Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

11. September 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) Nr. 549/2013 – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union – Anhang A Nr. 20.15 – Durch ein Nationales Olympisches Komitee ausgeübte Kontrolle über nationale Sportverbände, die als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituiert sind – Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 – Begriff ‚öffentliche Intervention in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind' – Reichweite – Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 – Begriff ‚Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen' – Reichweite – Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d, Nr. 20.15 Buchst. d und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz – Berücksichtigung der von den Mitgliedern an die Organisation ohne Erwerbszweck gezahlten Beiträge"

In den verbundenen Rechtssachen C-612/17 und C-613/17

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Corte dei conti (Rechnungshof, Italien) mit Entscheidungen vom 13. September 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 24. Oktober 2017, in den Verfahren

Federazione Italiana Golf (FIG)

gegen

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17)

und

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

gegen

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Zweiten Kammer sowie des Richters C. Vajda (Berichterstatter),

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Generalanwalt: G. Hogan,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Februar 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Federazione Italiana Golf (FIG), vertreten durch P. Montone und M. Montone, avvocati,

– der Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), vertreten durch G. Tobia, avvocato,

– der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. De Bellis und D. Del Gaizo, avvocati dello Stato,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Moro und F. Simonetti als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Februar 2019

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. 2013, L 174, S. 1).

2 Sie ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen zum einen, in der Rechtssache C-612/17, der Federazione Italiana Golf (Italienischer Golfverband, im Folgenden: FIG) auf der einen Seite und dem Istituto Nazionale di Statistica (Nationales Institut für Statistik, Italien, im Folgenden: ISTAT) sowie dem Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Italien) auf der anderen Seite, und zum anderen, in der Rechtssache C-613/17, zwischen der Federazione Italiana Sport Equestri (Italienischer Reitsportverband, im Folgenden: FISE) und dem ISTAT über die für das Jahr 2017 erfolgte Aufnahme der FIG und der FISE in die Liste der staatlichen Einheiten, die für die konsolidierte Gewinn-und-Verlust-Rechnung der öffentlichen Hand (im Folgenden: ISTAT-Liste 2016) relevant sind.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Der erste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 549/2013 lautet:

„Zur Gestaltung der Politik in der Union und zur Überwachung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) werden vergleichbare, aktuelle und zuverlässige Informationen über [die] Struktur der Wirtschaft und die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation eines jeden Mitgliedstaates oder einer jeden Region benötigt."

4 Der dritte Erwägungsgrund dieser Verordnung besagt:

„Für die Bürgerinnen und Bürger der Union sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Instrument für die Analyse des Wirtschaftsgeschehens in einem Mitgliedstaat oder einer Region von grundlegender Bedeutung. Zur besseren Vergleichbarkeit sollten diese Gesamtrechnungen nach einheitlichen Grundsätzen erstellt werden, die unterschiedliche Auslegungen nicht zulassen. Die Informationen sollten so genau, vollständig und frühzeitig wie möglich vorliegen, damit für alle Sektoren ein Höchstmaß an Transparenz gewährleistet ist."

5 Anhang A Kapitel 1 dieser Verordnung, das die allgemeinen Merkmale und Grundprinzipien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (im Folgenden: ESVG 2010) darlegt, enthält die Nrn. 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 und 1.57, die wie folgt lauten:

„1.01 Das [ESVG 2010] ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt.

…

1.19 Für die [Union] und ihre Mitgliedstaaten spielen die nach den ESVG-Konzepten berechneten Daten bei der Festlegung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine wichtige Rolle.

Die folgenden Beispiele machen die Verwendungszwecke des ESVG deutlich:

…

b) Festlegung der Kriterien für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit: Daten für das Defizit und den Schuldenstand des Staates;

…

1.34 Sektorkonten werden durch Zuordnung von Einheiten zu Sektoren erstellt, was die Darstellung von Transaktionen und Kontensalden der Gesamtrechnungen nach Sektor ermöglicht. Durch die Darstellung nach Sektor werden viele zentrale Größen für wirtschafts- und finanzpolitische Zwecke deutlich. Die wichtigsten Sektoren sind private Haushalte, Staat, Kapitalgesellschaften (finanzielle und nichtfinanzielle), private Organisationen ohne Erwerbszweck und übrige Welt.

Die Unterscheidung zwischen marktbestimmten und nichtmarktbestimmten Tätigkeiten ist wichtig. Eine Einheit unter der Kontrolle des Staates, die als marktbestimmte Kapitalgesellschaft eingestuft wird, wird dem Sektor Kapitalgesellschaften … und nicht dem Sektor Staat zugeordnet. Somit werden das Defizit und die Schulden der Kapitalgesellschaft nicht dem Defizit und Schuldenstand des Staates zugerechnet.

1.35 Es ist wichtig, klare und robuste Kriterien für die Zuordnung von Einheiten zu Sektoren festzulegen.

Zum öffentlichen Sektor gehören alle in der Volkswirtschaft ansässigen institutionellen Einheiten, die vom Staat kontrolliert werden. Zum privaten Sektor gehören alle übrigen gebietsansässigen Einheiten.

In Tabelle 1.1 werden die Kriterien für die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Sektor dargestellt sowie im öffentlichen Sektor für die Unterscheidung zwischen dem Sektor Staat und dem Sektor öffentliche Kapitalgesellschaften und im privaten Sektor zwischen dem Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck und dem Sektor private Kapitalgesellschaften.

Tabelle 1.1

Kriterien	Staatlich kontrolliert (öffentlicher Sektor)	Privat kontrolliert (privater Sektor)
Nichtmarktproduktion	Staat	Private Organisationen ohne Erwerbszweck
Marktproduktion	Öffentliche Kapitalgesellschaften	Private Kapitalgesellschaften

1.36 Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen. Die Nummern 2.35 bis 2.39 enthalten weitere Einzelheiten zur Definition der Kontrolle.

1.37 Für die Unterscheidung zwischen Markt und Nichtmarkt und die Zuordnung von Einheiten des öffentlichen Sektors zum Sektor Staat oder zum Sektor Kapitalgesellschaften ist folgende Regel maßgeblich:

Eine Tätigkeit gilt als marktbestimmte Tätigkeit, wenn die entsprechenden Waren und Dienstleistungen unter den folgenden Bedingungen gehandelt werden, d. h. sofern

1) die Verkäufer tätig werden, um langfristig die größtmöglichen Gewinne zu erzielen, und Waren und Dienstleistungen frei auf dem Markt an jede Person verkaufen, die bereit ist, den verlangten Preis zu bezahlen;
2) die Käufer tätig werden, um gemessen an ihren beschränkten Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erzielen, indem sie ihren Kauf danach richten, welche Güter ihren Bedarf zum verlangten Preis am besten decken;
3) funktionierende Märkte existieren, zu denen Verkäufer und Käufer Zugang haben und über die sie informiert sind. Ein funktionierender Markt kann auch dann vorliegen, wenn diese Bedingungen nicht vollständig erfüllt werden.

…

1.57 Institutionelle Einheiten sind wirtschaftliche Einheiten, die Eigentümer von Waren und Vermögenswerten sein können und eigenständig Verbindlichkeiten eingehen, wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und Transaktionen mit anderen Einheiten vornehmen können. Im ESVG 2010 sind die institutionellen Einheiten zu den fünf inländischen institutionellen Sektoren zusammengefasst:

a) nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften,
b) finanzielle Kapitalgesellschaften,
c) Staat,
d) private Haushalte,
e) private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Die fünf Sektoren bilden zusammen die inländische Volkswirtschaft. Jeder Sektor ist in Teilsektoren untergliedert. Das ESVG 2010 ermöglicht es, dass für jeden Sektor (und Teilsektor) sowie für die Volkswirtschaft ein vollständiger Satz von Transaktionskonten und Vermögensbilanzen erstellt wird. Gebietsfremde Einheiten können mit diesen fünf inländischen Sektoren in Beziehung treten, wobei diese Interaktionen zwischen den fünf inländischen Sektoren und einem sechsten institutionellen Sektor ausgewiesen werden: dem Sektor übrige Welt.

…“

6 In Kapitel 2 („Einheiten und ihre Zusammenfassungen“) Nr. 2.12, in der Abbildung 2.1 sowie in den Nrn. 2.34, 2.39 und 2.130 ist zu lesen:

„2.12 *Definition*: Eine institutionelle Einheit ist eine wirtschaftliche Einheit, die durch Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige Einheit gilt als institutionelle Einheit in dem Wirtschaftsgebiet, in dem ihr Schwerpunkt des wirtschaftlichen Hauptinteresses liegt, wenn sie neben der Entscheidungsfreiheit entweder über eine vollständige Rechnungsführung verfügt oder in der Lage ist, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen.

Um Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion zu haben, muss die Einheit

a) berechtigt sein, selbst Eigentümer von Waren und Aktiva zu sein und diese in Form von Transaktionen mit anderen institutionellen Einheiten auszutauschen;
b) wirtschaftliche Entscheidungen treffen und wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben können, für die sie verantwortlich und haftbar ist;
c) in eigenem Namen Verbindlichkeiten eingehen, andere Schuldtitel aufnehmen oder weitergehende Verpflichtungen übernehmen, sowie Verträge abschließen können und
d) zu einer vollständigen Rechnungsführung in der Lage sein; dies umfasst sowohl Rechnungsunterlagen, aus denen die Gesamtheit ihrer Transaktionen für den Berichtszeitraum hervorgeht, als auch eine Aufstellung ihrer Aktiva und Passiva (Vermögensbilanz).

…

Abbildung 2.1 – Zuordnung der Einheiten zu den Sektoren


Ist die Einheit gebietsansässig?
Nein
Übrige Welt
Ja
Ist die Einheit ein privater Haushalt?
Ja
Private Haushalte
Nein
Ist die Einheit ein Nichtmarktproduzent?
Ja
Nein
Wird die Einheit vom Staat kontrolliert?
Produziert die Einheit finanzielle Dienstleistungen?
Nein
Ja
Private Organisationen o.E.
Ja
Nein
Staat
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften
Finanzielle Kapitalgesellschaften
Wird die Einheit vom Staat kontrolliert?
Wird die Einheit vom Staat kontrolliert?
Ja
Nein
Nein
Ja
Öffentlich kontrollierte nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften
Privat kontrollierte nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften
Öffentlich kontrollierte finanzielle Kapitalgesellschaften
Privat kontrollierte finanzielle Kapitalgesellschaften

…

2.34 Aus Abbildung 2.1 geht hervor, wie die Einheiten den Hauptsektoren zugewiesen werden. Um die Sektorzugehörigkeit einer Einheit zu bestimmen, die gebietsansässig und kein privater Haushalt ist, muss nach diesem Schema festgestellt werden, ob die Einheit vom Staat kontrolliert wird und ob es sich bei ihr um einen Markt- oder einen Nichtmarktproduzenten handelt.

…

2.39 Bei Organisationen ohne Erwerbszweck, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sind die nachstehenden fünf Kontrollkriterien zu berücksichtigen:
a) die Einsetzung leitender Angestellter,
b) die Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente,
c) vertragliche Vereinbarungen,
d) der Grad der Finanzierung,
e) die Höhe des Risikos für den Staat.

Wie bei den Gesellschaften kann in einigen Fällen durch Erfüllung eines einzigen Kriteriums eine Kontrolle gegeben sein, in anderen Fällen können jedoch auch erst mehrere verschiedene Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist.

…

2.130 … Vom Staat kontrollierte nichtmarktbestimmte Organisationen ohne Erwerbszweck werden dem Sektor Staat zugeordnet.

…“

7 In Anhang A Kapitel 3 Nr. 3.31 der Verordnung Nr. 549/2013 heißt es:

„…

Die private Organisation ohne Erwerbszweck wird in den Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck eingeordnet, wenn sie ein Nichtmarktproduzent ist, außer, wenn sie vom Staat kontrolliert wird. Wenn eine private Organisation ohne Erwerbszweck vom Staat kontrolliert wird, wird sie in den Sektor Staat einbezogen.

…“

8 Kapitel 4 („Verteilungstransaktionen“) dieses Anhangs enthält die Nrn. 4.125 und 4.126, die Folgendes vorsehen:

„Laufende Transfers an private Organisationen ohne Erwerbszweck (D.751)

4.125 *Definition*: Laufende Transfers an private Organisationen ohne Erwerbszweck umfassen alle Spenden (außer Vermächtnissen), Mitgliedsbeiträge und Zuschüsse, die private Organisationen ohne Erwerbszweck von privaten Haushalten (einschließlich gebietsfremder privater Haushalte) und in geringerem Umfang auch von anderen Einheiten erhalten.

4.126 Laufende Transfers an private Organisationen ohne Erwerbszweck umfassen:
a) regelmäßig wiederkehrende Mitgliedsbeiträge von privaten Haushalten an Gewerkschaften, politische, sportliche, kulturelle, religiöse Vereinigungen usw. im Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck;

…“

9 Zu Kapitel 20 dieses Anhangs, das den Konten des Sektors Staat gewidmet ist, gehören die Nrn. 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 und 20.310, in denen es heißt:

„20.05 Der Sektor Staat (S.13) besteht aus allen staatlichen Einheiten und allen nichtmarktbestimmten Organisationen ohne Erwerbszweck, die von staatlichen Einheiten kontrolliert werden. …

…

20.13 Organisationen ohne Erwerbszweck, die Nichtmarktproduzenten sind und von staatlichen Einheiten kontrolliert werden, sind Einheiten des Sektors Staat.

…

20.15 Die Kontrolle einer Organisation ohne Erwerbszweck wird definiert als die Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen. Öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind, sind nicht maßgeblich bei der Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübt. Um zu ermitteln, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck von der Regierung kontrolliert wird, sollten die folgenden fünf Kriterien berücksichtigt werden:

a) die Ernennung leitender Angestellter,
b) sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation,
c) vertragliche Vereinbarungen,
d) Grad der Finanzierung,
e) Risiko.

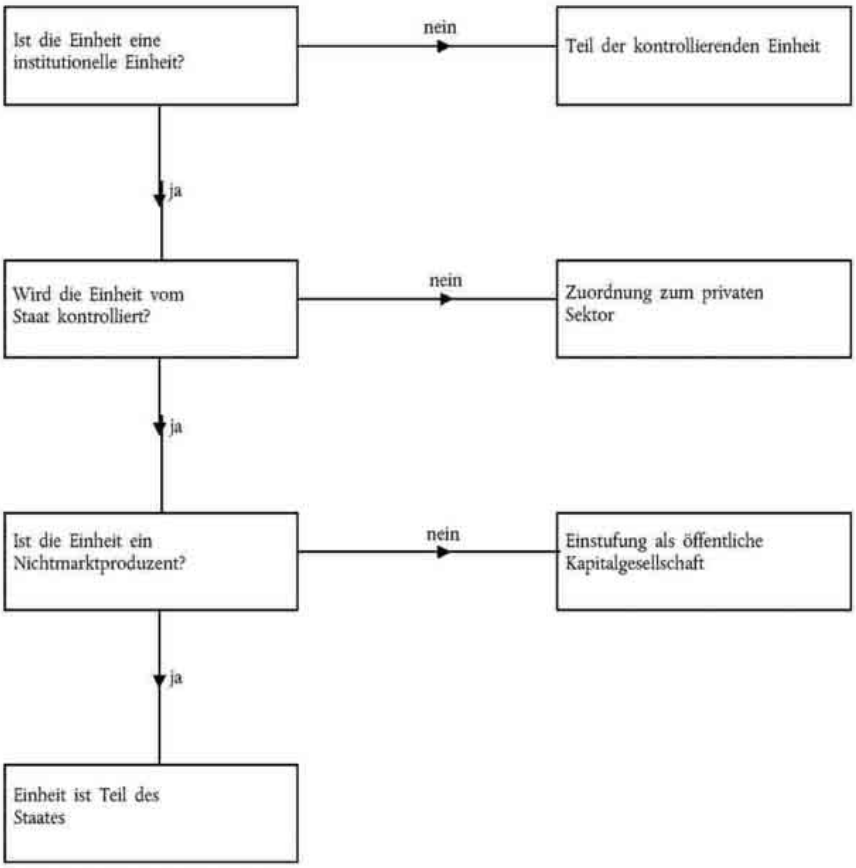
Die Kontrolle kann bereits bei Erfüllung eines einzigen Kriteriums gegeben sein. Falls jedoch eine Organisation ohne Erwerbszweck, die hauptsächlich durch den Staat finanziert wird[,] ihre Politik oder ihr Programm in einem signifikanten Umfang selbst entsprechend den Grundsätzen, wie sie in den anderen Kriterien erwähnt werden, bestimmen kann, wird sie nicht als vom Staat kontrolliert betrachtet. In den meisten Fällen werden mehrere Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist. Eine Entscheidung auf der Grundlage dieser Kriterien wird wertend sein.

…

Sonstige Einheiten des Sektors Staat

20.17 Die Zuordnung von Produzenten von Waren und Dienstleistungen, die unter dem Einfluss staatlicher Einheiten tätig sind, kann schwierig sein. Sie können dem Sektor Staat oder, wenn sie als institutionelle Einheiten einzustufen sind, öffentlichen Kapitalgesellschaften zugeordnet werden. In solchen Fällen wird der nachstehende Entscheidungsbaum verwendet.

Abbildung 20.1 – Entscheidungsbaum



Öffentliche Kontrolle

20.18 Die Kontrolle über eine Einheit besteht in der Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Einheit festzulegen. …

…

Der Markt-/Nichtmarkttest

20.29 …

Die Fähigkeit, Marktaktivitäten ausführen zu können, wird hauptsächlich durch das übliche quantitative Kriterium (das 50%-Kriterium) geprüft, unter Anwendung des Verhältnisses von Verkaufserlösen zu Produktionskosten (wie in den Nummern 20.30 und 20.31 definiert). Um Marktproduzent zu sein, muss die öffentliche Einheit wenigstens 50 % ihrer Kosten über einen aussagefähigen Mehrjahreszeitraum durch ihre Verkaufserlöse decken.

…

20.306 Alle erfassten institutionellen Einheiten im öffentlichen Sektor sind gebietsansässige Einheiten, die vom Staat entweder unmittelbar oder mittelbar durch mehrere Einheiten des öffentlichen Sektors zusammen kontrolliert werden. Kontrolle ist definiert als die Entscheidungsgewalt über die allgemeine Politik der entsprechenden Einheit. Das wird in der Folge noch näher ausgeführt.

…

Kontrolle durch den öffentlichen Sektor

20.309 Die Kontrolle über eine gebietsansässige Einheit des öffentlichen Sektors ist definiert als die Möglichkeit, die allgemeine Politik dieser Einheit festzulegen. Das kann über unmittelbare Rechte einer einzelnen Einheit des öffentlichen Sektors oder aber über kollektive Rechte vieler Einheiten erfolgen. Folgende Indikatoren geben Aufschluss darüber, ob Kontrolle vorliegt:

a) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung einer Mehrheit von Leitungskräften, Vorständen usw. Rechte auf Einsetzung, Entlassung, Genehmigung oder Ablehnung einer Mehrheit von Mitgliedern des Führungsgremiums einer Einheit ist als Kriterium selbstgenügend für das Bestehen der Kontrolle. Solche Rechte können unmittelbar bei einer einzelnen Einheit oder mittelbar bei mehreren Einheiten des öffentlichen Sektors gemeinsam liegen. Wenn die Erstbesetzung eines Gremiums durch den öffentlichen Sektor kontrolliert wird, aber Folgebesetzungen nicht mehr dieser Kontrolle unterliegen, bleibt die betreffende Einheit so lange im öffentlichen Sektor, bis die Mehrheit dieses Gremiums ohne staatliche Kontrolle eingesetzt ist.

b) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung von Schlüsselpersonal. Wenn die allgemeine Politik durch einflussreiche Leitungsmitglieder, wie Hauptgeschäftsführer, Vorstandsvorsitzender und Finanzdirektor, effektiv kontrolliert und bestimmt wird, wird den Befugnissen zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung dieser Mitarbeiter ein größeres Gewicht beigemessen.

c) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung einer Mehrheit von Mitgliedern wesentlicher Ausschüsse der betreffenden Einheit. Wenn Schlüsselfaktoren der allgemeinen Politik wie die Vergütung von Führungskräften und die strategische Geschäftsplanung an Unterausschüsse delegiert werden, dann sind die Rechte zur Einsetzung, Entlassung oder Ablehnung von leitenden Mitgliedern dieser Unterausschüsse ausschlaggebend dafür, ob eine Kontrolle vorliegt.

d) Besitz der Mehrheit der Stimmrechtsanteile. Wenn Entscheidungen auf dem Grundsatz ‚ein Anteil – eine Stimme' getroffen werden, gestattet dieses Kriterium in der Regel eine schlüssige Aussage darüber, ob eine Kontrolle gegeben ist. Die Anteile können unmittelbares Eigentum sein oder mittelbar allen Einheiten des öffentlichen Sektors gemeinsam gehören. Wenn nicht jeder Anteil ein Stimmrecht verleiht, ist zu prüfen, ob der öffentliche Sektor die Stimmenmehrheit hat.

e) Rechte aus Sonderaktien und Optionen. Solche Vorzugs- oder Sonderaktien waren früher in privatisierten Kapitalgesellschaften üblich und sind auch bei bestimmten Zweckgesellschaften zu finden. Einheiten des öffentlichen Sektors sichern sich so in einigen Fällen bestimmte Bestandsrechte zur Wahrung ihrer Interessen; solche Rechte können unbefristet oder befristet sein. Das bloße Vorhandensein solcher Aktien ist kein schlüssiges Indiz dafür, dass die Kontrolle ausgeübt wird, sondern hier ist eine sorgfältige Prüfung notwendig, insbesondere was die näheren Umstände betrifft, unter welchen die Befugnisse in Anspruch genommen werden können. Wenn über die Befugnisse Einfluss auf die laufende allgemeine Politik der Einheit genommen werden kann, sind sie für die Entscheidungen zur Klassifikation wichtig. In anderen Fällen handelt es sich um reservierte Befugnisse, die im Falle von Notständen usw. zu Kontrollrechten über die allgemeine Politik führen. Diese reservierten Rechte sind nicht maßgeblich, solang kein Einfluss auf die aktuelle Politik ausgeübt wird, obwohl sie im Falle der Inanspruchnahme gewöhnlich eine unverzügliche Neueinstufung auslösen. Eine ähnliche Situation liegt dann vor, wenn Einheiten des öffentlichen Sektors unter gewissen Umständen ein Aktienbezugsrecht (Kaufoption) haben. Hier ist eine Einschätzung notwendig, ob die Rechte zur Ausübung der Kaufoption einen Einfluss auf die allgemeine Politik der betreffenden Einheit haben.

f) Vertragliche Kontrollrechte. Wenn eine Einheit ihren gesamten Umsatz mit einer einzelnen Einheit oder auch mit mehreren Einheiten des öffentlichen Sektors realisiert, gibt es einen Spielraum für maßgebliche Einflussnahme, der als Kontrolle gewertet werden kann. Gibt es daneben weitere Kunden oder auch nur weitere potenzielle Kunden, ist darauf zu schließen, dass die Einheit nicht von Einheiten des öffentlichen Sektors

kontrolliert wird. Nimmt der öffentliche Sektor soweit Einfluss auf die Einheit, dass ihr der Handelsverkehr mit Kunden des nichtöffentlichen Sektors eingeschränkt wird, spricht dies für eine Kontrolle durch den öffentlichen Sektor.

g) Kontrollrechte aus Kreditvereinbarungen/Kreditgenehmigungen. Kreditgeber fordern für eine Kreditvergabe oft bestimmte Kontrollrechte. Wenn der öffentliche Sektor bei Vergabe eines Kredits oder zur Risikoabsicherung im Rahmen einer Bürgschaft oder Garantie strengere Kontrollbedingungen durchsetzt als dies eine Bank gegenüber einem Unternehmen des privatwirtschaftlichen Sektors normalerweise tun würde, so spricht dies für die Ausübung von Kontrolle. Wenn eine Einheit den öffentlichen Sektor um eine Genehmigung zur Aufnahme eines Kredits ersucht, ist davon auszugehen, dass eine Kontrolle vorliegt.

h) Kontrolle durch übermäßige Regulierung. Eine Regulierung, die so streng ist, dass die allgemeine Geschäftspolitik effektiv einem Diktat unterliegt, ist eine Form der Kontrolle. Öffentliche Behörden können über ihre regulativen Befugnisse machtvoll eingreifen, insbesondere in Bereichen wie Monopolen und privatisierten Versorgungsleistungen, soweit ein öffentliches Dienstleistungselement vorliegt. Solche Regulierungen kann es in wichtigen Bereichen wie bei der Festschreibung von Preisen geben, ohne dass eine regulierte Einheit dadurch die Kontrolle über ihre allgemeine Politik verliert. Wenn die Einheit die Wahl hat und aus freien Stücken in einer stark regulierten Umgebung tätig wird oder ist, so spricht das dafür, dass keine Kontrolle vorliegt.

i) Sonstiges. Die Kontrolle kann auch aus statutarischen Befugnissen oder Rechten erwachsen, die in der Satzung einer Einheit festgelegt sind, beispielsweise zur Begrenzung der Aktivitäten, Geschäftsziele und Betriebsaspekte der Einheit, zur Billigung von Haushaltsmitteln oder Vermeidung von Satzungsänderungen, Selbstauflösung, Billigung von Dividenden oder Beendigung ihres Verhältnisses mit dem öffentlichen Sektor. Eine Einheit, die vom öffentlichen Sektor vollständig oder nahezu vollständig finanziert wird, gilt dann als kontrolliert, wenn die Kontrollen über diesen Finanzierungsstrom restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik in diesem Bereich diktieren zu können.

20.310 Jeder Klassifizierungsfall muss separat beurteilt werden und einige der genannten Indikatoren treffen nicht auf einen Einzelfall zu. Einige Indikatoren wie Buchstaben a, c und d in Nummer 20.309 sind zur Feststellung der Kontrolle selbstgenügend. In anderen Fällen können mehrere separate Indikatoren zusammen Aufschluss über die Ausübung der Kontrolle geben.

…“

Italienisches Recht

10 Art. 1 des Decreto-legge n. 220 vom 19. August 2003 (GURI Nr. 192 vom 20. August 2003), das durch Art. 1 der Legge Nr. 208 (Gesetz Nr. 208) vom 17. Oktober 2003 (GURI Nr. 243 vom 18. Oktober 2003) nach Änderungen in ein Gesetz umgewandelt wurde, bestimmt:

„Die Republik anerkennt und fördert die Autonomie des nationalen Sportrechts als Ausfluss des vom Internationalen Olympischen Komitee geprägten internationalen Sportrechts. Die Beziehungen zwischen dem Sportrecht und dem Recht der Republik werden auf der Grundlage des Autonomieprinzips geregelt, mit Ausnahme der für die Rechtsordnung der Republik relevanten Fälle subjektiver Rechtspositionen, die mit dem Sportrecht zusammenhängen.“

11 Das Decreto legislativo n. 242 (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 242) vom 23. Juli 1999 (GURI Nr. 176 vom 29. Juli 1999, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 242/1999) betrifft die Neuorganisation des italienischen Nationalen Olympischen Komitees (im Folgenden: CONI). Art. 4 Abs. 2 dieses Gesetzvertretenden Dekrets lautet:

„Die Vertreter der [nationalen Sportverbände], die zum Bereich der olympischen Sportarten gehören, müssen im CONI die Mehrheit die Stimmberechtigten bilden."

12 Art. 15 des Decreto legislativo Nr. 242/1999, der die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen betrifft, bestimmt in den Abs. 1 bis 6:

„1. Die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen üben ihre sportlichen Aktivitäten im Einklang mit den Entscheidungen und Richtlinien des [Internationalen Olympischen Komitees], der internationalen Verbände und des CONI aus und beachten dabei auch die Öffentlichkeitswirksamkeit bestimmter Kategorien von Aktivitäten, die in der Satzung des CONI bezeichnet werden. An diesen beteiligen sich Sportgesellschaften und -vereine sowie – allein in den Fällen, die in den Satzungen der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen in Bezug auf die spezifische Aktivität vorgesehen sind – auch einzelne Mitglieder.

2. Die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen sind Vereine, die den Status einer juristischen Person des Privatrechts besitzen. Sie verfolgen keinen Erwerbszweck und unterliegen, soweit im vorliegenden Dekret nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist, den Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs und dessen Durchführungsvorschriften.

3. Die Bilanzen der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen werden jährlich vom Verwaltungsorgan des jeweiligen Verbands genehmigt und dem Nationalen Ausschuss des CONI zur Genehmigung vorgelegt. Im Fall eines Negativbescheids der Prüfer des Verbands bzw. der angegliederten Disziplin oder bei Nichtgenehmigung durch den Nationalen Ausschuss des CONI ist die Versammlung der Gesellschaften und Vereine einzuberufen, damit über die Genehmigung der Bilanz entschieden wird.

4. Die für die Wahl der Führungsgremien zuständige Versammlung genehmigt die Haushaltspläne des Verwaltungsorgans, die sodann am Ende jedes Vierjahreszeitraums und des Mandats, für die sie genehmigt worden sind, von der Versammlung kontrolliert werden.

5. Die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen werden zu sportlichen Zwecken vom Nationalen Rat anerkannt.

6. Die Anerkennung neuer nationaler Sportverbände und angegliederter Sportdisziplinen als juristische Personen des Privatrechts erfolgt nach Maßgabe des [Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 361) vom 10. Februar 2000] nach der vorläufigen Anerkennung zu sportlichen Zwecken durch den Nationalen Rat."

13 Art. 16 des Decreto legislativo Nr. 242/1999 bestimmt:

„Die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen unterliegen Satzungsbestimmungen und Rechtsvorschriften auf der Basis des Grundsatzes der internen Demokratie, des Grundsatzes der Teilhabe aller an sportlichen Aktivitäten unter gleichen Bedingungen und im Einklang mit dem nationalen und internationalen Sportrecht."

14 Art. 6 der Satzung des CONI, der den Nationalen Rat des CONI betrifft, besagt in Abs. 1:

„Der Nationale Rat, der das höchste Vertretungsorgan des italienischen Sports ist, verbreitet den olympischen Gedanken, unternimmt alles Erforderliche für die Vorbereitung auf die Olympischen Spiele, regelt und koordiniert den nationalen Sportbetrieb und harmonisiert die Tätigkeit der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen."

15 Art. 6 Abs. 3 der Satzung des CONI sieht vor:

„Gemäß Regel 29 Nr. 3 der Olympischen Charta muss die Stimmenmehrheit bei den Stimmen liegen, die von den Vertretern derjenigen nationalen Sportverbände abgegeben werden, die Mitglieder der verschiedenen internationalen Verbände sind, die für die zum Programm der Olympischen Spiele gehörenden Sportarten verantwortlich sind."

16 In Art. 6 Abs. 4 der Satzung des CONI heißt es:

„Der Nationale Rat

…

b) legt die Grundprinzipien fest, mit denen die Satzungen der nationalen Sportverbände, der angegliederten Sportdisziplinen, der Einrichtungen zur Sportförderung, der als gemeinnützig anerkannten Vereine sowie der Sportvereine und -gesellschaften im Einklang stehen müssen, um die Anerkennung zu sportlichen Zwecken zu erhalten, und erlässt den Kodex der Sportgerichtsbarkeit, der von allen nationalen Sportverbänden und angegliederten Sportdisziplinen zu beachten ist;

c) entscheidet über die Anerkennung zu sportlichen Zwecken der nationalen Sportverbände, der angegliederten Sportdisziplinen, der Einrichtungen zur Sportförderung und der als gemeinnützig anerkannten Vereine anhand der in der Satzung festgelegten Kriterien und unter Berücksichtigung der Repräsentation und des olympischen Charakters des Sports, der etwaigen Anerkennung durch das [Internationale Olympische Komitee] und der sportlichen Tradition der jeweiligen Disziplin;

…

e) definiert die Kriterien und Modalitäten der Ausübung der Kontrolle des CONI über die nationalen Sportverbände, die angegliederten Sportdisziplinen und, für die sportlichen Bereiche, die anerkannten Einrichtungen zur Sportförderung;

e1) bestimmt, um die ordnungsgemäße Ausrichtung der Sportmeisterschaften zu gewährleisten, die Kriterien und Modalitäten der von den Verbänden ausgeübten Kontrolle über die [angegliederten] Sportgesellschaften und der ersatzweisen Kontrolle durch das CONI im Fall erwiesener Mängel der Kontrollen durch die nationalen Sportverbände;

…

f1) entscheidet auf Vorschlag des Nationalen Ausschusses über die Übernahme der kommissarischen Leitung der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen im Fall schwerwiegender Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung oder bei schweren sportrechtlichen Verstößen durch die leitenden Organe oder wenn festgestellt wird, dass diese Organe unmöglich ihre Aufgaben wahrnehmen können, oder wenn nicht gewährleistet ist, dass die nationalen Sportwettkämpfe unter guten Bedingungen gestartet und durchgeführt werden;

…"

17 Art. 7 Abs. 1 der Satzung des CONI, der den Nationalen Ausschuss des CONI betrifft, bestimmt:

„Der Nationale Ausschuss ist das für Leitung, Durchführung und Kontrolle der Verwaltungstätigkeit des CONI zuständige Organ; er kontrolliert die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen – und durch sie ihre interne Arbeitsweise – sowie die Einrichtungen zur Sportförderung.“

18 In Art. 7 Abs. 5 der Satzung des CONI heißt es:

„Der Nationale Ausschuss

…

e) kontrolliert auf der Grundlage der vom Nationalen Rat festgelegten Kriterien und Modalitäten die nationalen Sportverbände in Bezug auf die öffentlichkeitswirksamen Aspekte und insbesondere in Bezug auf die ordnungsgemäße Ausrichtung der Wettkämpfe, die Vorbereitung auf die Olympischen Spiele, den Hochleistungssport und die Verwendung der gewährten Finanzhilfen und legt die Kriterien für die Zuweisung der Finanzhilfen an die Verbände fest;

…

f) schlägt dem Nationalen Rat vor, die kommissarische Leitung von nationalen Sportverbänden oder angegliederten Sportdisziplinen zu übernehmen, wenn schwerwiegende Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung oder schwere sportrechtliche Verstöße der leitenden Organe festgestellt werden oder wenn festgestellt wird, dass diese Organe unmöglich ihre Aufgaben wahrnehmen können, oder wenn die nationalen Sportverbände ihren rechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind; er kann auch vorschlagen, die kommissarische Leitung der zuständigen internen Organe zu übernehmen, um zu gewährleisten, dass die nationalen Sportwettkämpfe unter guten Bedingungen gestartet und durchgeführt werden;

…

g2) genehmigt den Haushalt und die damit verbundenen Tätigkeitsprogramme sowie die Jahresabschlüsse der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen;

…

h1) ernennt die Rechnungsprüfer, die das CONI in den nationalen Sportverbänden, den angegliederten Sportdisziplinen und den regionalen Ausschüssen des CONI vertreten;

…

l) genehmigt für sportliche Zwecke die Satzungen, die Regelungen zur Durchführung der Satzungen, die Regelungen über die Sportgerichtsbarkeit und die Antidoping-Regularien der nationalen Sportverbände und der angegliederten Sportdisziplinen, wobei er ihre Konformität mit dem Gesetz, der Satzung des CONI, den Grundprinzipien und den vom Nationalen Rat festgelegten Richtlinien und Kriterien prüft und sie gegebenenfalls innerhalb von 90 Tagen an die nationalen Sportverbände und die angegliederten Sportdisziplinen zurückverweist, damit die erforderlichen Änderungen vorgenommen werden;

…“

19 Art. 20 Abs. 4 der Satzung des CONI lautet:

„Die nationalen Sportverbände üben ihre sportlichen Aktivitäten und die damit zusammenhängenden Werbeaktivitäten im Einklang mit den Entscheidungen und Anweisungen des [Internationalen Olympischen Komitees] und des CONI aus und beachten dabei auch die öffentliche Dimension bestimmter Aspekte dieser Aktivitäten. Im Rahmen des Sportrechts wird den nationalen Sportverbänden eine technische, organisatorische und administrative Autonomie unter der Kontrolle des CONI zuerkannt."

Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen

20 In Italien sind die FIG und die FISE nationale Sportverbände, die als Vereine ohne Erwerbszweck organisiert und mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Es handelt sich um juristische Personen des Privatrechts, die grundsätzlich den Bestimmungen des italienischen Zivilgesetzbuchs unterliegen.

21 Mit Entscheidung, die in der *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* vom 30. September 2016 veröffentlicht wurde, nahm das ISTAT die FIG und die FISE in die ISTAT-Liste 2016 auf.

22 Hierbei wandte das ISTAT die Bestimmungen des ESVG 2010 an. Zunächst war es der Auffassung, diese beiden Verbände seien nach Maßgabe des insbesondere in Anhang A Nr. 20.29 der Verordnung Nr. 549/2013 vorgesehenen „Markt-/Nichtmarkttests" nicht marktbestimmte institutionelle Einheiten. Um zu klären, ob diese Einheiten nach Anhang A Nrn. 2.130 und 3.31 dieser Verordnung in den Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck oder in den Sektor Staat einzubeziehen waren, prüfte das ISTAT, ob die FIG und die FISE vom Staat kontrolliert werden.

23 Es kam zu dem Ergebnis, dass dies für beide Verbände der Fall sei, da sie, auch wenn sie mit einer gewissen Entscheidungsautonomie ausgestattet seien, angesichts des erheblichen Ausmaßes der Kontrolle, die das CONI über ihre Verwaltung ausübe, keine umfassende Fähigkeit zur Selbstbestimmung besäßen. Dieser erhebliche Einfluss werde durch eine Reihe von Indizien deutlich, darunter die Befugnis des CONI, die Verbände zu sportlichen Zwecken anzuerkennen, ihre Satzungen, ihren Haushalt und ihre Bilanzen zu genehmigen, die Verbände in Bezug auf öffentlichkeitswirksame Aspekte (Wettkämpfe, Vorbereitung auf die Olympischen Spiele usw.) zu kontrollieren und im Fall schwerwiegender Unregelmäßigkeiten die kommissarische Leitung der nationalen Sportverbände zu übernehmen. Desgleichen seien die Beitragszahlungen der Mitglieder der FIG und der FISE als eine parafiskalische öffentliche Zuwendung anzusehen, und diese Verbände empfingen darüber hinaus eine öffentliche Finanzierung durch das CONI, die zeitlich konstant sei und vom CONI streng kontrolliert werde.

24 Die FIG und die FISE erhoben am 29. November bzw. 7. Dezember 2016 beim vorlegenden Gericht, der Corte dei conti (Rechnungshof, Italien), jeweils Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung des ISTAT, sie in die ISTAT-Liste 2016 aufzunehmen. Sie sind insbesondere der Auffassung, das ISTAT habe die Bestimmungen des ESVG 2010 falsch angewandt und zu Unrecht angenommen, dass sie einer öffentlichen Kontrolle durch das CONI unterlägen.

25 Nach der Feststellung, dass die Aktivitäten sowohl der FIG als auch der FISE nicht marktbestimmt seien und es sich bei diesen Verbänden um Organisationen ohne Erwerbszweck im Sinne des ESVG 2010 handle, führt das vorlegende Gericht aus, die Parteien der Ausgangsverfahren seien sich uneinig über die Auslegung des Begriffs „öffentliche Kontrolle" und insbesondere drei der Kriterien, die gemäß Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 zu berücksichtigen seien, um zu klären, ob ein Sportverband als Organisation ohne Erwerbszweck einer öffentlichen Kontrolle unterliege und somit zum Sektor Staat gehöre.

26 Was zunächst das im zweiten Satz dieser Nummer genannte Negativkriterium anbelangt, wonach „[ö]ffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“, für die Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine institutionelle Einheit ausübt, nicht maßgeblich sind, führt das vorlegende Gericht aus, diese Wendung könnte in einem weiten Sinn verstanden werden und in den Ausgangsverfahren sowohl die Befugnis des CONI zum Erlass von Richtlinien über die Ausübung der sportlichen Aktivitäten als auch die Befugnis zur Anerkennung der Verbände zu sportlichen Zwecken umfassen. Sollten diese Befugnisse als „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen“ zu qualifizieren sein, wären sie nicht maßgeblich für die Entscheidung, ob das CONI eine Kontrolle über die FIG und die FISE ausübe.

27 Was sodann das Kriterium betrifft, wonach die staatliche Kontrolle einer Organisation ohne Erwerbszweck als die „Möglichkeit [für den Staat], die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen“, definiert wird, weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass diese Wendung auf zweierlei Weise verstanden werden könne. Nach einer ersten Auslegung könne die Kontrolle im Sinne des Rechtsgedankens aus Anhang A Nrn. 1.36 und 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 als die Fähigkeit des Staates verstanden werden, die allgemeine Politik oder das Programm der institutionellen Einheit zu bestimmen, d. h. die Fähigkeit, die gesamte konkrete Verwaltung dieser Einheit zu leiten, zu beschränken und zu bestimmen, unter Ausschluss der Befugnisse zur rein formellen, externen Überwachung. Nach einer zweiten Auslegung könne man die Kontrolle in einem weiten Sinn so verstehen, dass sie die Befugnisse zur formellen, externen Überwachung einschließe, wie etwa die Befugnisse zur Genehmigung der Bilanzen, zur Ernennung der Rechnungsprüfer oder zur Genehmigung der Satzung.

28 Zum Kriterium „Grad der Finanzierung“ gemäß Anhang A Nr. 20.15 Buchst. d der Verordnung Nr. 549/2013 führt das vorlegende Gericht schließlich aus, sowohl die FIG als auch die FISE würden zu etwa 30 % durch das CONI finanziert, während die Mitgliedsbeiträge mehr als 50 % der Einnahmen jedes dieser Verbände ausmachten. Vor diesem Hintergrund fragt sich das vorlegende Gericht, ob diese Beiträge im Rahmen des Finanzierungskriteriums berücksichtigt werden können und ob sie als öffentliche oder als private Finanzierungsquellen anzusehen sind.

29 Insoweit vertritt das vorlegende Gericht die Auffassung, es müsse möglich sein, die Beitragszahlungen der Mitglieder der betreffenden Verbände bei der Beurteilung des Grades der Finanzierung zu berücksichtigen, jedoch seien sie in dieser Hinsicht als „private Zahlungen nicht synallagmatischer Art“ zu qualifizieren, die nicht mit Einnahmen aus öffentlicher Finanzierung gleichgesetzt werden könnten. Sollten derartige Beitragszahlungen als „parafiskalische öffentliche Zuwendungen“ anzusehen sein, weil es sich dabei, wie das ISTAT vortrage, um öffentliche Transferleistungen handle, die einen jedem Verband vom CONI garantierten Mittelzufluss darstellten, liefe dies darauf hinaus, einen im ESVG 2010 nicht vorgesehenen Kontrollindikator einzuführen. Das vorlegende Gericht führt aus, falls seiner Auslegung zu folgen sein sollte, könne man annehmen, dass die FIG und die FISE dank der privaten Beitragszahlungen ihrer Mitglieder eine bedeutende Fähigkeit zur Selbstfinanzierung entwickelt hätten, die es ihnen ermögliche, ihre allgemeine Politik und ihr Programm in erheblichem Maße zu bestimmen, und die somit jede öffentliche Kontrolle durch das CONI ausschließe, auch wenn ihre Finanzierung zu 30 % von ihm getragen werde.

30 Unter diesen Umständen hat die Corte dei conti (Rechnungshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist der Begriff „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ nach Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 im weiten Sinn dahin zu verstehen, dass auch Befugnisse zum Erlass von Leitlinien für den Sport (sogenanntes Soft Law) und gesetzlich vorgesehene

Anerkennungsbefugnisse für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit und der Handlungsfähigkeit im Sportsektor umfasst sind, wobei diese beiden Befugnisse im Allgemeinen alle italienischen nationalen Sportverbände betreffen?

2. Ist der allgemeine Kontrollindikator nach Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 („die Fähigkeit, die allgemeine Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen“) in einem materiellen Sinn als die Fähigkeit zu verstehen, die Verwaltungstätigkeit des Rechtsträgers ohne Erwerbszweck zu leiten, zu beschränken und zu bestimmen, oder kann er untechnisch dahin verstanden werden, dass er auch formale Aufsichtsbefugnisse umfasst, die sich von den spezifischen Kontrollindikatoren nach Anhang A Nr. 20.15 Buchst. a bis e der Verordnung Nr. 549/2013 unterscheiden (wie z. B. Befugnisse in Bezug auf die Genehmigung der Jahresabschlüsse, die Ernennung von Rechnungsprüfern, die Genehmigung der Satzungen und einiger Arten von Regelungen, der Erlass sportlicher Leitlinien oder die sportliche Anerkennung)?

3. Dürfen nach Anhang A Nrn. 20.15, 4.125 und 4.126 der Verordnung Nr. 549/2013 bei der Entscheidung über das Vorliegen öffentlicher Kontrolle Mitgliedsbeiträge berücksichtigt werden, wobei dargelegt wird, ob ein großer Umfang dieser Beiträge zusammen mit anderen eigenen Einnahmen im Licht der Besonderheiten des konkreten Sachverhalts das Bestehen einer erheblichen Selbstbestimmungsfähigkeit des Rechtsträgers ohne Erwerbszweck belegen kann?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

31 Die Ausgangsverfahren betreffen die Frage, ob zwei italienische nicht marktbestimmte institutionelle Einheiten, die als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituiert sind, nämlich die FIG und die FISE, als von einer staatlichen Stelle, nämlich dem CONI, kontrolliert anzusehen sind, und dementsprechend nach den Regeln des ESVG 2010 in den Sektor Staat oder in den Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck einzubeziehen sind.

32 Wie sich aus den Erwägungsgründen 1 und 3 sowie aus Anhang A Nrn. 1.01 und 1.19 der Verordnung Nr. 549/2013 ergibt, wird mit dem ESVG 2010 ein Bezugsrahmen geschaffen, der im Interesse sowohl der Unionsbürger als auch der Union selbst dazu dient, die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten zu erstellen. Damit diese Gesamtrechnungen zu vergleichbaren Ergebnissen führen, müssen sie nach einheitlichen Grundsätzen erstellt werden, die keine unterschiedlichen Auslegungen zulassen.

33 Für die Berechnung nach dem ESVG 2010 muss jede institutionelle Einheit – worunter nach Anhang A Nrn. 1.57 und 2.12 der Verordnung Nr. 549/2013 im Wesentlichen eine wirtschaftliche Einheit zu verstehen ist, die durch Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet ist – einem der sechs in Anhang A Nr. 1.34 dieser Verordnung genannten Hauptsektoren zugeordnet werden, d. h. den privaten Haushalten, dem Staat, den finanziellen Kapitalgesellschaften, den nicht finanziellen Kapitalgesellschaften, den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck oder der übrigen Welt.

34 Zur Ermittlung des Sektors, dem eine gebietsansässige institutionelle Einheit, die kein privater Haushalt ist, wie etwa eine Organisation ohne Erwerbszweck, zuzuordnen ist, ist zu prüfen, ob es sich um einen Markt- oder einen Nichtmarktproduzenten handelt, um die den Kapitalgesellschaften zuzuordnenden Einheiten von den anderen Einheiten zu unterscheiden. Bei den nicht marktbestimmten Einheiten ist zu ermitteln, ob sie unter staatlicher Kontrolle stehen. Ist dies der Fall, wird die nicht marktbestimmte Einheit dem Sektor Staat zugeordnet, anderenfalls wird sie den privaten Organisationen ohne

Erwerbszweck zugeordnet. Diese Zuordnungsmethode ergibt sich insbesondere aus der Gesamtbetrachtung von Anhang A Nrn. 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 und 20.17 der Verordnung Nr. 549/2013.

35 Der allgemeine Begriff „Kontrolle“ wird in Anhang A Nrn. 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 und 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 jeweils in ähnlicher Weise definiert, nämlich als die Fähigkeit bzw. Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm einer Einheit zu bestimmen bzw. festzulegen. In Nr. 20.309 dieses Anhangs – die zu dem Teil von dessen Kapitel 20 gehört, der dem öffentlichen Sektor gewidmet ist, zu dem namentlich der Staat und die von ihm kontrollierten Einheiten zählen – werden neun allgemeine Kontrollindikatoren genannt, anhand deren ermittelt werden kann, ob eine gebietsansässige Einheit im Hinblick auf ihre Einordnung in den öffentlichen Sektor als vom Staat kontrolliert anzusehen ist, wobei einige dieser Indikatoren gemäß Nr. 20.310 dieses Anhangs im Einzelfall unbeachtlich sein können.

36 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in Anhang A Nr. 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 angegebene Definition des Begriffs „Kontrolle über eine gebietsansässige Einheit des öffentlichen Sektors“ dazu bestimmt ist, für jede institutionelle Einheit zu gelten, unabhängig von ihrer Rechtsform.

37 Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 betrifft konkreter die Frage der staatlichen Kontrolle über die Organisationen ohne Erwerbszweck. Nach dem Wortlaut des ersten Satzes dieser Nummer „[wird d]ie Kontrolle einer Organisation ohne Erwerbszweck … definiert als die Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen“. In Verbindung mit dem Hinweis, dass öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle in derselben Aktivität tätigen Einheiten anzuwenden sind, nicht auf das Bestehen einer Kontrolle schließen lassen, werden in dieser Norm fünf Kontrollindikatoren genannt, die zu berücksichtigen sind, um zu ermitteln, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck unter staatlicher Kontrolle steht. Diese fünf Indikatoren finden sich auch in Anhang A Nr. 2.39 der Verordnung Nr. 549/2013, wenn auch, je nach Sprachfassung, mit gewissen redaktionellen Abweichungen. Da die Nrn. 2.39 und 20.15 dieses Anhangs dieselbe Frage behandeln und demselben Zweck dienen, nämlich die für Organisationen ohne Erwerbszweck geltenden Kontrollindikatoren anzugeben, ist davon auszugehen, dass sie trotz dieser redaktionellen Abweichungen unter gegenseitigem Bezug auszulegen und als eine einheitliche Norm anzusehen sind.

38 Ferner ist festzustellen, dass, da Anhang A Nr. 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 den Begriff der Kontrolle im Hinblick auf die Eingrenzung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen definiert und die einheitliche Norm der Nrn. 2.39 und 20.15 denselben Begriff im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen den zum öffentlichen Sektor gehörenden und den sonstigen Organisationen ohne Erwerbszweck definiert, diese beiden Definitionen ebenfalls demselben Zweck dienen und somit im Fall von Organisationen ohne Erwerbszweck auf dieselben Einheiten angewandt werden können. Demnach ergänzen sich diese beiden Normen und sind gemeinsam und aufeinander abgestimmt anzuwenden, um zu ermitteln, ob eine Einheit zum öffentlichen oder zum privaten Sektor gehört und folglich, im Fall einer Organisation ohne Erwerbszweck, ob sie gemäß Anhang A Nr. 3.31 in Verbindung mit Nr. 20.13 der Verordnung Nr. 549/2013 zum Sektor Staat gehört oder eine private Organisation ohne Erwerbszweck darstellt.

39 Zur Prüfung der Vorlagefragen ist also die in Anhang A Nrn. 2.39 und 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 enthaltene Norm zu analysieren, die speziell für Organisationen ohne Erwerbszweck gilt, wobei diese Analyse durch Bezugnahme auf die allgemein anwendbare Bestimmung in Nr. 20.309 dieses Anhangs zu ergänzen ist.

Zur ersten Frage

40 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, wie der Begriff „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 auszulegen ist.

41 Fraglich sei die Auslegung dieses Begriffs insbesondere im Hinblick auf die Befugnis des CONI, nationale Verbände zu sportlichen Zwecken anzuerkennen und ihnen gegenüber Richtlinien über die Ausübung der in ihre Zuständigkeit fallenden sportlichen Aktivitäten zu erlassen.

42 Nach Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 „[sind ö]ffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind, … nicht maßgeblich bei der Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübt“.

43 Ihrem Wortlaut zufolge bezweckt diese Vorschrift, jede Intervention einer Einheit des öffentlichen Sektors, mit der eine Regelung aufgestellt oder angewandt wird, die darauf abzielt, sämtliche Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, vom Begriff „Kontrolle“ auszunehmen.

44 Es ist sogleich festzustellen, dass in den Ausgangsverfahren Art. 16 des Decreto legislativo Nr. 242/1999, wonach die nationalen Sportverbände Satzungsbestimmungen und Rechtsvorschriften auf der Basis des Grundsatzes der internen Demokratie, des Grundsatzes der Teilhabe aller an sportlichen Aktivitäten unter gleichen Bedingungen und im Einklang mit dem nationalen und internationalen Sportrecht unterliegen, eine solche öffentliche Intervention in Form einer allgemeinverbindlichen Verordnung im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 darstellt, die bei der Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübt, nicht maßgeblich ist.

45 Um zu klären, wie weit der in dieser Vorschrift geregelte Ausschluss reicht, ist er im Licht der dort vorgesehenen spezifischen Kontrollindikatoren sowie der anderen maßgeblichen Bestimmungen in Anhang A der Verordnung Nr. 549/2013, insbesondere der in Rn. 38 des vorliegenden Urteils angeführten Nr. 20.309, auszulegen.

46 Zum einen ermöglicht es der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b und Nr. 20.15 Buchst. b der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator, „Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente“ bzw. „sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation“ in Verbindung mit dem entsprechenden Teil von Nr. 20.309 Buchst. i dieses Anhangs, der ebenfalls auf Organisationen ohne Erwerbszweck anwendbar ist, das mögliche Bestehen einer Kontrolle festzustellen, wenn eine Rechtsvorschrift, die unmittelbar oder mittelbar für die betreffende Organisation ohne Erwerbszweck gilt, oder die Satzung dieser Organisation statutarische Befugnisse oder Rechte zugunsten einer staatlichen Stelle vorsieht, dieser Stelle rechtliche Zuständigkeiten zuweist oder der Organisation ohne Erwerbszweck Verpflichtungen gegenüber ihr auferlegt, und zwar dergestalt, dass dadurch die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festgelegt wird.

47 Insbesondere kann anhand dieses Indikators das mögliche Bestehen einer Kontrolle festgestellt werden, wenn eine Rechtsvorschrift, die unmittelbar oder mittelbar für alle oder bestimmte im selben Bereich tätige Organisationen ohne Erwerbszweck gilt, einer staatlichen Stelle die Zuständigkeit zuweist, eine Regelung zu erlassen oder anzuwenden, die unabhängig davon, ob sie allgemein oder detailliert formuliert ist, geeignet ist, einen bestimmenden Einfluss auf die allgemeine Politik oder das Programm der betreffenden Organisationen ohne Erwerbszweck auszuüben, oder diese Organisationen zur Befolgung einer solchen Regelung verpflichtet.

48 Zum anderen regelt Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 die Frage der „Kontrolle durch übermäßige Regulierung“. Nach dieser Vorschrift „[ist e]ine Regulierung, die so streng ist, dass die allgemeine Geschäftspolitik effektiv einem Diktat unterliegt, … eine Form der Kontrolle“, da „[ö]ffentliche Behörden … über ihre regulativen Befugnisse machtvoll eingreifen [können]“. Weiter geht aus dieser Vorschrift hervor, dass eine regulative Maßnahme, die, gleich ob allgemein oder detailliert gehalten, tief genug eingreift, um *de facto* die allgemeine Politik oder das Programm einer Einheit oder gar sämtlicher Einheiten eines selben Tätigkeitsbereichs festzulegen, ein Indiz für Kontrolle darstellen kann.

49 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das vorlegende Gericht zu prüfen hat, ob das CONI im Rahmen seiner Befugnisse, nationale Verbände wie die FIG und die FISE zu sportlichen Zwecken anzuerkennen und ihnen gegenüber Richtlinien über die Ausübung der in ihre Zuständigkeit fallenden sportlichen Aktivitäten zu erlassen, zum einen eine Regelung aufstellt oder anwendet, die darauf abzielt, sämtliche nationalen Sportverbände unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, und es zum anderen unterlässt, mittels einer Regelung übermäßig einzugreifen, indem es *de facto* die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände oder bestimmter dieser Verbände diktiert. Sollte dies der Fall sein, wären diese Befugnisse für die Frage, ob eine Kontrolle über die FIG und die FISE ausgeübt wird, nicht maßgeblich.

50 In ihren schriftlichen Erklärungen sowie in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat die Europäische Kommission vorgetragen, dass die Befugnis des CONI, die nationalen Sportverbände zu sportlichen Zwecken anzuerkennen, eine faktische Monopolsituation in dem Sektor der betreffenden Sportart herbeiführe, da diese Verbände, nachdem sie zu sportlichen Zwecken anerkannt worden seien, in dem jeweiligen Sportsektor eine Monopolstellung einnähmen. Daraus sei zu folgern, dass die Anerkennungsbefugnis des CONI nicht unter den Begriff „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 subsumiert werden könne. Überdies ist die Kommission der Auffassung, dass die Befugnis des CONI, gegenüber den nationalen Sportverbänden Richtlinien über die Ausübung der sportlichen Aktivitäten zu erlassen, dadurch, dass sie in einem durch eine Monopolstellung gekennzeichneten Sektor auftrete, die Gestalt einer „öffentlichen Kontrolle“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h dieser Verordnung annehme, nämlich die Gestalt einer Fähigkeit, durch „regulative Befugnisse“ in einen durch eine Monopolsituation gekennzeichneten Sektor „machtvoll einzugreifen“.

51 Hierzu ist festzustellen, dass nach Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 „öffentliche Behörden … über ihre regulativen Befugnisse machtvoll eingreifen [können], insbesondere in Bereichen wie Monopolen und privatisierten Versorgungsleistungen, soweit ein öffentliches Dienstleistungselement vorliegt“. Diese Bestimmung betrifft also u. a. Fälle, in denen öffentliche Behörden im Rahmen eines von der Einheit, bei der sich die Frage der öffentlichen Kontrolle stellt, ausgeübten Monopols regulativ eingreifen.

52 Im vorliegenden Fall kann die Anerkennungsbefugnis des CONI grundsätzlich – vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht – eine öffentliche Intervention in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen im Sinne der in Rn. 43 des vorliegenden Urteils dargelegten Definition darstellen. Denn zum einen wendet das CONI eine allgemeine Regelung an, die für jede Einheit gilt, die die „Anerkennung zu sportlichen Zwecken“ anstrebt, nämlich Art. 15 Abs. 5 und 6 des Decreto legislativo Nr. 242/1999, und zum anderen ist die Anerkennung durch das CONI nur eine Vorstufe, denn sämtliche nationalen Sportverbände werden einheitlich nach den Modalitäten und Bedingungen anerkannt, die durch die geltende italienische Regelung aufgestellt werden, hier durch das Dekret Nr. 361 des Präsidenten der Republik vom 10. Februar 2000. Der etwaige Umstand, dass die nationalen Sportverbände infolge ihrer Anerkennung in der Sportart, für die sie zuständig sind, insofern eine Monopolstellung innehaben, als die Ausübung des Sports in seiner öffentlichen Dimension, d. h. seine Ausübung in einem formalisierten, offiziellen oder repräsentativen Kontext,

ihrer ausschließlichen Autorität unterliegt, ist in Anbetracht der in Rn. 43 des vorliegenden Urteils festgehaltenen Definition unbeachtlich. Die Schaffung einer solchen Monopolstellung in Bezug auf die öffentliche Dimension der Ausübung eines Sports fällt nämlich nicht unter die Anerkennungsbefugnis als solche und somit auch nicht unter die öffentliche Intervention, sondern ist nur eine Folge, die sich automatisch aus der Ausübung dieser Befugnis bzw. der Vornahme dieser Intervention ergibt, da, wenn die Zuständigkeit für diese Dimension eines Sports einer bestimmten Einheit anvertraut wird, dies zwangsläufig dazu führt, dass diese Einheit über ein derartiges Monopol mit einer klar bestimmten Reichweite verfügt.

53 Allerdings hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob das CONI unter Berücksichtigung des faktischen Monopols, das die nationalen Sportverbände in den Sportarten ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs innezuhaben scheinen, im Anschluss, insbesondere kraft seiner Befugnis, gegenüber den nationalen Sportverbänden Richtlinien über die Ausübung ihrer sportlichen Aktivitäten zu erlassen, über eine Möglichkeit, „über regulative Befugnisse machtvoll einzugreifen“, im Sinne der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b, Nr. 20.15 Buchst. b und Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 genannten Kontrollindikatoren verfügt, die es ihm *de facto* ermöglicht, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände zu diktieren.

54 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass der Begriff „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen ist, dass er jede Intervention einer Einheit des öffentlichen Sektors erfasst, mit der eine Regelung aufgestellt oder angewandt wird, die darauf abzielt, sämtliche Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, ohne dass diese Regelung insbesondere wegen ihrer „übermäßigen“ Art im Sinne von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 so weit ginge, dass sie *de facto* die allgemeine Politik oder das Programm der Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs diktiert.

Zur zweiten Frage

55 Mit seiner zweiten Frage erkundigt sich das vorlegende Gericht nach der Auslegung des Begriffs „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013.

56 Konkreter möchte das vorlegende Gericht wissen, für welche Auslegung dieses Begriffs man sich zu entscheiden habe, wenn man die verschiedenen Befugnisse berücksichtige, über die eine Einheit des öffentlichen Sektors wie das CONI gegenüber den nationalen Sportverbänden verfüge. Insoweit neigt das vorlegende Gericht zu der Ansicht, dass der Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer institutionellen Einheit wie einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ als die Fähigkeit des Staates zu verstehen sei, „die gesamte konkrete Verwaltung der institutionellen Einheit zu leiten, zu beschränken und zu bestimmen. Die Kontrolle bestünde demnach ausschließlich im Fall einer effektiven, konkreten Befugnis der öffentlichen Einheit … zum Eingriff in die Verwaltung der kontrollierten Einheit.“

57 Wie bereits in Rn. 37 des vorliegenden Urteils dargelegt, bestimmt Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013, dass „[d]ie Kontrolle einer Organisation ohne Erwerbszweck … als die Möglichkeit [definiert wird], die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen“. In Anhang A Nr. 2.39 und Nr. 20.15 Satz 3 dieser Verordnung werden fünf Kontrollindikatoren genannt, die zu berücksichtigen sind, um zu ermitteln, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck unter öffentlicher Kontrolle steht.

58 Insoweit folgt aus dem Wortlaut von Anhang A Nr. 20.15 Satz 5 der Verordnung Nr. 549/2013, in dem von der Fähigkeit die Rede ist, die allgemeine Politik oder das Programm der Organisationen ohne Erwerbszweck in einem signifikanten Umfang zu bestimmen, dass der in manchen Sprachfassungen von Nr. 20.15 Satz 1 verwendete Begriff „Befugnis“ nicht in einem restriktiven, förmlichen Sinn zu verstehen ist, sondern, wie das vorlegende Gericht ausführt, in einem allgemeinen Sinn von „Fähigkeit“, „Möglichkeit“ oder „Vermögen“. Diese Auslegung wird auch durch verschiedene Sprachfassungen der die Definition des Begriffs „Kontrolle“ betreffenden Nummern von Anhang A der Verordnung Nr. 549/2013 gestützt, in denen teils alternierend, teils gleichlautend die Ausdrücke „Fähigkeit“ (wie in der spanischen [„capacidad“], der deutschen, der englischen [„ability“], der französischen [„capacité“] und der italienischen [„capacità“] Sprachfassung von Nr. 1.36), „Vermögen“ (wie in der niederländischen Sprachfassung [„vermogen“] der Nrn. 20.306 und 20.310), „Befähigung“ (wie in der rumänischen Sprachfassung [„abilitatea“] der Nrn. 20.306 und 20.310) oder „Möglichkeit“ (wie in der deutschen Sprachfassung von Nr. 20.310) verwendet werden.

59 Diese Auslegung folgt auch aus Sinn und Zweck von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 dieser Verordnung, nämlich dass die staatliche Kontrolle über eine Organisation ohne Erwerbszweck dann festgestellt wird, wenn der Staat in der Lage ist, d. h. über die Fähigkeit, die Möglichkeit oder das Vermögen verfügt, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation entscheidend zu beeinflussen. Zudem ist aus kontextbezogener Sicht festzustellen, dass in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. f der Verordnung Nr. 549/2013 der Begriff „Möglichkeit … festzulegen“ konkreter umschrieben wird, indem dort ausgeführt wird, die Ausübung einer Kontrolle könne in einer „maßgebliche[n] Einflussnahme“ bestehen.

60 Hingegen können die Begriffe „allgemeine Politik“ und „Programm“ entgegen dem, was das vorlegende Gericht in Betracht zieht, nicht auf die „gesamte konkrete Verwaltung der institutionellen Einheit“ reduziert werden.

61 Diese Feststellung gründet insbesondere auf einer Analyse der in Anhang A Nrn. 2.39, 20.15 und 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 genannten Kontrollindikatoren. Diese zielen darauf ab, den Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [der] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ zu präzisieren und zu illustrieren, indem sie Aspekte hervorheben, die geeignet sind, die Festlegung und Ausrichtung der globalen Strategie der Organisation ohne Erwerbszweck maßgeblich zu beeinflussen, darunter etwa der Umstand, dass der Staat über die Fähigkeit verfügt, die leitenden Angestellten der Organisation ohne Erwerbszweck einzusetzen oder diese Organisation bestimmten Verpflichtungen zu unterwerfen, oder der Umstand, dass der Staat durch vertragliche Vereinbarungen mit der Organisation verbunden ist, diese finanziert oder den mit ihren Tätigkeiten verbundenen Risiken ausgesetzt ist.

62 Erstens entspricht nämlich der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. a und Nr. 20.15 Buchst. a der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator „Einsetzung [bzw. Ernennung] leitender Angestellter“ dem die Einsetzung von Leitungskräften betreffenden Teil von Nr. 20.309 Buchst. a dieses Anhangs, der ebenfalls für Organisationen ohne Erwerbszweck maßgeblich ist.

63 Anhand dieses Indikators kann das mögliche Bestehen einer Kontrolle über eine Organisation ohne Erwerbszweck festgestellt werden, wenn, wie sich aus Anhang A Nr. 20.309 Buchst. a der Verordnung Nr. 549/2013 ergibt, eine „Mehrheit“ der Personen, die für die Leitung und Führung der betreffenden Einheit und damit für die Festlegung und Beeinflussung ihrer allgemeinen Politik und ihres Programms zuständig sind, wie etwa die Vorstandsmitglieder oder die Mitglieder des Führungsgremiums, vom Staat eingesetzt werden.

64 Zweitens entspricht der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b und Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator „Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente“ bzw. „sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation“ den verschiedenen in Nr. 20.309 Buchst. a bis c und g bis i dieses Anhangs genannten

Beispielen, da diese Beispiele für Organisationen ohne Erwerbszweck maßgeblich sind und andere Fragen betreffen als diejenige der Einsetzung der leitenden Angestellten, die Gegenstand des in den beiden vorangehenden Randnummern angeführten Kontrollindikators ist.

65 Wie sich aus Rn. 46 des vorliegenden Urteils ergibt, folgt insbesondere aus der Gesamtbetrachtung von Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b, Nr. 20.15 Buchst. b und Nr. 20.309 Buchst. i der Verordnung Nr. 549/2013, dass anhand dieses Indikators das mögliche Bestehen einer Kontrolle festgestellt werden kann, wenn die Satzung einer Organisation ohne Erwerbszweck oder eine Rechtsvorschrift, die unmittelbar oder mittelbar für die betreffende Organisation ohne Erwerbszweck gilt, statutarische Befugnisse oder Rechte zugunsten einer staatlichen Stelle vorsieht, dieser Stelle rechtliche Zuständigkeiten zuweist oder der Organisation ohne Erwerbszweck Verpflichtungen gegenüber ihr auferlegt, so dass dadurch die Geschäftsziele, Aktivitäten und Betriebsaspekte dieser Organisation und damit ihre „allgemeine Politik“ oder ihr „Programm“ begrenzt werden.

66 Dies ist nach Anhang A Nr. 20.309 Buchst. a bis c und g bis i der Verordnung Nr. 549/2013 insbesondere bei Regeln der Fall, die den Staat dazu ermächtigen, eine Mehrheit von Leitungskräften abzulehnen oder zu entlassen, eine Mehrheit von Mitgliedern wesentlicher Ausschüsse der Organisation ohne Erwerbszweck einzusetzen, abzulehnen oder zu entlassen sowie Schlüsselpersonal einzusetzen, abzulehnen oder zu entlassen, ferner bei Regeln, die dem Staat die Billigung von Haushaltsmitteln erlauben, die Organisation ohne Erwerbszweck daran hindern, ihre Satzung zu ändern, sich aufzulösen oder ihr Verhältnis mit dem öffentlichen Sektor zu beenden, die Organisation ohne Erwerbszweck dazu verpflichten, den Staat um Genehmigung zur Aufnahme eines Kredits zu ersuchen, oder, wie sich aus Rn. 47 des vorliegenden Urteils ergibt, dem Staat eine starke regulatorische Eingriffsbefugnis einräumen.

67 Drittens entspricht der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. c und Nr. 20.15 Buchst. c der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator „vertragliche Vereinbarungen“ dem in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. g dieser Verordnung genannten Kontrollindikator, der ebenfalls für Organisationen ohne Erwerbszweck maßgeblich ist. Im Wesentlichen kann auch der in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. f dieser Verordnung genannte Kontrollindikator mit dem in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. c und Nr. 20.15 Buchst. c der Verordnung genannten Indikator verknüpft werden; allerdings sind die dort angegebenen Beispiele dadurch, dass sie auf eine hauptsächlich durch Verkäufe und das Bestehen von Kunden geprägte Situation Bezug nehmen, für Organisationen ohne Erwerbszweck wie die FIG und die FISE nicht relevant.

68 Anhand des Indikators „vertragliche Vereinbarungen“, wie er in der vorstehenden Randnummer definiert worden ist, kann das mögliche Bestehen einer Kontrolle festgestellt werden, wenn Bestimmungen, die sich aus einer vertraglichen Vereinbarung zwischen einer staatlichen Stelle und einer Organisation ohne Erwerbszweck, etwa aus einem Darlehensvertrag, ergeben, zugunsten der staatlichen Stelle Rechte vorsehen, die es ihr gestatten, die allgemeine Politik oder das Programm der Organisation ohne Erwerbszweck festzulegen, beispielsweise wenn, wie in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. g der Verordnung Nr. 549/2013 vorgesehen, bei der Vergabe von Krediten strengere Kontrollbedingungen durchgesetzt werden, als dies eine Bank gegenüber einem Unternehmen des privatwirtschaftlichen Sektors normalerweise tun würde.

69 Viertens entspricht der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d und Nr. 20.15 Buchst. d der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator „Grad der Finanzierung“ dem letzten Satz von Nr. 20.309 Buchst. i dieses Anhangs, der ebenfalls für Organisationen ohne Erwerbszweck maßgeblich ist.

70 Anhand dieses Indikators kann das mögliche Bestehen einer Kontrolle festgestellt werden, wenn eine Organisation ohne Erwerbszweck, wie sich aus der Gesamtbetrachtung von Anhang A Nr. 20.15 Satz 5 und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 ergibt, vollständig, nahezu vollständig oder hauptsächlich vom Staat finanziert wird, es sei denn, die Kontrollen über diesen

Finanzierungsstrom sind nicht restriktiv genug, um die allgemeine Politik oder das Programm der Organisation ohne Erwerbszweck zu beeinflussen, und diese Organisation bleibt somit in der Lage, diese Politik bzw. dieses Programm festzulegen.

71 Fünftens entspricht der in Nr. 2.39 Buchst. e und Nr. 20.15 Buchst. e von Anhang A der Verordnung Nr. 549/2013 genannte Kontrollindikator „Höhe des Risikos für den Staat“ bzw. „Risiko“ teilweise Nr. 20.309 Buchst. g dieses Anhangs, die ebenfalls für Organisationen ohne Erwerbszweck maßgeblich ist.

72 Anhand dieses Indikators kann das mögliche Bestehen einer Kontrolle festgestellt werden, wenn der Staat den mit der Tätigkeit der Organisation ohne Erwerbszweck verbundenen Risiken ausgesetzt sein kann oder dazu ermächtigt ist, Maßnahmen gegenüber einer solchen Organisation zu ergreifen, um sich gegen seine Risikoaussetzung zu wappnen.

73 Aus dieser Analyse folgt, dass die für die Entscheidung, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck unter öffentlicher Kontrolle steht, maßgeblichen Gesichtspunkte nicht mit der Verwaltung einer Einheit und der Aufsicht über die laufenden Geschäfte zusammenhängen, sondern mit der Bestimmung oder Festlegung der Ziele der Einheit, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen die Einheit bei der Ausübung dieser Aktivitäten zu folgen beabsichtigt.

74 Diese Auslegung wird durch den Wortlaut von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. c und i der Verordnung Nr. 549/2013 gestützt, worin mehrere mit dem Begriff „allgemeine Politik“ zusammenhängende Aspekte angeführt werden, darunter in Buchst. c „die Vergütung von Führungskräften und die strategische Geschäftsplanung“ sowie in Buchst. i die „Aktivitäten, Geschäftsziele und Betriebsaspekte“ der betreffenden Einheit.

75 Zudem würde, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, eine Reduktion der Begriffe „allgemeine Politik“ und „Programm“ auf den Begriff „Verwaltung“ der Verwaltungs- und Entscheidungsfreiheit ihren Sinn nehmen, die definitionsgemäß in Anhang A Nr. 2.12 der Verordnung Nr. 549/2013 den institutionellen Einheiten zuerkannt wird, die dem Anwendungsbereich des ESVG 2010 unterfallen. Demnach kann eine solche Einheit, auch wenn sie in der Ausübung ihrer Hauptfunktion über Entscheidungsfreiheit verfügt, dennoch einer öffentlichen Kontrolle im Sinne des ESVG 2010 unterliegen.

76 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass in Italien die nationalen Sportverbände wie die FIG und die FISE nach Art. 20 Abs. 4 der Satzung des CONI im Rahmen des durch Art. 1 des Decreto-legge Nr. 220 vom 19. August 2003 anerkannten Grundsatzes der Autonomie des Sportrechts über eine „technische, organisatorische und administrative Autonomie unter der Kontrolle des CONI“ verfügen, wobei sich diese Autonomie deutlich in den Bestimmungen der Satzungen dieser beiden Verbände widerspiegelt, wie aus den Vorabentscheidungsersuchen hervorgeht.

77 Folglich kann die Frage, ob institutionelle Einheiten wie die FIG und die FISE von einer staatlichen Stelle wie dem CONI kontrolliert werden, nicht davon abhängen, ob die staatliche Stelle einen bestimmenden Einfluss auf die Verwaltung oder die Entscheidungsfähigkeit der institutionellen Einheit ausübt, die insoweit definitionsgemäß über volle Autonomie verfügt. Vielmehr kommt es darauf an, ob die staatliche Stelle trotz dieser Autonomie in der Lage ist, die Einheit im Rahmen der Festlegung und Verwirklichung ihrer Ziele, ihrer Aktivitäten und ihrer strategischen Ausrichtung zu lenken und einen gewissen Zwang über sie auszuüben.

78 Nach alledem ist unter dem Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013 die Fähigkeit einer staatlichen Stelle zu verstehen, mittels der in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. a bis e und Nr. 20.15 Buchst. a bis e dieser Verordnung genannten

Kontrollindikatoren sowie der entsprechenden, auf Organisationen ohne Erwerbszweck anwendbaren Kontrollindikatoren, die in Anhang A Nr. 20.309 dieser Verordnung genannt werden, einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele der Organisation ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen die Organisation ohne Erwerbszweck bei der Ausübung ihrer Aktivitäten zu folgen beabsichtigt, auszuüben.

79 Demnach obliegt es dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob die Befugnisse, über die das CONI gegenüber der FIG und der FISE verfügt, eine „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [dieser Verbände] festzulegen“, im Sinne dieser Definition darstellen können.

80 Insoweit ist erstens zu der Befugnis, die Rechnungsprüfer zu ernennen, die das CONI in den nationalen Sportverbänden vertreten sollen, unter Berücksichtigung der Erwägungen in den Rn. 62 und 63 des vorliegenden Urteils festzustellen, dass eine solche Befugnis nicht dem Kontrollindikator „Einsetzung [bzw. Ernennung] leitender Angestellter“ zugeordnet werden kann, da Rechnungsprüfer naturgemäß keine „leitenden Angestellten“ sind und somit nicht in der Lage sind, die „allgemeine Politik und das Programm“ einer Einheit im Sinne der in Rn. 78 des vorliegenden Urteils dargelegten Definition festzulegen.

81 Zweitens lassen sich die Befugnisse aus den Art. 6 und 7 der Satzung des CONI überwiegend dem Kontrollindikator „Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente“ bzw. „sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation“, wie in den Rn. 64 bis 66 des vorliegenden Urteils ausgelegt, zuordnen. Dies gilt insbesondere für die Befugnis des CONI, den Haushalt, die damit verbundenen Tätigkeitsprogramme und die Jahresabschlüsse der nationalen Sportverbände zu genehmigen, diese Sportverbände in Bezug auf die öffentlichkeitswirksamen Aspekte zu kontrollieren, die Satzungen, die Regelungen zur Durchführung der Satzungen, die Regelungen über die Sportgerichtsbarkeit und die Antidoping-Regularien der nationalen Sportverbände „zu sportlichen Zwecken“ zu genehmigen und gegebenenfalls die erforderlichen Änderungen dieser Texte vorzuschlagen, die Rechnungsprüfer zu ernennen, die das CONI in den nationalen Sportverbänden vertreten sollen, im Fall schwerwiegender Unregelmäßigkeiten in der Verwaltung oder bei schweren sportrechtlichen Verstößen durch die leitenden Organe die kommissarische Leitung der nationalen Sportverbände zu übernehmen, die Kriterien und Modalitäten der von der CONI ausgeübten Kontrolle über die nationalen Sportverbände zu bestimmen, die Kriterien und Modalitäten der von den nationalen Sportverbänden ausgeübten Kontrolle über die angegliederten Sportdisziplinen und der ersatzweisen Kontrolle durch das CONI im Fall von Mängeln festzulegen, um die ordnungsgemäße Ausrichtung der Sportmeisterschaften zu gewährleisten, die Grundprinzipien festzulegen, mit denen die Satzungen der nationalen Sportverbände im Einklang stehen müssen, um die Anerkennung zu sportlichen Zwecken zu erhalten, oder den Kodex der Sportgerichtsbarkeit zu erlassen, der von allen nationalen Sportverbänden zu beachten ist. Es gilt ferner, wie sich aus Rn. 53 des vorliegenden Urteils ergibt, für die Befugnis des CONI, gegenüber den nationalen Sportverbänden Richtlinien über die Ausübung der in ihre Zuständigkeit fallenden sportlichen Aktivitäten zu erlassen, sofern diese Befugnis nach der Prüfung, die das vorlegende Gericht nach Maßgabe der Antwort des Gerichtshofs auf die erste Frage vornehmen wird, dem vorliegenden Kontrollindikator zuzuordnen sein sollte.

82 Für jede dieser Befugnisse obliegt es dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob das CONI trotz der technischen, organisatorischen und administrativen Autonomie, die den nationalen Sportverbänden wie der FIG und der FISE zuerkannt wird und sich in ihren Satzungen widerspiegelt, in der Lage ist, einen reellen und substanziellen Einfluss – im Sinne der Definition in Rn. 78 des vorliegenden Urteils – auf die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände auszuüben, oder ob sich die Wirkung dieser Befugnisse, um die Formulierung des vorlegenden Gerichts aufzugreifen, auf eine bloße „externe, formelle Überwachung“ beschränkt, die, wie ein rein marginaler Einfluss, keine durchgreifende Auswirkung auf diese allgemeine Politik oder dieses Programm hat.

83 Hierzu muss das vorlegende Gericht u. a. prüfen, ob die in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. i der Verordnung Nr. 549/2013 explizit als Beispiele angeführten Befugnisse, den Haushalt und die Bilanzen zu genehmigen sowie Änderungen an den Satzungen der Verbände vorzunehmen, dem CONI im Ergebnis nur ein Aufsichtsrecht oder im Gegenteil einen entscheidenden Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele der FIG und der FISE, der Aktivitäten dieser Verbände und der damit zusammenhängenden Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen diese Verbände bei der Ausübung ihrer Aktivitäten zu folgen beabsichtigen, einräumt.

84 Das vorlegende Gericht muss gegebenenfalls auch prüfen, ob die Fähigkeit des CONI, die allgemeine Politik oder das Programm der FIG und der FISE zu bestimmen, insofern effektiv und dauerhaft ist, als sie nicht nur vorübergehend in Ausnahmefällen auszuüben ist, wie es bei der Befugnis des CONI, bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten oder sportrechtlichen Verstößen durch die leitenden Organe die kommissarische Leitung der Verbände zu übernehmen, der Fall zu sein scheint.

85 Drittens hat das vorlegende Gericht auch zu prüfen, ob die in den Rn. 67 und 68 sowie 71 und 72 des vorliegenden Urteils genannten Kontrollindikatoren betreffend die vertraglichen Vereinbarungen bzw. die Risikoaussetzung in den Ausgangsverfahren relevant sind und gegebenenfalls dazu beitragen, das Bestehen einer öffentlichen Kontrolle zu belegen. Insbesondere muss das vorlegende Gericht erstens prüfen, ob Vereinbarungen zwischen dem CONI oder irgendeiner anderen staatlichen Einheit und der FIG oder der FISE geschlossen wurden, und gegebenenfalls, ob diese Vereinbarungen durch ihren Inhalt und den etwaigen dem CONI bzw. dieser Einheit eingeräumten Rechten ihm bzw. ihr Kontrollrechte verleihen, die es ermöglichen, die allgemeine Politik oder das Programm der FIG oder der FISE im Sinne der Definition in Rn. 78 des vorliegenden Urteils festzulegen. Zweitens muss das vorlegende Gericht prüfen, ob das CONI oder irgendeine andere staatliche Einheit den Risiken ausgesetzt sein können, die mit der Tätigkeit nationaler Sportverbände wie der FIG und der FISE verbunden sind, oder ob sie, um sich gegen eine solche Risikoaussetzung zu wappnen, gegenüber diesen Verbänden Maßnahmen ergreifen können, die ihnen Rechte verleihen, mittels deren sie die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände im Sinne der Definition in Rn. 78 des vorliegenden Urteils festlegen können.

86 Was viertens den in den Rn. 69 und 70 des vorliegenden Urteils genannten Kontrollindikator anbelangt, so wird er unten in den Rn. 91 ff. geprüft.

87 Im Übrigen ist klarzustellen, dass die Analyse der verschiedenen in den Rn. 80 bis 86 des vorliegenden Urteils genannten Kontrollindikatoren im Wege einer Gesamtwürdigung vorzunehmen ist, wie es den Regeln entspricht, die hierzu in Anhang A Nr. 2.39 letzter Satz, Nr. 20.15 Sätze 5 bis 8 und Nr. 20.310 der Verordnung Nr. 549/2013 vorgesehen sind. Aus diesen Regeln geht hervor, dass zwar in bestimmten Fällen ein einziger Indikator ausreichen kann, um eine Kontrolle festzustellen, in den meisten Fällen aber eine Gesamtheit von Indikatoren das Bestehen der Kontrolle zum Vorschein bringt, wobei zu beachten ist, dass je nach Fall bestimmte Indikatoren irrelevant sein können und, wie sich aus Rn. 70 des vorliegenden Urteils ergibt, der Indikator „Grad der Finanzierung“ möglicherweise nicht ausschlaggebend ist. Somit obliegt es dem vorlegenden Gericht, eine derartige Gesamtwürdigung anhand dieser Regeln vorzunehmen, wobei diese Gesamtwürdigung gemäß Anhang A Nr. 20.15 letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 „wertend“ sein wird.

88 Im Rahmen dieser „wertenden“ Entscheidung muss das vorlegende Gericht auch berücksichtigen, dass die starke Anhäufung von Kontrollindizien innerhalb eines einzigen Indikators ausreichen kann, um das Bestehen einer Kontrolle anhand dieses einzigen Indikators festzustellen. Im vorliegenden Fall ist daran zu erinnern, dass zahlreiche Befugnisse des CONI dem Kontrollindikator „Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente“ bzw. „sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation“ zuzuordnen sind. Das heißt, falls das vorlegende Gericht nach der von ihm vorzunehmenden Gesamtwürdigung annehmen sollte, dass

diese Befugnisse oder ein großer Teil davon dazu beitragen, das Bestehen einer Kontrolle zu belegen, müsste es anschließend prüfen, ob dieser Kontrollindikator für sich genommen ausreicht, um eine Kontrolle festzustellen.

89 Soweit das vorlegende Gericht darauf hinweist, dass die nationalen italienischen Sportverbände die Tätigkeit des CONI dadurch beeinflussten, dass sie mehrheitlich an dessen wichtigsten beratenden Kollegialorganen wie dem Nationalen Rat und dem Nationalen Ausschuss beteiligt seien, ist hervorzuheben, dass dieser Umstand nur dann maßgeblich ist, wenn sich feststellen lässt, dass jeder dieser Verbände für sich genommen in der Lage ist, einen so erheblichen Einfluss auf die vom CONI ihm gegenüber ausgeübte öffentliche Kontrolle auszuüben, dass diese Kontrolle ungeachtet des Einflusses der anderen Sportverbände, die sich in einer ähnlichen Lage befinden, neutralisiert wird, und damit die Entscheidungshoheit über seine allgemeine Politik und sein Programm wiederzuerlangen. Diesen Punkt wird das vorlegende Gericht gegebenenfalls zu prüfen haben.

90 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass unter dem Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013 die Fähigkeit einer staatlichen Stelle zu verstehen ist, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele einer Organisation ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen die Organisation ohne Erwerbszweck bei der Ausübung dieser Aktivitäten zu folgen beabsichtigt, auszuüben. In Fällen wie denen, um die es in den Ausgangsverfahren geht, hat das nationale Gericht anhand der Kontrollindikatoren, die in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. a bis e und Nr. 20.15 Buchst. a bis e der Verordnung Nr. 549/2013 genannt werden, sowie anhand der entsprechenden, auf Organisationen ohne Erwerbszweck anwendbaren Kontrollindikatoren, die in Anhang A Nr. 20.309 dieser Verordnung genannt werden, zu prüfen, ob eine staatliche Stelle wie das in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Nationale Olympische Komitee eine öffentliche Kontrolle über als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituierte nationale Sportverbände wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden ausübt. Hierzu hat das Gericht eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, die gemäß Anhang A Nr. 2.39 letzter Satz, Nr. 20.15 Sätze 5 bis 8 und Nr. 20.310 dieser Verordnung eine wertende Entscheidung impliziert.

Zur dritten Frage

91 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Beiträge der Mitglieder einer privatrechtlichen Organisation ohne Erwerbszweck, wie etwa der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Sportverbände, bei der Prüfung, ob eine öffentliche Kontrolle besteht, zu berücksichtigen sind, und wenn ja, ob diese Beiträge, die den Großteil der Einnahmen dieser Organisation ohne Erwerbszweck ausmachen, als Bestandteil einer öffentlichen oder einer privaten Finanzierung anzusehen sind.

92 Zunächst ist zu beachten, dass das vorlegende Gericht in seiner Frage nicht nur auf Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013, sondern auch auf die Nrn. 4.125 und 4.126 dieses Anhangs Bezug nimmt.

93 Insoweit ist festzustellen, dass die Bestimmungen in Anhang A Nrn. 4.125 und 4.126 der Verordnung Nr. 549/2013 für die Beantwortung der dritten Frage irrelevant sind. Diese Bestimmungen, die in Kapitel 4 dieses Anhangs stehen, das die „Verteilungstransaktionen“ betrifft, d. h. die Verteilung der Wertschöpfung und die Umverteilung von Einkommen und Vermögen, dienen nämlich nur dazu, den Begriff „laufende Transfers an private Organisationen ohne Erwerbszweck“ zu definieren und zu präzisieren, indem u. a. „regelmäßig wiederkehrende Mitgliedsbeiträge von privaten Haushalten an … sportliche … Organisationen“ darin einbezogen werden. Abgesehen davon, dass dieser Begriff als solcher nichts mit der Frage der öffentlichen Kontrolle zu tun hat, ist festzustellen, dass die genannten

Bestimmungen nicht auf alle, sondern nur auf private Organisationen ohne Erwerbszweck anwendbar sind, d. h. auf institutionelle Einheiten, die dem privaten Sektor zugeordnet werden, wenn festgestellt worden ist, dass sie nicht vom Staat kontrolliert werden. Sie betreffen also Einheiten, bei denen die öffentliche Kontrolle bereits verneint wurde, und regeln einen vollkommen anderen Aspekt als den der Kontrolle.

94 Folglich ist die dritte Frage nur anhand des Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“ zu prüfen, der, wie sich aus Rn. 69 des vorliegenden Urteils ergibt, durch Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d, Nr. 20.15 Buchst. d und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 geregelt wird.

95 Was erstens die Frage anbelangt, ob bei der Prüfung anhand des Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“, ob eine staatliche Kontrolle besteht, die Mitgliedsbeiträge zu berücksichtigen sind, so verlangt dieser Indikator, dass als Vorstufe zu dieser Prüfung zunächst der Anteil der öffentlichen Finanzierung an den Gesamteinnahmen einer Organisation ohne Erwerbszweck festgestellt wird. Da die Mitgliedsbeiträge Teil der Einnahmen einer Organisation ohne Erwerbszweck wie der FIG und der FISE sind, müssen sie auf die eine oder andere Weise berücksichtigt werden, um ermitteln zu können, inwieweit die Organisation durch öffentliche Mittel finanziert wird, und somit feststellen zu können, ob eine öffentliche Kontrolle besteht.

96 Was zweitens die Frage der öffentlichen oder privaten Natur der Mitgliedsbeiträge betrifft, ist dem vorlegenden Gericht darin beizupflichten, dass es sich dem ersten Anschein nach um eine private Zahlung nicht synallagmatischer Art handelt, die von Privatpersonen, die innerhalb der Klassifikation des ESVG 2010 zu den privaten Haushalten gehören, an institutionelle Einheiten geleistet wird, die als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituiert sind.

97 Berücksichtigt man jedoch die Zielsetzung, die der Verordnung Nr. 549/2013 zugrunde liegt, nämlich, wie in Rn. 32 des vorliegenden Urteils dargelegt, die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten nach einheitlichen Grundsätzen, die keine unterschiedlichen Auslegungen zulassen, so geht es bei der statistischen Zuordnung der Mitgliedsbeiträge unter private oder öffentliche Finanzquellen nicht allein darum, ob der Beitragsschuldner privat oder öffentlich ist oder in welcher Rechtsbeziehung er nach nationalem Recht zu der Organisation ohne Erwerbszweck steht.

98 Zu berücksichtigen ist vielmehr jeder Gesichtspunkt, der maßgeblich dafür sein kann, ob die Beiträge öffentlich oder privat sind, wie etwa der Kontext, in dem sie geleistet werden, ihre Verwendung im Hinblick auf die öffentlichen Interessen, denen sie zugeordnet werden können, ihre Ausgestaltung als Pflichtbeiträge oder als freiwillige Beiträge, die Frage, ob sie die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der von der betreffenden Einheit erbrachten Leistungen darstellen, sowie die Autonomie, über die diese Einheit bei der Festlegung der Beitragshöhe verfügt. So könnte ein Beitrag wie der, den die Mitglieder an die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Sportverbände zu entrichten haben, unabhängig davon, ob seine Schuldner Privatleute sind und wie er nach nationalem Recht einzustufen ist, für die Zwecke des ESVG 2010 als öffentlich anzusehen sein, falls es sich um einen Pflichtbeitrag handelt, der, ohne unbedingt die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der erbrachten Leistungen darzustellen, in einem wirtschaftlichen oder sozialen öffentlichen Interesse u. a. zugunsten juristischer Personen des Privatrechts wie diesen nationalen Sportverbänden erhoben wird.

99 Insoweit ist im vorliegenden Fall den dem Gerichtshof vorgelegten Akten erstens zu entnehmen, dass die italienischen Sportverbände wie die FIG und die FISE, wie in Rn. 52 des vorliegenden Urteils dargelegt, in den Sportarten, für die sie jeweils zuständig sind, insofern über ein Monopol verfügen, als die Ausübung des Sports in seiner öffentlichen Dimension, d. h. in einem formalisierten, offiziellen oder repräsentativen Kontext, ihrer ausschließlichen Autorität unterliegt. Zweitens enthält die Tätigkeit dieser Verbände gemäß Art. 15 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 242/1999 sowie Art. 7 Abs. 5 und Art. 20 Abs. 4 der Satzung des CONI eine öffentliche Dimension in Gestalt der regelmäßigen

Ausrichtung von Wettkämpfen, der Vorbereitung auf die Olympischen Spiele und des Hochleistungssports. Drittens ist die Zahlung der Mitgliedsbeiträge angesichts des in der vorliegenden Randnummer genannten Monopols für jede Person verpflichtend, die den Sport, für den der entsprechende nationale Sportverband zuständig ist, in seiner öffentlichen Dimension ausüben möchte, wobei zu beachten ist, dass jeder, der an den Aktivitäten im Bereich des Verbands teilnehmen möchte, dem Verband beitreten muss. Viertens stellen die Beiträge nicht unbedingt die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der von den nationalen Sportverbänden erbrachten Leistungen dar, da nicht alle Mitglieder den betreffenden Sport in seiner öffentlichen Dimension betreiben.

100 Demnach könnten die Beiträge, die von den Mitgliedern an die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Sportverbände zu entrichten sind, dahin gehend zu beurteilen sein, dass sie öffentlicher Art sind, da sie durch ihren Pflichtcharakter dazu beitragen, Ziele von öffentlichem Interesse zu finanzieren, die für jede Sportart von einem einzigen nationalen Verband verfolgt werden und darin bestehen, den Sport im Allgemeinen und den Hochleistungssport im Besonderen zu fördern, ohne dass diese Beiträge eine Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der in diesem Sinne erbrachten Leistungen darstellen würden.

101 In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat die FIG indessen vorgetragen, dass die nationalen Sportverbände diese Beiträge völlig autonom festlegten; dies wird das vorlegende Gericht zu überprüfen haben. Auch wenn dieser Gesichtspunkt, wenn er sich als zutreffend erweist, bei der Feststellung, ob die Mitgliedsbeiträge privater oder öffentlicher Natur sind, tatsächlich zu berücksichtigen ist, ist allerdings hervorzuheben, dass wegen einer solcher Autonomie nicht zwangsläufig zu bezweifeln ist, dass die Beiträge öffentlicher Art sind.

102 Es ist zwar richtig, dass die Autonomie der nationalen Sportverbände bei der Festlegung der Beitragshöhe – als Teil einer weiter gehenden organisatorischen und budgetären Autonomie – an der Annahme hindern könnte, dass sich diese Verbände in einer engen Abhängigkeit vom CONI befinden; jedoch wäre dies nicht der Fall, wenn das CONI die Möglichkeit hätte, entweder im Rahmen seiner Befugnis zur Kontrolle des Haushalts dieser Verbände die Beitragshöhe in erheblichem Maße zu beeinflussen oder im Fall der Uneinigkeit über die Beitragshöhe, wie sie von den Verbänden festgelegt wurde, seinen eigenen Finanzbeitrag zu reduzieren. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, dies zu prüfen und, falls die nationalen Sportverbände tatsächlich befugt sein sollten, die Höhe der Mitgliedsbeiträge völlig autonom festzusetzen, zu ermitteln, ob diese Autonomie ausreicht, um die in Rn. 100 des vorliegenden Urteils vorgenommene Würdigung in Frage zu stellen.

103 Sollte das vorlegende Gericht nach dieser Prüfung zu dem Schluss kommen, dass die Mitgliedsbeiträge privater Natur sind, müsste es angesichts der Ausführungen in Rn. 70 des vorliegenden Urteils feststellen, dass die Kontrolle der FIG und der FISE durch das CONI anhand des Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“ nicht nachgewiesen ist, da diese Verbände, die nur zu etwa 30 % durch das CONI finanziert werden, dann nicht hauptsächlich durch öffentliche Mittel finanziert würden.

104 Sollte das vorlegende Gericht die von den Mitgliedern an die nationalen Sportverbände zu entrichtenden Beiträge hingegen als „öffentliche Beiträge“ qualifizieren, müssten sie, genauso wie die vom CONI gezahlten Zuwendungen, den öffentlichen Finanzierungsquellen zugeordnet werden. Insoweit ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten und insbesondere den Jahresabschlüssen der FIG und der FISE für das Haushaltsjahr 2015, auf die das vorlegende Gericht Bezug nimmt, dass der Anteil der öffentlichen Finanzierung, der sowohl die Zuwendungen des CONI in Höhe von etwa 30 % und die Mitgliedsbeiträge in Höhe von mehr als 60 % einschließt, mehr als 90 % der Gesamteinnahmen sowohl der FIG als auch der FISE ausmacht, was das vorlegende Gericht erforderlichenfalls zu überprüfen haben wird. Im Rahmen des Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“ wäre in diesem Fall also festzustellen, dass diese beiden nationalen Sportverbände nahezu vollständig durch öffentliche Zuwendungen und Beiträge finanziert werden.

105 Indessen ergibt sich, wie in Rn. 70 des vorliegenden Urteils dargelegt, aus Anhang A Nr. 20.15 Satz 5 und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013, dass der Umstand, dass eine institutionelle Einheit wie eine Organisation ohne Erwerbszweck nahezu vollständig durch den öffentlichen Sektor finanziert wird, für sich genommen nicht ausreicht, um eine öffentliche Kontrolle über diese Einheit zu bejahen, sofern die Kontrollen über diesen Finanzierungsstrom nicht restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik oder das Programm der fraglichen Einheit zu beeinflussen, und diese Einheit somit in der Lage bleibt, diese Politik bzw. dieses Programm festzulegen.

106 Ob eine öffentliche Kontrolle besteht, hängt nämlich vom Grad der Unabhängigkeit ab, den die Organisation ohne Erwerbszweck bei der Verwendung und Zuweisung des aus öffentlicher Finanzierung stammenden Teils der Einnahmen haben kann, sowie vom Ausmaß der Kontrolle und Einschränkung, dem die Organisation insoweit unterliegen kann.

107 Sollte das vorlegende Gericht im vorliegenden Fall die Mitgliedsbeiträge als „öffentliche Beiträge“ qualifizieren, wird es folglich zu prüfen haben, ob sich das CONI im Rahmen der Kontrolle, die es nach Art. 7 Abs. 5 seiner Satzung über die öffentlichen Aspekte der nationalen Sportverbände ausübt, darauf beschränkt, die Verwendung der finanziellen Zuwendungen in Höhe von etwa 30 %, die es der FIG und der FISE gewährt, insgesamt oder teilweise zu kontrollieren, oder ob es ihm auch möglich ist, ganz oder teilweise zu kontrollieren, wie die Verbände die Mitgliedsbeiträge verwenden. Bei dieser Prüfung wird das vorlegende Gericht das Bestehen einer öffentlichen Kontrolle nur dann bejahen können, wenn die Kontrollen, die das CONI in Bezug auf die von ihm gewährten Zuwendungen und die Mitgliedsbeiträge ausübt, restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik oder das Programm der FIG und der FISE so stark zu beeinflussen, dass diese Verbände nicht mehr in der Lage sind, ihre Politik bzw. ihr Programm festzulegen.

108 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d, Nr. 20.15 Buchst. d und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen ist, dass die Beiträge der Mitglieder einer privatrechtlichen Organisation ohne Erwerbszweck, wie etwa der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Sportverbände, bei der Prüfung, ob eine öffentliche Kontrolle besteht, zu berücksichtigen sind. Solche Beiträge können unabhängig davon, ob sie von Privatleuten geschuldet werden und wie sie nach nationalem Recht zu qualifizieren sind, im Rahmen des in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d und Nr. 20.15 Buchst. d dieser Verordnung genannten Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“ öffentlicher Natur sein, wenn es sich um Pflichtbeiträge handelt, die, ohne unbedingt die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der erbrachten Leistungen darzustellen, in einem öffentlichen Interesse zugunsten nationaler Sportverbände erhoben werden, die in der Sportart, für die sie zuständig sind, insofern ein Monopol innehaben, als die Ausübung des Sports in seiner öffentlichen Dimension ihrer ausschließlichen Autorität unterliegt, es sei denn, diese Verbände behalten die organisatorische und budgetäre Kontrolle über diese Beiträge, was das nationale Gericht zu prüfen hat. Sollte dieses Gericht zu dem Schluss kommen, dass die Mitgliedsbeiträge als öffentliche Beiträge anzusehen sind, wird es, auch wenn die betreffenden nationalen Sportverbände nahezu vollständig durch den öffentlichen Sektor finanziert werden, weiter zu prüfen haben, ob die Kontrollen über diese Finanzströme restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände reell und substanziell zu beeinflussen, oder ob die Verbände in der Lage bleiben, diese Politik bzw. dieses Programm festzulegen.

Kosten

109 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Der Begriff „öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er jede Intervention einer Einheit des öffentlichen Sektors erfasst, mit der eine Regelung aufgestellt oder angewandt wird, die darauf abzielt, sämtliche Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, ohne dass diese Regelung insbesondere wegen ihrer „übermäßigen“ Art im Sinne von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 so weit ginge, dass sie *de facto* die allgemeine Politik oder das Programm der Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs diktiert.**

2. **Unter dem Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013 ist die Fähigkeit einer staatlichen Stelle zu verstehen, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele einer Organisation ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen die Organisation ohne Erwerbszweck bei der Ausübung dieser Aktivitäten zu folgen beabsichtigt, auszuüben. In Fällen wie denen, um die es in den Ausgangsverfahren geht, hat das nationale Gericht anhand der Kontrollindikatoren, die in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. a bis e und Nr. 20.15 Buchst. a bis e der Verordnung Nr. 549/2013 genannt werden, sowie anhand der entsprechenden, auf Organisationen ohne Erwerbszweck anwendbaren Kontrollindikatoren, die in Anhang A Nr. 20.309 dieser Verordnung genannt werden, zu prüfen, ob eine staatliche Stelle wie das in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Nationale Olympische Komitee eine öffentliche Kontrolle über als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituierte nationale Sportverbände wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden ausübt. Hierzu hat das Gericht eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, die gemäß Anhang A Nr. 2.39 letzter Satz, Nr. 20.15 Sätze 5 bis 8 und Nr. 20.310 dieser Verordnung eine wertende Entscheidung impliziert.**

3. **Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d, Nr. 20.15 Buchst. d und Nr. 20.309 Buchst. i letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 ist dahin auszulegen, dass die Beiträge der Mitglieder einer privatrechtlichen Organisation ohne Erwerbszweck, wie etwa der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Sportverbände, bei der Prüfung, ob eine öffentliche Kontrolle besteht, zu berücksichtigen sind. Solche Beiträge können unabhängig davon, ob sie von Privatleuten geschuldet werden und wie sie nach nationalem Recht zu qualifizieren sind, im Rahmen des in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. d und Nr. 20.15 Buchst. d dieser Verordnung genannten Kontrollindikators „Grad der Finanzierung“ öffentlicher Natur sein, wenn es sich um Pflichtbeiträge handelt, die, ohne unbedingt die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme der erbrachten Leistungen darzustellen, in einem öffentlichen Interesse zugunsten nationaler Sportverbände erhoben werden, die in der Sportart, für die sie zuständig sind, insofern ein Monopol innehaben, als die Ausübung des Sports in seiner öffentlichen Dimension ihrer ausschließlichen Autorität unterliegt, es sei denn, diese Verbände behalten die organisatorische und budgetäre Kontrolle über diese Beiträge, was das nationale Gericht zu prüfen hat. Sollte dieses Gericht zu dem Schluss kommen, dass die Mitgliedsbeiträge als öffentliche Beiträge zu qualifizieren sind, wird es, auch wenn die betreffenden nationalen Sportverbände nahezu vollständig durch den öffentlichen Sektor finanziert werden, weiter zu prüfen haben, ob die Kontrollen über diese Finanzströme**

restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik oder das Programm dieser Verbände reell und substanziell zu beeinflussen, oder ob die Verbände in der Lage bleiben, diese Politik bzw. dieses Programm festzulegen.

Unterschriften