen, wenn die Anwendung dieser Richtlinie sie dazu zwingen würde, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe ihres Erachtens ihren wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn Aufträge so sensibel sind, dass sogar deren Existenz geheim gehalten werden muss.

…

(27) Im Bereich der Verteidigung und Sicherheit sind einige Aufträge so sensibel, dass eine Anwendung dieser Richtlinie trotz ihrer Spezifität unangebracht wäre. Dies gilt für Beschaffungen durch Nachrichtendienste oder Beschaffungen für alle Arten von nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, einschließlich Maßnahmen zur Abwehr nachrichtendienstlicher Tätigkeiten, entsprechend der Definition durch die Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für andere besonders sensible Beschaffungen, die ein äußerst hohes Maß an Vertraulichkeit erfordern, wie beispielsweise bestimmte Beschaffungen, die für den Grenzschutz oder die Bekämpfung des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität bestimmt sind, die Verschlüsselung betreffen oder speziell für verdeckte Tätigkeiten oder ebenso sensible Tätigkeiten der Polizei und der Sicherheitskräfte bestimmt sind.“

4 Art. 1 („Definitionen“) der Richtlinie 2009/81 bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten die folgenden Definitionen:

1. ‚Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge‘ (Common Procurement Vocabulary, CPV): die mit der Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) (ABl. 2002, L 340, S. 1)] angenommene, auf von Auftraggebern vergebene Aufträge anwendbare Referenzklassifikation;

…

6. ‚Militärausrüstung‘: Ausrüstung, die eigens zu militärischen Zwecken konzipiert oder für militärische Zwecke angepasst wird und zum Einsatz als Waffen, Munition oder Kriegsmaterial bestimmt ist;

…“

5 Art. 2 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2009/81 sieht vor:

„Diese Richtlinie gilt … für Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit, die Folgendes zum Gegenstand haben:

a) die Lieferung von Militärausrüstung, einschließlich dazugehöriger Teile, Bauteile und/oder Bausätze;

b) die Lieferung von sensibler Ausrüstung, einschließlich dazugehöriger Teile, Bauteile und/oder Bausätze;

c) Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit der in den Buchstaben a und b genannten Ausrüstung in allen Phasen ihres Lebenszyklus;

d) Bau- und Dienstleistungen speziell für militärische Zwecke oder sensible Bauleistungen und sensible Dienstleistungen."

6 In Art. 3 („Gemischte Aufträge") der Richtlinie 2009/81 heißt es:

„(1) Ein Auftrag über Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die unter diese Richtlinie und teilweise unter die Richtlinie 2004/17/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. 2004, L 134, S. 1)] oder die Richtlinie 2004/18/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. 2004, L 134, S. 114)] fallen, wird gemäß dieser Richtlinie vergeben, sofern die Vergabe eines einzigen Vertrags aus objektiven Gründen gerechtfertigt ist.

…

(3) Die Entscheidung über die Vergabe eines einzigen Auftrags darf jedoch nicht zu dem Zweck getroffen werden, Aufträge von der Anwendung dieser Richtlinie oder der Richtlinie 2004/17/EG oder der Richtlinie 2004/18/EG auszunehmen."

7 Anhang I („Dienstleistungen gemäß den Artikeln 2 und 15") der Richtlinie 2009/81 führt 20 Dienstleistungskategorien auf, von denen die zehnte („Neben- und Hilfstätigkeiten des Verkehrs") die CPV-Referenznummern 63100000-0 bis 63111000-0, 63120000-6 bis 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 und 63520000-0 bis 6370000-6 enthält. Nach der Verordnung Nr. 2195/2002 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 213/2008 der Kommission vom 28. November 2007 (ABl. 2008, L 74, S. 1) geänderten Fassung entsprechen die CPV-Referenznummern 63100000-0 und 63110000-3 „Frachtumschlag, Frachtlagerung und zugehörige Dienste" bzw. „Frachtumschlag und -lagerung".

Richtlinie 2014/24

8 In den Erwägungsgründen 89, 90 und 92 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„(89) … Um Unklarheiten zu vermeiden, da derzeit bereits in den Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG das Zuschlagskriterium des ‚wirtschaftlich günstigsten Angebots' verwendet wird, sollte jedoch ein anderer Begriff benutzt werden, nämlich das ‚beste Preis-Leistungs-Verhältnis'. Dieser sollte folglich im Einklang mit der Rechtsprechung im Zusammenhang mit den genannten Richtlinien ausgelegt werden, sofern die vorliegende Richtlinie nicht eine sachlich klar unterschiedliche Lösung bietet.

(90) Aufträge sollten auf der Grundlage objektiver Kriterien vergeben werden, die die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung gewährleisten, um einen objektiven Vergleich des relativen Werts der Angebote sicherzustellen, damit unter den Bedingungen eines effektiven Wettbewerbs ermittelt werden kann, welches das wirtschaftlich günstigste Angebot ist. Es sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot auf der

Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt werden sollte, welches stets eine Preis- oder Kostenkomponente beinhalten sollte. Es sollte ferner klargestellt werden, dass eine solche Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch allein auf der Grundlage entweder des Preises oder der Kostenwirksamkeit durchgeführt werden könnte. …

Um eine stärkere Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Qualität zu fördern, sollte es den Mitgliedstaaten gestattet sein, die Anwendung des alleinigen Preis- oder Kostenkriteriums zur Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu untersagen oder einzuschränken, sofern sie dies für zweckmäßig halten.

…

…

(92) Öffentliche Auftraggeber sollten bei der Bewertung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses die mit dem Gegenstand des Auftrags verbundenen wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien festlegen, die sie zu diesem Zweck heranziehen werden. Diese Kriterien sollten damit eine vergleichende Beurteilung des Leistungsniveaus jedes einzelnen Angebots gemessen am Gegenstand des Auftrags, wie in den technischen Spezifikationen festgelegt, ermöglichen. Hinsichtlich des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses wird in dieser Richtlinie eine nicht abschließende Liste möglicher Zuschlagskriterien, die ökologische und soziale Aspekte mit einschließen, festgelegt. Öffentliche Auftraggeber sollten zur Wahl von Zuschlagskriterien ermutigt werden, mit denen sie qualitativ hochwertige Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erhalten können, die ihren Bedürfnissen optimal entsprechen.

…“

9 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„Mit dieser Richtlinie werden Regeln für die Verfahren öffentlicher Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Durchführung von Wettbewerben festgelegt, deren geschätzter Wert nicht unter den in Artikel 4 festgelegten Schwellenwerten liegt.“

10 In Art. 3 („Vergabe gemischter öffentlicher Aufträge“) Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„Unterliegt ein Teil eines bestimmten Auftrags Artikel 346 AEUV oder der Richtlinie 2009/81/EG, so findet Artikel 16 der vorliegenden Richtlinie Anwendung.“

11 In Art. 4 („Höhe der Schwellenwerte“) der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„Diese Richtlinie gilt für Aufträge, deren geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer (MwSt.) die folgenden Schwellenwerte nicht unterschreitet:

…

b) 140 000 EUR bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, die von zentralen Regierungsbehörden vergeben werden, und bei von diesen Behörden ausgerichteten Wettbewerben; …

…“

12 In Art. 15 („Verteidigung und Sicherheit“) Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„(1) Diese Richtlinie gilt für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für die Durchführung von Wettbewerben in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit, mit Ausnahme der folgenden Aufträge:

a) Aufträge, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/81/EG fallen;

…“

13 Art. 16 („Vergabe von gemischten Aufträgen, die Verteidigungs- oder Sicherheitsaspekte beinhalten“) der Richtlinie 2014/24 lautet:

„(1) Dieser Artikel findet Anwendung auf gemischte Aufträge, die unter diese Richtlinie fallende Beschaffungen sowie unter Artikel 346 AEUV oder unter die Richtlinie 2009/81/EG fallende Beschaffungen zum Gegenstand haben.

(2) Sind die einzelnen Teile eines bestimmten öffentlichen Auftrags objektiv trennbar, so können die öffentlichen Auftraggeber beschließen, getrennte Aufträge für die einzelnen Teile oder einen einzigen Auftrag zu vergeben.

Beschließen die öffentlichen Auftraggeber, getrennte Aufträge für einzelne Teile zu vergeben, so wird die Entscheidung darüber, welche rechtliche Regelung jeweils für die getrennten Aufträge gelten, auf der Grundlage der Merkmale der betreffenden einzelnen Teile getroffen.

Beschließen die öffentlichen Auftraggeber, einen einzigen Auftrag zu vergeben, so gelten die folgenden Kriterien für die Bestimmung der anwendbaren rechtlichen Regelung:

a) Unterliegt ein Teil eines bestimmten Auftrags Artikel 346 AEUV, so kann der Auftrag ohne Anwendung dieser Richtlinie vergeben werden, sofern die Vergabe eines einzigen Auftrags aus objektiven Gründen gerechtfertigt ist;

b) unterliegt ein Teil eines bestimmten Auftrags der Richtlinie 2009/81/EG, so kann der Auftrag gemäß jener Richtlinie vergeben werden, sofern die Vergabe eines einzigen Auftrags aus objektiven Gründen gerechtfertigt ist. Dieser Buchstabe berührt nicht die in jener Richtlinie vorgesehenen Schwellenwerte und Ausschlüsse.

Die Entscheidung, einen einzigen Auftrag zu vergeben, darf jedoch nicht zu dem Zweck getroffen werden, Aufträge von der Anwendung dieser Richtlinie oder der Richtlinie 2009/81/EG auszunehmen.

(3) Absatz 2 Unterabsatz 3 Buchstabe a gilt für gemischte Aufträge, für die ansonsten sowohl Unterabsatz 3 Buchstabe a als auch Unterabsatz 3 Buchstabe b gelten könnten.

(4) Sind die einzelnen Teile eines bestimmten Auftrags objektiv nicht trennbar, so kann der Auftrag ohne Anwendung dieser Richtlinie vergeben werden, wenn er Elemente enthält, auf die Artikel 346 AEUV Anwendung findet; ansonsten kann er gemäß der Richtlinie 2009/81/EG vergeben werden.“

14 Art. 18 („Grundsätze der Auftragsvergabe“) Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

15 Art. 67 („Zuschlagskriterien“) der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„(1) Die öffentlichen Auftraggeber erteilen unbeschadet der für den Preis bestimmter Lieferungen oder die Vergütung bestimmter Dienstleistungen geltenden nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Zuschlag auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

(2) Die Bestimmung des aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers wirtschaftlich günstigsten Angebots erfolgt anhand einer Bewertung auf der Grundlage des Preises oder der Kosten, mittels eines Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes, … und kann das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beinhalten, das auf der Grundlage von Kriterien – unter Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und/oder sozialer Aspekte – bewertet wird, die mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen. Zu diesen Kriterien kann u. a. Folgendes gehören:

a) Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, Design für Alle, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;

b) Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann, oder

c) Kundendienst und technische Hilfe, Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfrist.

Das Kostenelement kann auch die Form von Festpreisen oder Festkosten annehmen, auf deren Grundlage die Wirtschaftsteilnehmer nur noch mit Blick auf Qualitätskriterien miteinander konkurrieren.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen, oder sie können deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken.

(3) Zuschlagskriterien stehen mit dem Auftragsgegenstand des öffentlichen Auftrags in Verbindung, wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen, einschließlich Faktoren, die zusammenhängen mit

a) dem spezifischen Prozess der Herstellung oder der Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder des Handels damit oder

b) einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium,

auch wenn derartige Faktoren nicht Bestandteil der materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes sind.

(4) Die Zuschlagskriterien dürfen nicht zur Folge haben, dass dem öffentlichen Auftraggeber uneingeschränkte Wahlfreiheit übertragen wird. Sie müssen die Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs gewährleisten und mit Spezifikationen einhergehen, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern übermittelten Informationen gestatten, damit bewertet werden kann, wie gut die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen. …

…“

Italienisches Recht

16 Art. 50 Abs. 1 des Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 50 – Gesetzbuch über öffentliche Aufträge) vom 18. April 2016 (GURI Nr. 91 vom 19. April 2016, Supplemento ordinario Nr. 10) in der auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Gesetzbuch über öffentliche Aufträge) bestimmt:

„Bei der Vergabe von Konzessionsverträgen sowie von Bauaufträgen und Aufträgen über nicht-geistige Dienstleistungen, insbesondere in Bezug auf arbeitsintensive Aufträge, müssen die Ausschreibungen, Bekanntmachungen und Aufforderungen zur Angebotsabgabe unter Beachtung der Grundsätze der Europäischen Union spezielle Sozialklauseln enthalten, die stabile Beschäftigungsverhältnisse des eingesetzten Personals fördern sollen und die Anwendung der … Branchentarifverträge durch den erfolgreichen Bieter vorsehen. Arbeitsintensiv sind Dienstleistungen, bei denen die Arbeitskosten mindestens 50 % des gesamten Vertragswerts betragen.“

17 Art. 95 des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge sieht vor:

„(1) Die Zuschlagskriterien geben dem öffentlichen Auftraggeber keine uneingeschränkte Wahlfreiheit in Bezug auf das Angebot. Sie müssen die Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs gewährleisten und mit Spezifikationen einhergehen, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern übermittelten Informationen gestatten, damit bewertet werden kann, wie gut die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen. Die öffentlichen Auftraggeber überprüfen die Richtigkeit der von den Bietern übermittelten Informationen und Nachweise.

(2) Unbeschadet der für den Preis bestimmter Lieferungen oder die Vergütung bestimmter Dienstleistungen geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften nehmen die öffentlichen Auftraggeber unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung die Erteilung des Zuschlags für Aufträge und die Durchführung von Wettbewerben und Aufforderungen zur Einreichung von Projekten auf der Grundlage des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots vor, welches anhand des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses oder anhand des Preises oder der Kosten bestimmt wird, wobei sie ein Kriterium des Kosten-Wirksamkeits-Vergleichs wie die Lebenszykluskosten anwenden …

(3) Folgende Aufträge werden ausschließlich auf der Grundlage des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots vergeben, das anhand des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt wird:

a) Aufträge über Sozial- und Verpflegungsdienstleistungen in Krankenhäusern, Pflegezentren und Schulen sowie arbeitsintensive Dienstleistungen nach Art. 50 Abs. 1, unbeschadet der Vergaben im Sinne von Art. 36 Abs. 2 Buchst. a;

b) Aufträge über die Vergabe von Ingenieur- und Architektenleistungen sowie von anderen technisch-geistigen Dienstleistungen im Wert von mindestens 40 000 Euro;

b-*bis*) Aufträge über Dienstleistungen und Lieferungen im Wert von mindestens 40 000 Euro, die einen erheblichen technischen Grad aufweisen oder innovativ sind;

(4) Das Kriterium des niedrigsten Preises kann in folgenden Fällen angewendet werden:

…

b) bei Dienstleistungen und Lieferungen, die standardisierte Merkmale aufweisen oder deren Bedingungen vom Markt bestimmt werden, mit Ausnahme der in Abs. 3 Buchst. a genannten arbeitsintensiven Dienstleistungen.

…“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

18 Am 14. Juli 2022 leitete das Verteidigungsministerium ein offenes Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags für den Bedarf der italienischen Armee ein, der im Wesentlichen in Be- und Entladevorgängen, dem Stapeln und Entstapeln sowie dem Umlagern von Materialien bestand. Der Auftrag betraf das Jahr 2023, konnte drei Jahre verlängert werden und war in neun Lose unterteilt.

19 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ausschreibung sah als Zuschlagskriterium das Kriterium des niedrigsten Preises vor, da die von diesem Auftrag erfassten Dienstleistungen standardisierte Merkmale im Sinne von Art. 95 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge aufwiesen.

20 Nach den Angaben in dieser Ausschreibung waren bei der Ausführung dieses Auftrags Gehälter in Einklang mit dem Branchentarifvertrag zu zahlen. Folglich konnten die Bieter keine Preisnachlässe für die Arbeitskosten anbieten. Etwaige Nachlässe durften die Vergütung der Dienstleistung nur insofern betreffen, als ein auf diese Weise angesonnenes geschäftliches Entgegenkommen nur den potenziellen Gewinn des Bieters und nicht die Gehälter seines Personals verringert.

21 Für eines der Lose des Auftrags, das die Erbringung von Dienstleistungen für den „Aeronautica Militare area Nord“ (Luftwaffe – nördliche Zone) betraf und das – unter Berücksichtigung etwaiger Verlängerungen – einen geschätzten Wert von 3 463 114,74 Euro hatte, boten drei

Bieter, darunter Mara und Samir, insoweit einen Nachlass von 100 % an. Daher wurden die Angebote dieser drei Bieter für gleichwertig befunden. Letzten Endes erhielt Mara durch Losentscheid den Zuschlag für dieses Los.

22 Samir erhob gegen die Vergabe des genannten Loses Klage beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) und machte u. a. geltend, dass die Anwendung des Kriteriums des niedrigsten Preises gegen die geltende Regelung verstoße.

23 Mit Urteil vom 11. April 2023 gab das Verwaltungsgericht der Klage mit der Begründung statt, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ausschreibung nach Art. 95 Abs. 3 Buchst. a des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge als Zuschlagskriterium das Kriterium des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses hätte festlegen müssen. Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dienstleistungen arbeitsintensiv seien, hätte Art. 95 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzbuchs, der für die Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferaufträgen mit standardisierten Merkmalen auf das Kriterium des niedrigsten Preises Bezug nehme, keine Anwendung finden dürfen.

24 Mara legte gegen dieses Urteil beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), dem vorlegenden Gericht, Berufung ein.

25 Mit der Berufung macht Mara geltend, das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) habe gegen Art. 95 Abs. 3 Buchst. a des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge verstoßen. Diese Bestimmung sei nicht anwendbar auf einen Auftrag wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, der zwar arbeitsintensiv sei, aber auch standardisierte Merkmale aufweise. Der öffentliche Auftraggeber habe sich zu Recht auf Art. 95 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge gestützt, indem er als Zuschlagskriterium das Kriterium des niedrigsten Preises festgelegt habe.

26 Für den Fall, dass der Consiglio di Stato (Staatsrat) zu dem Befund kommen sollte, dass das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium) aus Art. 95 des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge zutreffend abgeleitet habe, dass bei der Vergabe von Aufträgen über arbeitsintensive Dienstleistungen, die zudem standardisierte Merkmale aufwiesen, das Kriterium des niedrigsten Preises nicht angewandt werden dürfe, macht Mara geltend, dass dieser Artikel gegen das Unionsrecht verstoße.

27 Zwar gehe aus der Richtlinie 2014/24 hervor, dass sie u. a. die Verwendung des Kriteriums des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses bei der Vergabe öffentlicher Aufträge fördern solle. Allerdings sei der italienische Gesetzgeber dadurch, dass er öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet habe, dieses Zuschlagskriterium auch dann festzulegen, wenn der fragliche Auftrag standardisierte Merkmale aufweise, über das hinausgegangen, was zur Erreichung dieses Ziels der Richtlinie 2014/24 erforderlich sei, und damit habe er gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

28 Das vorlegende Gericht stellt fest, dass sich aus Art. 95 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 4 des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge eindeutig ergebe, dass sich die Ausschreibung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Auftrags nach geltendem italienischem Recht für dessen Vergabe auf das Kriterium des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses hätte stützen müssen.

29 Das vorlegende Gericht hegt jedoch Zweifel an der Zweckmäßigkeit dieses Kriteriums für die Vergabe eines Auftrags über Dienstleistungen, die eine hohe Wiederholungshäufigkeit aufwiesen und weitgehend ohne personenbezogene Elemente seien. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit

und Zügigkeit des Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge könne sich für diese Art öffentlicher Aufträge, die Dienstleistungen mit standardisierten Merkmalen beträfen, das Kriterium des niedrigsten Preises als geeigneter erweisen.

30 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass sich sein Plenum, das für die Formulierung der Rechtsgrundsätze zuständig sei, im Urteil Nr. 8 vom 21. Mai 2019 zum Verhältnis zwischen Art. 95 Abs. 3 und Art. 95 Abs. 4 des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge in dem Sinne geäußert habe, dass die Verpflichtung zur Anwendung des Kriteriums des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses bei der Vergabe von Aufträgen über arbeitsintensive Dienstleistungen dem Schutz der Arbeitnehmer diene und dass folglich arbeitsintensive Aufträge, d. h. Aufträge, bei denen die Arbeitskosten mindestens die Hälfte des Gesamtwerts des Vertrags ausmachten, in jedem Fall auf der Grundlage dieses Kriteriums vergeben werden müssten, auch wenn sie standardisierte Merkmale aufwiesen.

31 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass das Ziel des Arbeitnehmerschutzes in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden bereits durch das Verbot erreicht werde, Nachlässe für die Arbeitskosten anzubieten.

32 Daher hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Stehen die in den Art. 49 und 56 AEUV verankerten Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs sowie der unionsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 der Anwendung einer nationalen Regelung über die Vergabe öffentlicher Aufträge wie der in Art. 95 Abs. 3 Buchst. a und Art. 95 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge sowie in Art. 50 Abs. 1 desselben Gesetzbuchs enthaltenen italienischen Regelung entgegen, wie sie sich auch aus dem Rechtsgrundsatz ergibt, den das Plenum des Consiglio di Stato (Staatsrat) in seinem Urteil Nr. 8 vom 21. Mai 2019 aufgestellt hat, wonach es dem öffentlichen Auftraggeber bei Aufträgen, die standardisierte, arbeitsintensive Dienstleistungen betreffen, untersagt ist, als Zuschlagskriterium den niedrigsten Preis vorzusehen, und zwar auch in den Fällen, in denen die Vorgaben für die Ausschreibung vorsehen, dass ein Nachlass nur auf die Vergütung oder auf den potenziellen Gewinn des Unternehmens erfolgen kann und die Arbeitskosten unberührt lassen muss?

Verfahren vor dem Gerichtshof

33 Der Gerichtshof hat den Parteien und anderen Beteiligten gemäß Art. 62 Abs. 1 seiner Verfahrensordnung Fragen zum Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/81 und der Richtlinie 2014/24 zur schriftlichen Beantwortung gestellt. Mara, die italienische Regierung und die Europäische Kommission haben diese Fragen mit am 26. November 2024, am 19. November 2024 bzw. am 20. November 2024 eingereichten Erklärungen beantwortet.

Zur Vorlagefrage

Vorbemerkungen

34 In ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen haben die Parteien des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung ausgeführt, dass die in dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden öffentlichen Auftrag genannten Dienste zum Teil den Frachtumschlag und die Frachtlagerung von Munition und Sprengstoffen beträfen. Bei diesen Gütern handelt es sich um Militärausrüstung im Sinne von Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 2009/81.

35 Insoweit können diese Dienstleistungen, wie der Generalanwalt in Nr. 28 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, „in unmittelbarem Zusammenhang mit [Militärausrüstung]“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2009/81 stehen. Die Erbringung von Frachtumschlags- und Frachtlagerungsdiensten – die nach den in Rn. 7 des vorliegenden Urteils genannten CPV-Referenznummern unter die in Anhang I dieser Richtlinie genannte Kategorie 10 mit der Bezeichnung „Neben- und Hilfstätigkeiten des Verkehrs“ fallen – kann nämlich einen physischen Zugang zu der in diesen Ladungen enthaltenen Militärausrüstung sowie einen Zugang zu bestimmten sensiblen Informationen im Zusammenhang mit dieser Ausrüstung beinhalten.

36 In Anbetracht des in den Erwägungsgründen 8 und 9 der Richtlinie 2009/81 hervorgehobenen sensiblen Charakters der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen im Verteidigungsbereich wird mit dieser Richtlinie ein besonderer Rechtsrahmen geschaffen. Die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in diesem Bereich muss, wie sich aus den Erwägungsgründen 4, 6 und 7 dieser Richtlinie ergibt, den Sicherheitsanforderungen genügen und es im Übrigen ermöglichen, insbesondere in Bezug auf Logistik-, Transport- und Lagerungsdienstleistungen die Kosten zu senken.

37 Aufgrund dieser Besonderheit ist die Vergabe öffentlicher Aufträge, die unter die Richtlinie 2009/81 fallen, nach Art. 15 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 vom Anwendungsbereich der letztgenannten Richtlinie ausgenommen.

38 Im vorliegenden Fall haben die Parteien des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung darauf hingewiesen, dass nur einige der Ladungen, die Gegenstand der in Rede stehenden Frachtumschlagsdienste seien, Militärausrüstung im Sinne von Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 2009/81 enthielten, während die übrigen Ladungen Waren enthielten, die zwar für die italienische Armee bestimmt, aber nicht eigens für militärische Zwecke konzipiert oder dazu angepasst worden seien. In Anbetracht dieser Informationen, die das vorlegende Gericht zu verifizieren hat, ist der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Auftrag als „gemischt“ in dem Sinne einzustufen, dass er sowohl Aufträge betrifft, die unter die Richtlinie 2009/81 fallen, als auch Aufträge, die unter die Richtlinie 2014/24 fallen.

39 In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass Art. 3 der Richtlinie 2009/81 und Art. 16 der Richtlinie 2014/24 jeweils Bestimmungen zur Ermittlung der auf solche gemischten Aufträge anwendbaren Richtlinie enthalten.

40 Der jeweilige Anwendungsbereich dieser Bestimmungen weicht teilweise voneinander ab. Insbesondere sieht Art. 3 der Richtlinie 2009/81 zwar grundsätzlich eine Pflicht des öffentlichen Auftraggebers vor, diese Richtlinie auf diese gemischten Aufträge anzuwenden; indessen sieht Art. 16 der Richtlinie 2014/24 lediglich eine Möglichkeit vor, die Richtlinie 2009/81 unter bestimmten Voraussetzungen auf solche Aufträge anzuwenden.

41 Art. 3 der Richtlinie 2009/81 sieht nämlich vor, dass ein Auftrag über Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die unter die Richtlinie 2009/81 und teilweise unter die Richtlinie 2004/18, die nunmehr durch die Richtlinie 2014/24 ersetzt wurde, fallen, gemäß der Richtlinie 2009/81 vergeben wird, sofern die in Art. 3 Abs. 1 aufgestellte Anforderung, wonach die Vergabe eines einzigen Auftrags aus objektiven Gründen gerechtfertigt ist, und die in Art. 3 Abs. 3 genannte Voraussetzung, wonach die Entscheidung über die Vergabe eines einzigen Auftrags nicht zu dem Zweck getroffen wird, den betreffenden Auftrag von der Anwendung der Richtlinie 2014/24 auszunehmen, erfüllt sind.

42 Art. 16 der Richtlinie 2014/24 unterscheidet zwischen gemischten Aufträgen, bei denen die verschiedenen Teile „objektiv trennbar“ oder „objektiv nicht trennbar“ sind.

43 Was als Erstes die gemischten Aufträge betrifft, bei denen die verschiedenen Teile „objektiv nicht trennbar“ sind, so bestimmt Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24, dass ein solcher Auftrag „ohne Anwendung dieser Richtlinie vergeben werden [kann], wenn er Elemente enthält, auf die Artikel 346 AEUV Anwendung findet“, und dass „er [ansonsten] gemäß der Richtlinie 2009/81 … vergeben werden [kann]“.

44 Die erste Fallkonstellation, die die Anwendung von Art. 346 AEUV betrifft, ist in Anbetracht der Erwägungsgründe 16, 17, 20 und 27 der Richtlinie 2009/81 den Situationen vorbehalten, in denen die Vergabe des in Rede stehenden Auftrags ein solches Maß an Sicherheits- oder Vertraulichkeitsanforderungen erreicht, dass selbst die besonderen Bestimmungen dieser Richtlinie nicht ausreichen, um wesentliche Sicherheitsinteressen des betreffenden Mitgliedstaats zu schützen. Die dem Gerichtshof vorgelegten Akten enthalten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass im vorliegenden Fall eine solche Situation vorliegt, was das vorlegende Gericht jedoch zu prüfen hat.

45 In der zweiten Fallkonstellation, die gemischte Aufträge betrifft, die objektiv nicht trennbare Teile enthalten und auf die Art. 346 AEUV keine Anwendung findet, wird durch Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 gestattet, nicht aber verlangt, dass der fragliche Auftrag gemäß der Richtlinie 2009/81 vergeben wird; die Vorschrift stellt es somit dem öffentlichen Auftraggeber anheim, diesen Auftrag nach der in der Richtlinie 2009/81 festgelegten Regelung oder nach der in der Richtlinie 2014/24 festgelegten Regelung zu vergeben.

46 Was als Zweites die gemischten Aufträge betrifft, bei denen die verschiedenen Teile „objektiv trennbar“ sind, so wird durch Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 dem öffentlichen Auftraggeber gestattet, für diese verschiedenen Teile entweder getrennte Aufträge zu vergeben, wobei dann die auf jeden Auftrag anwendbare Richtlinie anhand der Merkmale der Teile bestimmt wird, oder einen einzigen Auftrag zu vergeben, der somit „gemischt“ bleibt.

47 Allerdings muss, wenn der öffentliche Auftraggeber sich dafür entscheidet, auf diesen einzigen Auftrag die Richtlinie 2009/81 anzuwenden, seine Entscheidung, keine getrennten Aufträge zu vergeben, nach Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchst. b „aus objektiven Gründen gerechtfertigt“ sein. Diese Anforderung ist dagegen nicht vorgesehen, wenn sich der öffentliche Auftraggeber dafür entscheidet, einen einzigen Auftrag unter Anwendung der Richtlinie 2014/24 zu vergeben.

48 Im Übrigen darf nach Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 4 die Entscheidung, einen einzigen Auftrag trotz objektiv trennbarer Teile des Auftrags zu vergeben, „nicht zu dem Zweck getroffen werden, Aufträge von der Anwendung [der] Richtlinie [2014/24] oder der Richtlinie 2009/81 … auszunehmen“.

49 Diese Anforderung gilt im Gegensatz zu der in Rn. 47 des vorliegenden Urteils genannten auch für den Fall, dass der einzige Auftrag unter Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 vergeben wird. Daher ist in Anbetracht dessen, dass es sich zum einen um ein den öffentlichen Auftraggeber treffendes Gebot von Treu und Glauben handelt und dass es zum anderen der Anforderung in Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2014/24 nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen darf, davon auszugehen, dass die Anforderung in Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 4 missachtet wird, wenn es sich unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte erweist, dass die Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers, einen einzigen Auftrag zu vergeben, nur als der Wille dieses öffentlichen Auftraggebers verstanden werden kann, die Anwendung entweder der Richtlinie 2009/81 oder der Richtlinie 2014/24 zu vermeiden.

50 Die in Art. 16 der Richtlinie 2014/24 festgelegten Kollisionsregeln zwischen der Richtlinie 2009/81 und der Richtlinie 2014/24 sind jüngeren Datums und zudem detaillierter als die in Art. 3 der Richtlinie 2009/81. Art. 16 der Richtlinie 2014/24 bringt daher den Willen des Unionsgesetzgebers zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Richtlinie zum Ausdruck und ist zulasten von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/81 anzuwenden, der, wie der Generalanwalt in den Nrn. 39 und 40 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eine andere Tragweite hat, aber als durch die mit der Richtlinie 2014/24 eingeführte Gesetzesentwicklung überholt anzusehen ist.

51 Nach den Erklärungen der italienischen Regierung vor dem Gerichtshof war das Verteidigungsministerium der Ansicht, dass die verschiedenen Teile des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dienstleistungsauftrags zwar objektiv trennbar seien, aber aufgrund des gleichzeitigen Frachtumschlags der Ladungen als Teil eines einzigen Auftrags anzusehen seien, der nach den Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 zu vergeben sei.

52 Wie in Rn. 47 des vorliegenden Urteils ausgeführt, findet in einem solchen Fall die in Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2014/24 genannte Voraussetzung, wonach die Entscheidung der Vergabe eines einzigen Auftrags „aus objektiven Gründen gerechtfertigt“ sein muss, keine Anwendung. Dagegen findet die in Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 4 dieser Richtlinie aufgestellte Voraussetzung Anwendung, wonach diese Entscheidung „nicht zu dem Zweck getroffen werden [darf], Aufträge von der Anwendung dieser Richtlinie oder der Richtlinie 2009/81 … auszunehmen“.

53 Infolgedessen prüft der Gerichtshof die Vorlagefrage zur Auslegung von Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 nur vorbehaltlich der vorherigen Prüfung durch das vorlegende Gericht, dass im vorliegenden Fall kein Verstoß gegen die Anforderung in Art. 16 Abs. 2 Unterabs. 4 dieser Richtlinie vorliegt.

Zu Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 und zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

54 In der vom vorlegenden Gericht gewählten Formulierung betrifft die Vorlagefrage die Auslegung der Art. 49 und 56 AEUV, von Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

55 Insoweit ist erstens festzustellen, dass diese Frage es dem vorlegenden Gericht ermöglichen soll, die Vereinbarkeit bestimmter Vorschriften des Gesetzbuchs über öffentliche Aufträge mit dem Unionsrecht zu prüfen. Es steht indes fest, dass dieses Gesetzbuch die Richtlinie 2014/24 in italienisches Recht umsetzt.

56 Zweitens ergibt sich aus dem im Vorabentscheidungsersuchen dargestellten und in Rn. 21 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Sachverhalt, dass der geschätzte Wert des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Auftrags den Schwellenwert überschreitet, der in Art. 4 der Richtlinie 2014/24 für ihre Anwendbarkeit vorgesehen ist.

57 Drittens ergibt sich schließlich aus dem Vorabentscheidungsersuchen, dass es im Ausgangsrechtsstreit darum geht, dass es nach Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2014/24 untersagt werden kann, bei einem Auftrag den „Preis … als einziges Zuschlagskriterium“ – was nach den Worten des vorlegenden Gerichts das Kriterium des „niedrigsten Preises“ ist – zu verwenden, sowie darum, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie dies tun, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten haben.

58 Unter diesen Umständen ist es sowohl erforderlich als auch ausreichend, die Vorlagefrage im Hinblick auf die Richtlinie 2014/24 und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, Rn. 44 bis 48).

59 Folglich ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, wonach es dem öffentlichen Auftraggeber bei öffentlichen Aufträgen, deren Gegenstand Dienstleistungen sind, die standardisierte Merkmale aufweisen, deren Gesamtwert jedoch mindestens zur Hälfte aus Arbeitskosten besteht, untersagt ist, den Preis als einziges Zuschlagskriterium für diese Aufträge zu verwenden, selbst wenn in der Ausschreibung vorgesehen ist, dass jedweder von einem Bieter angebotene Nachlass nur die Vergütung dieser Dienstleistungen betreffen darf, ohne dass dies zu einer Verringerung der Entlohnung der von diesem Bieter beschäftigten Arbeitnehmer führen darf.

60 Wie sich aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts ergibt, weisen die Frachtumschlagsdienste, um die es in dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden öffentlichen Auftrag geht, „standardisierte Merkmale“ im Sinne der italienischen Regelung auf, da diese Dienstleistungen aus sich wiederholenden und geringfügig technischen Aufgaben bestehen. Nach der Feststellung des vorlegenden Gerichts sind diese Aufgaben weitgehend manueller Art, so dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dienstleistungen im Sinne dieser Regelung „arbeitsintensiv“ sind, was bedeutet, dass die Arbeitskosten mindestens die Hälfte des gesamten Vertragswerts ausmachen.

61 Zur Beurteilung der Frage, ob für öffentliche Aufträge, die solche Dienstleistungen betreffen, nicht die den Mitgliedstaaten durch Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2014/24 eingeräumte Befugnis eröffnet ist, für diese Aufträge die Verwendung des Preises als einziges Zuschlagskriterium zu untersagen, ist von zuvörderst darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung die in ihr vorgesehene Befugnis nicht auf Aufträge über bestimmte Arten von Waren oder Dienstleistungen beschränkt und keine Ausnahme oder Abweichung von dieser Befugnis enthält. Ganz allgemein macht sie die Möglichkeit, die Verwendung des Preises als einziges Kriterium für die Vergabe eines Auftrags zu untersagen, nicht von der Erfüllung einer Bedingung abhängig. Wie der Generalanwalt in Nr. 46 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, geht aus dem Wortlaut der Bestimmung hervor, dass sie den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen einräumt.

62 Dass solch ein weites Ermessen besteht, wird durch die Systematik von Art. 67 der Richtlinie 2014/24, wenn man ihn in seiner Gesamtheit betrachtet, bestätigt.

63 Art. 67 der Richtlinie 2014/24 verlangt nämlich in Abs. 1, dass die öffentlichen Auftraggeber den Zuschlag auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots erteilen. Sein Abs. 2 stellt klar, dass dieses Angebot anhand des Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes bestimmt werden muss, und Abs. 2 Unterabs. 1 sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dieses Angebot auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses zu bestimmen.

64 Die Wahl dieses Ansatzes impliziert die Festlegung von Zuschlagskriterien, die nicht nur den Preis, sondern auch qualitative Aspekte umfassen, die mit dem Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags zusammenhängen. Damit diese qualitativen Aspekte als mit dem Auftragsgegenstand in Zusammenhang stehend angesehen werden können, genügt es nach Art. 67 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24, dass sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen.

65 Aus einer Gesamtbetrachtung von Art. 67 der Richtlinie 2014/24 ergibt sich somit, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat öffentlichen Auftraggebern untersagt, den Preis als einziges Zuschlagskriterium für einen öffentlichen Auftrag zu verwenden, keineswegs zur Folge hat, dass bei der Umsetzung dieser Richtlinie eine Ausnahme gegenüber einer Regel mit anderer Tragweite eingeführt wird. Macht ein Mitgliedstaat von der in Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, hat dies lediglich zur Folge, dass im Gebiet dieses Mitgliedstaats anstelle der den öffentlichen Auftraggebern durch Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 1 eingeräumten Möglichkeit, Kriterien mit qualitativen Aspekten zu verwenden, eine Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber tritt, in Ausschreibungen eines oder mehrere derartiger Kriterien aufzunehmen.

66 Das weite Ermessen, über das die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis verfügen, wird auch durch den Zweck der Richtlinie 2014/24 bestätigt. Wie sich aus den Erwägungsgründen 89, 90 und 92 dieser Richtlinie ergibt, wollte der Unionsgesetzgeber den Begriff „wirtschaftlich günstigstes Angebot“ vorrangig mit dem des „besten Preis-Leistungs-Verhältnisses“ verbinden. Der Unionsgesetzgeber hat klargestellt, dass es den öffentlichen Auftraggebern in Ermangelung einer nationalen Regelung zwar weiterhin freisteht, den Preis oder die Kosten als einziges Zuschlagskriterium für einen öffentlichen Auftrag zu verwenden; indessen hat er zur Förderung einer stärkeren Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Qualität es aber für erforderlich gehalten, es den Mitgliedstaaten zu gestatten, bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags die Anwendung eines alleinigen Preis- oder Kostenkriteriums zu untersagen oder einzuschränken. Ferner hat er es für erforderlich gehalten, öffentliche Auftraggeber zur Wahl von Zuschlagskriterien zu ermutigen, mit denen sie qualitativ hochwertige Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erhalten können, die ihren Bedürfnissen optimal entsprechen.

67 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, dürfen die von den Mitgliedstaaten oder den öffentlichen Auftraggebern im Rahmen der Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 aufgestellten Regeln nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele erforderlich ist (Urteile vom 30. Januar 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, Rn. 45, und vom 6. Oktober 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, Rn. 42).

68 Die Ausübung der in Art. 67 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Befugnis verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn ein Mitgliedstaat beschlösse, die Verwendung des Preises oder der Kosten als einziges Zuschlagskriterium für eine Art

öffentlicher Aufträge zu untersagen, bei denen es naturgemäß unmöglich oder übermäßig schwierig ist, Kriterien festzulegen, die in qualitativer Hinsicht eine Unterscheidung der in den Angeboten der Bieter vorgesehenen Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen ermöglichen.

69 Im vorliegenden Fall erweist sich eine Regel wie die vom italienischen Gesetzgeber aufgestellte, wonach arbeitsintensive Dienstleistungen betreffende öffentliche Aufträge selbst dann, wenn sie „standardisierte Merkmale“ aufweisen, auf der Grundlage des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots nach Maßgabe des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses vergeben werden müssen, ungeachtet dessen als mit der Richtlinie 2014/24 und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, dass diese Regel für Dienstleistungen gilt, die naturgemäß geringfügig technisch sind.

70 Wie der Generalanwalt in Nr. 56 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, können nämlich mehrere qualitative Aspekte wie die Organisation und die Erfahrung des für die Erbringung solcher Dienstleistungen eingesetzten Personals Auswirkungen auf die Qualität der Auftragsausführung und damit auf den wirtschaftlichen Wert der Angebote haben. Daher ist es weder unmöglich noch übermäßig schwierig, die in den Angeboten der Bieter vorgesehenen Dienstleistungen qualitativ zu unterscheiden.

71 Diese Auslegung wird nicht dadurch entkräftet, dass die öffentlichen Auftraggeber, an die sich eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende richtet, verpflichtet sind, in ihre Ausschreibungen die Regel aufzunehmen, dass jedweder von einem Bieter angebotener Nachlass nur die Vergütung der von diesem Bieter erbrachten Dienstleistungen und nicht die Entlohnung der von ihm beschäftigten Arbeitnehmer betreffen darf. Da dieses Verbot, einen potenziell zu einer Verringerung der Entlohnung der Arbeitnehmer führenden Nachlass anzubieten, gesetzlich vorgesehen ist, muss es von allen Bietern in gleicher Weise beachtet werden. Da ein solches Verbot keinen Vergleich der Angebote ermöglicht, bleibt es in Anbetracht von Art. 67 Abs. 4 der Richtlinie in Verbindung mit deren 90. Erwägungsgrund, wonach Zuschlagskriterien festzulegen sind, die einen wirksamen Wettbewerb und damit einen Vergleich der Angebote gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, Rn. 31), erforderlich, den Zuschlag auf Kriterien zu stützen, die mit diesem Verbot nichts zu tun haben und einen Vergleich der Angebote ermöglichen. Wie sich aus der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils ergibt, kann zu diesem Zweck die Festlegung qualitativer Kriterien geeignet sein und kann daher nicht als unverhältnismäßig angesehen werden.

72 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach es dem öffentlichen Auftraggeber bei öffentlichen Aufträgen, deren Gegenstand Dienstleistungen sind, die standardisierte Merkmale aufweisen, deren Gesamtwert jedoch mindestens zur Hälfte aus Arbeitskosten besteht, untersagt ist, den Preis als einziges Zuschlagskriterium für diese Aufträge zu verwenden. Dass in der Ausschreibung vorgesehen ist, dass jedweder von einem Bieter angebotene Nachlass nur die Vergütung dieser Dienstleistungen betreffen darf, ohne dass dies zu einer Verringerung der Entlohnung der von diesem Bieter beschäftigten Arbeitnehmer führen darf, ist hierbei ohne Belang.

Kosten

73 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; 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:

Art. 67 Abs. 2 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 sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

sind dahin auszulegen, dass

sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, wonach es dem öffentlichen Auftraggeber bei öffentlichen Aufträgen, deren Gegenstand Dienstleistungen sind, die standardisierte Merkmale aufweisen, deren Gesamtwert jedoch mindestens zur Hälfte aus Arbeitskosten besteht, untersagt ist, den Preis als einziges Zuschlagskriterium für diese Aufträge zu verwenden. Dass in der Ausschreibung vorgesehen ist, dass jedweder von einem Bieter angebotene Nachlass nur die Vergütung dieser Dienstleistungen betreffen darf, ohne dass dies zu einer Verringerung der Entlohnung der von diesem Bieter beschäftigten Arbeitnehmer führen darf, ist hierbei ohne Belang.

Unterschriften