Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

6. Oktober 2021*

[Text berichtigt mit Beschluss vom 6. Dezember 2021]

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Auftragsvergabe – Richtlinie 2014/24/EU – Art. 20 – Vorbehaltene Aufträge – Nationale Rechtsvorschriften, die das Recht zur Teilnahme an bestimmten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft vorbehalten – Zusätzliche, nicht in der Richtlinie vorgesehene Voraussetzungen – Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-598/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Obergericht des Baskenlands, Spanien) mit Entscheidung vom 17. Juli 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 6. August 2019, in dem Verfahren

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

gegen

Diputación Foral de Gipuzkoa

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Regan sowie der Richter M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (Berichterstatter) und I. Jarukaitis,

Generalanwalt: E. Tanchev,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee), vertreten durch F. Toll Musteros, procurador, im Beistand von L. García Del Río und A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

– der Diputación Foral de Gipuzkoa, vertreten durch B. Urizar Arancibia, procuradora, und I. Arrue Espinosa, abogado,

– der spanischen Regierung, vertreten durch J. Rodríguez de la Rúa Puig als Bevollmächtigten,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek und P. Ondrůšek als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. April 2021

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 20 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014, L 94, S. 65).

2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (Nationale Vereinigung der besonderen Beschäftigungszentren, Spanien) und der Diputación Foral de Gipuzkoa (Provinzregierung von Gipuzkoa, Spanien) wegen des Beschlusses der Provinzregierung vom 15. Mai 2018 über den Erlass von Anweisungen für die Vergabestellen dieses Organs bezüglich bestimmter vorbehaltener Aufträge.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2004/18/EG

3 Die Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. 2004, L 134, S. 114) wurde mit Wirkung zum 18. April 2016 aufgehoben. Art. 19 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten können im Rahmen von Programmen für geschützte Beschäftigungsverhältnisse vorsehen, dass nur geschützte Werkstätten an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge teilnehmen oder solche Aufträge ausführen dürfen, sofern die Mehrheit der Arbeitnehmer Behinderte sind, die aufgrund der Art oder der Schwere ihrer Behinderung keine Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen ausüben können.“

Richtlinie 2014/24

4 Die Erwägungsgründe 1 und 36 der Richtlinie 2014/24 lauten:

„(1) Die Vergabe öffentlicher Aufträge durch oder im Namen von Behörden der Mitgliedstaaten hat im Einklang mit den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) niedergelegten Grundsätzen zu erfolgen, insbesondere den Grundsätzen des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit sowie den sich daraus ableitenden Grundsätzen wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz. Für über einen bestimmten Wert hinausgehende öffentliche Aufträge sollten Vorschriften zur Koordinierung der nationalen Vergabeverfahren festgelegt werden, um zu gewährleisten, dass diese Grundsätze praktische Geltung erlangen und dass das öffentliche Auftragswesen für den Wettbewerb geöffnet wird.

…

(36) Beschäftigung und Beruf tragen zur Integration in die Gesellschaft bei und sind zentrale Elemente für die Gewährleistung von Chancengleichheit. In diesem Zusammenhang können geschützte Werkstätten eine wichtige Rolle spielen. Das gilt auch für andere soziale Unternehmen, deren Hauptanliegen die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen wie Arbeitslosen, Angehörigen benachteiligter Minderheiten oder auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängten Personen ist. Es ist jedoch möglich, dass solche Werkstätten oder Unternehmen nicht in der Lage sind, unter normalen Wettbewerbsbedingungen Aufträge zu erhalten. Es ist daher angemessen, vorzusehen, dass Mitgliedstaaten das Recht, an Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder von bestimmten Auftragslosen teilzunehmen, derartigen Werkstätten oder Unternehmen vorbehalten oder die Ausführung eines Auftrags geschützten Beschäftigungsprogrammen vorbehalten können."

5 In Art. 2 Abs. 1 Nrn. 5 und 10 dieser Richtlinie heißt es:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

5. ‚öffentliche Aufträge' zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern schriftlich geschlossene entgeltliche Verträge über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen;

…

10. ‚Wirtschaftsteilnehmer' eine natürliche oder juristische Person oder öffentliche Einrichtung oder eine Gruppe solcher Personen und/oder Einrichtungen, einschließlich jedes vorübergehenden Zusammenschlusses von Unternehmen, die beziehungsweise der auf dem Markt die Ausführung von Bauleistungen, die Errichtung von Bauwerken, die Lieferung von Waren beziehungsweise die Erbringung von Dienstleistungen anbietet".

6 Art. 18 („Grundsätze der Auftragsvergabe“) Abs. 1 der Richtlinie lautet:

„Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nichtdiskriminierender Weise und handeln transparent und verhältnismäßig.

Das Vergabeverfahren darf nicht mit der Absicht konzipiert werden, es vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie auszunehmen oder den Wettbewerb künstlich einzuschränken. Eine künstliche Einschränkung des Wettbewerbs gilt als gegeben, wenn das Vergabeverfahren mit der Absicht konzipiert wurde, bestimmte Wirtschaftsteilnehmer auf unzulässige Weise zu bevorzugen oder zu benachteiligen.“

7 Art. 20 („Vorbehaltene Aufträge“) der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren geschützten Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmern, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist, vorbehalten oder sie können bestimmen, dass solche Aufträge im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen durchgeführt werden, sofern mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Werkstätten, Wirtschaftsteilnehmer oder Programme Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer sind.

(2) Im Aufruf zum Wettbewerb wird auf diesen Artikel Bezug genommen.“

Spanisches Recht

8 Die Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Gesetz 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors, mit dem die Richtlinien 2014/23/EU und 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 in die spanische Rechtsordnung umgesetzt werden), vom 8. November 2017 (BOE Nr. 272 vom 9. November 2017, S. 107714) (im Folgenden: Vergabegesetz) setzt die Richtlinie 2014/24 in spanisches Recht um. Die vierte Zusatzbestimmung („Vorbehaltene Verträge“) dieses Gesetzes sieht vor:

„(1) Durch Beschluss des Ministerrats oder des im Bereich der Autonomen Gemeinschaften und Gebietskörperschaften zuständigen Organs werden Mindestprozentsätze festgelegt für den Vorbehalt des Rechts auf Teilnahme an Verfahren zur Vergabe bestimmter öffentlicher Aufträge oder bestimmter Lose solcher Aufträge für besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft bzw. Eingliederungsbetriebe, die im Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(Königliches Gesetzesdekret 1/2013 zur Billigung der Neufassung des Allgemeinen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre soziale Inklusion) vom 29. November 2013 (im Folgenden: Königliches Gesetzesdekret 1/2013)] und in der Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(Gesetz 44/2007 über Eingliederungsbetriebe)] vom 13. Dezember 2007 geregelt sind und die in diesen Rechtsvorschriften aufgestellten Voraussetzungen für diese Einstufung erfüllen, oder Mindestprozentsätze für den Vorbehalt der Durchführung solcher Aufträge im Rahmen geschützter Beschäftigungsprogramme, vorausgesetzt, dass der prozentuale Anteil an

behinderten oder sozial ausgegrenzten Beschäftigten der besonderen Beschäftigungszentren, Eingliederungsbetriebe oder Programme dem in den für sie einschlägigen Rechtsvorschriften geregelten Anteil entspricht oder jedenfalls mindestens 30 % beträgt.

In dem Beschluss des Ministerrats oder des im Bereich der Autonomen Gemeinschaften oder der Gebietskörperschaften zuständigen Organs werden die Mindestvoraussetzungen für die Erfüllung der Bestimmungen des vorstehenden Absatzes festgelegt.

…

(2) Im Aufruf zum Wettbewerb wird auf diesen Artikel Bezug genommen.

…“

9 In der 14. Schlussbestimmung des Vergabegesetzes, in der der Begriff „Besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft“, denen die vierte Zusatzbestimmung dieses Gesetzes den Zugang zu den Aufträgen vorbehält, definiert wird, heißt es:

„… Als besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft gelten Zentren, die die in [Art. 43 Abs. 1 und 2 der Neufassung des Allgemeinen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre soziale Inklusion] festgelegten Kriterien erfüllen und an deren Förderung eine oder mehrere öffentliche oder private Einrichtungen, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen oder die nach ihrer Satzung sozialen Charakter haben (Vereine, Stiftungen, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Genossenschaften in sozialer Trägerschaft oder andere sozialwirtschaftliche Einrichtungen) zu mehr als 50 % unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, sowie Zentren, die zu Handelsgesellschaften gehören, deren Kapitalmehrheit von einer der oben genannten Einrichtungen (als herrschender Gesellschaft im Sinne von Art. 42 des Handelsgesetzbuchs) unmittelbar oder mittelbar gehalten wird, sofern sie sich in all diesen Fällen in der Satzung oder einer Sozialübereinkunft dazu verpflichtet haben, ihre Gewinne vollständig zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen und die ständige Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer sozialwirtschaftlichen Tätigkeit zu reinvestieren, und jedenfalls die Möglichkeit haben, sie in das eigene besondere Beschäftigungszentrum oder in andere besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft zu reinvestieren.“

10 Art. 43 der Neufassung des Allgemeinen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre soziale Inklusion, der die besonderen Beschäftigungszentren festlegt, bestimmt in seinen Abs. 1, 2 und 4:

„(1) Hauptzweck der besonderen Beschäftigungszentren ist die Ausübung einer Tätigkeit, die auf die Herstellung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen gerichtet ist. Dabei beteiligen sie sich regelmäßig an den Marktgeschäften und sind bestrebt, Menschen mit Behinderung eine bezahlte Beschäftigung zu gewährleisten; sie sind auch ein Mittel, um so viele Menschen mit Behinderung wie möglich in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. …

(2) Das Personal der besonderen Beschäftigungszentren hat aus der größtmöglichen Zahl von Arbeitnehmern mit Behinderung zu bestehen, die die Art des Herstellungsprozesses zulässt, wobei diese in jedem Fall 70 % dieses Personals ausmachen müssen.

…

(4) [In diesem Absatz wird die in der 14. Schlussbestimmung des Vergabegesetzes enthaltene Definition der besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft aufgegriffen.]“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

11 Die Conacee ist eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht spanischen Rechts, deren Mitglieder Verbände und Vereinigungen besonderer Beschäftigungszentren sind.

12 Am 23. Juli 2018 erhob die Conacee beim Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Obergericht des Baskenlands, Spanien) eine verwaltungsrechtliche Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Diputación Foral de Gipuzkoa vom 15. Mai 2018, mit der die Anweisungen für die Vergabestellen dieses Organs genehmigt und den besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft bzw. den Eingliederungsbetrieben das Recht auf Teilnahme an Verfahren zur Vergabe von Aufträgen oder bestimmter Lose solcher Aufträge sowie die Durchführung eines Teils dieser Verträge im Rahmen geschützter Beschäftigungsprogramme vorbehalten wurden.

13 Der Vorbehalt von Verträgen, die diesen Anweisungen unterliegen, entspricht dem Vorbehalt in der vierten Zusatzbestimmung und der 14. Schlussbestimmung des Vergabegesetzes, mit denen Art. 20 der Richtlinie 2014/24 in spanisches Recht umgesetzt wird.

14 Diese Bestimmungen behielten den Zugang zu den in diesem Art. 20 genannten Aufträgen den besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft und den Eingliederungsbetrieben vor und nähmen damit die von der Conacee auf nationaler Ebene vertretenen besonderen Beschäftigungszentren in unternehmerischer Trägerschaft vom Anwendungsbereich dieser Bestimmungen und folglich vom Zugang zu diesen vorbehaltenen Aufträgen aus.

15 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass diese Bestimmungen mit der Beschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs der vorbehaltenen Aufträge über die in Art. 20 der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Voraussetzungen hinaus zusätzliche Voraussetzungen aufstellten. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs dieses Artikels auf „besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft“ führe dazu, gewerbliche Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer vom Zugang zu den vorbehaltenen Aufträgen auszuschließen, auch wenn sie die in diesem Art. 20 vorgesehenen Voraussetzungen dadurch erfüllten, dass zum einen mindestens 30 % ihrer Beschäftigten Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Personen seien und zum anderen ihr Hauptzweck in der Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung dieser Menschen liege.

16 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Obergericht des Baskenlands) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 20 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass der subjektive Anwendungsbereich des in ihm geregelten Vorbehalts nicht in einer Weise begrenzt werden darf, dass Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer, die den Nachweis für die Voraussetzungen erbringen, dass mindestens 30 % ihrer Beschäftigten Menschen mit Behinderungen sind und sie den Zweck bzw. das Ziel der sozialen und beruflichen Eingliederung solcher Menschen verfolgen, durch die Festlegung zusätzlicher Kriterien wie Gründung, Charakter und Ziele dieser Subjekte, ihre Tätigkeit oder ihre Investitionen oder Kriterien anderer Art ausgeschlossen sind?

Zur Vorlagefrage

17 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, über die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen hinaus zusätzliche Voraussetzungen zu verlangen und damit bestimmte Wirtschaftsteilnehmer, die die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllen, von den Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge auszuschließen.

18 Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verleiht den Mitgliedstaaten die Befugnis, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge bestimmten Einrichtungen vorzubehalten, und knüpft sie an die Erfüllung der beiden dort genannten kumulativen Voraussetzungen, dass nämlich zum einen die Verfahrensbeteiligten geschützte Werkstätten oder Wirtschaftsteilnehmer sind, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen ist, und zum anderen mindestens 30 % der Arbeitnehmer dieser Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmer solche Personen sind.

19 Zur Beantwortung der Vorlagefrage ist zu prüfen, ob diese beiden Voraussetzungen in Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie abschließend aufgeführt sind, so dass diese Bestimmung die Mitgliedstaaten daran hindert, zusätzliche Voraussetzungen aufzustellen und damit von den in dieser Bestimmung genannten Verfahren zur Vergabe der vorbehaltenen öffentlichen Aufträge die Wirtschaftsteilnehmer auszuschließen, die, obwohl sie den dort aufgestellten Voraussetzungen genügen, nicht die im nationalen Recht festgelegten zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen.

20 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Vorschrift der Union nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, sowie die Entstehungsgeschichte dieser Regelung zu berücksichtigen (Urteil vom 15. November 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 Als Erstes ist hinsichtlich des Wortlauts von Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 erstens festzustellen, dass diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die Befugnis verleiht, das Recht auf Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge geschützten Werkstätten und bestimmten Wirtschaftsteilnehmern vorzubehalten, und die Voraussetzungen nennt, an die diese Befugnis geknüpft ist. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 41 und 42 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ist diese Bestimmung somit so abgefasst, dass sie keineswegs bedeutet, dass alle Einrichtungen, die diese Voraussetzungen erfüllen, dieses Recht haben müssen.

22 Zweitens stellt die zweite in dieser Bestimmung enthaltene Voraussetzung, wonach mindestens 30 % des Personals der darin genannten Einrichtungen Menschen mit Behinderung oder benachteiligte Personen sein müssen, nur ein Mindesterfordernis dar.

23 Drittens deutet die Bezugnahme auf „Wirtschaftsteilnehmer“ in Anbetracht der Definition dieses Begriffs in Art. 2 Nr. 10 dieser Richtlinie und der Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 42 seiner Schlussanträge auf eine gewisse Allgemeinheit und Unbestimmtheit in Bezug darauf hin, welche Einrichtungen in den Genuss von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach Art. 20 Abs. 1 kommen können, sofern der Hauptzweck dieser Wirtschaftsteilnehmer die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist.

24 Somit ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie beschließen, bestimmten Einrichtungen das Recht zur Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach dieser Bestimmung vorzubehalten, bei der Umsetzung der in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen über einen gewissen Spielraum verfügen.

25 Als Zweites ergibt sich hinsichtlich des mit Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verfolgten Ziels aus dem 36. Erwägungsgrund dieser Richtlinie, dass, damit Beschäftigung und Beruf zur Eingliederung in die Gesellschaft und zur Gewährleistung der Chancengleichheit beitragen, die in dieser Bestimmung vorgesehene Möglichkeit zugunsten geschützter Werkstätten und zugunsten von Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt werden muss, deren Hauptanliegen die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen wie Arbeitslosen, Angehörigen benachteiligter Minderheiten oder auf andere Weise an den Rand der Gesellschaft gedrängten Personen ist, die nicht in der Lage sind, unter normalen Wettbewerbsbedingungen Aufträge zu erhalten.

26 Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber durch Beschäftigung und Beruf die Eingliederung von Personen mit Behinderung oder von benachteiligten Personen in die Gesellschaft fördern wollte, indem er es den Mitgliedstaaten gestattet, das Recht auf Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder bestimmter Lose den geschützten Werkstätten und den Wirtschaftsteilnehmern vorzubehalten, die aufgrund des von ihnen verfolgten sozialen Ziels auf dem Markt mit einem Wettbewerbsnachteil tätig sind.

27 Somit verfolgt Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 ein sozialpolitisches Ziel in Bezug auf die Beschäftigung. Beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts verfügen die Mitgliedstaaten jedoch bei der Festlegung der Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten Ziels im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik über einen weiten Ermessensspielraum (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. September 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Folglich kann die Prüfung des mit Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verfolgten Ziels die sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergebende Auslegung in dem Sinne bestätigen, dass die Mitgliedstaaten angesichts dieses Ermessensspielraums bei der Umsetzung dieser Bestimmung über einen gewissen Spielraum verfügen. Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 enthält demnach keine abschließend aufgezählten Voraussetzungen, sondern räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, zusätzliche Voraussetzungen festzulegen, die die in dieser Bestimmung genannten Einrichtungen erfüllen müssen, um an den nach dieser Bestimmung vorbehaltenen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge teilnehmen zu können, sofern diese zusätzlichen Voraussetzungen dazu beitragen, die mit ihr verfolgten Ziele der Sozial- und Arbeitspolitik zu gewährleisten.

29 Als Drittes wird diese Auslegung auch durch die Entstehungsgeschichte von Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 bestätigt. Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie 2004/18, der bis zur Aufhebung dieser Richtlinie durch die Richtlinie 2014/24 auf die vorbehaltenen Aufträge anwendbar war, legte nämlich strengere Anforderungen für die Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die von den Mitgliedstaaten vorbehalten werden konnten, fest, und zwar sowohl hinsichtlich der zur Teilnahme an diesen Verfahren zugelassenen Einrichtungen, die auf geschützte Werkstätten beschränkt waren, als auch hinsichtlich der bei diesen Einrichtungen

beschäftigten Personen, bei denen es sich in der Mehrzahl um Menschen mit Behinderungen handeln musste, die aufgrund der Art oder der Schwere ihrer Behinderung keine Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen ausüben konnten.

30 Aus der Richtlinie 2014/24 oder deren Entstehungsgeschichte ergibt sich jedoch nicht, dass es bei der Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge durch Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 die Absicht des Unionsgesetzgebers gewesen wäre, dass die von dieser Vorschrift erfassten Wirtschaftsteilnehmer, die einen geringeren Anteil von Menschen mit Behinderung oder benachteiligten Personen beschäftigen, die Wirtschaftsteilnehmer verdrängen, die die strengeren Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie 2004/18 erfüllen. Ein solches Ergebnis liefe im Übrigen dem von Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verfolgten Ziel zuwider, das, wie aus Rn. 26 des vorliegenden Urteils hervorgeht, die Eingliederung von Menschen mit Behinderung und von benachteiligten Personen in die Gesellschaft durch Beschäftigung und Arbeit betrifft.

31 Genau dies würde jedoch, wie der Generalanwalt im Wesentlichen in Nr. 51 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eintreten, wenn die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die Teilnahme aller Wirtschaftsteilnehmer, die die Voraussetzungen von Art. 20 Abs. 1 erfüllen, an den vorbehaltenen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu akzeptieren. Es bestünde nämlich die Gefahr, dass in einer solchen Situation Wirtschaftsteilnehmer, die die strengeren Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie 2004/18 erfüllten, gezwungen wären, bestimmte am wenigsten produktive behinderte oder benachteiligte Arbeitnehmer zu entlassen, um in der Lage zu sein, sich an diesen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge gleichberechtigt mit den Wirtschaftsteilnehmern beteiligen zu können, bei denen nur 30 % des Personals aus behinderten oder benachteiligten Arbeitnehmern besteht.

32 Daher ist Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass die dort aufgeführten Voraussetzungen nicht abschließend sind und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, gegebenenfalls zusätzliche Voraussetzungen aufzustellen, die die in dieser Bestimmung genannten Einrichtungen erfüllen müssen, damit sie an den Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge teilnehmen dürfen.

33 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten die Grundregeln des AEU-Vertrags, insbesondere des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs sowie der sich daraus ergebenden Grundsätze wie Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit beachten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung), die im Übrigen in Art. 18 der Richtlinie 2014/24 zum Ausdruck kommen.

34 Das vorlegende Gericht wird daher zu prüfen haben, ob die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung, nach der die besonderen Beschäftigungszentren im Rahmen der in Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 vorgesehenen Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge zum einen unmittelbar oder mittelbar von Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht gefördert werden müssen, die zu mehr als 50 % an ihnen beteiligt sind, und zum anderen ihre Gewinne vollständig in ihre eigene Einrichtung oder ein anderes Zentrum gleicher Art investieren müssen, mit diesen Grundsätzen vereinbar ist.

35 Um dem vorlegenden Gericht die für eine solche Prüfung erforderlichen Anhaltspunkte zu geben, ist Folgendes festzustellen.

36 Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz, der zu den Grundprinzipien des Unionsrechts gehört, besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a., C-336/19, EU:C:2020:1031, Rn. 85 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Insbesondere bedeutet im Bereich des Vergaberechts der Union der Gleichbehandlungsgrundsatz, der die Grundlage der Unionsvorschriften über die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge bildet, u. a., dass die Bieter zu dem Zeitpunkt, zu dem sie ihre Angebote vorbereiten, gleich behandelt werden müssen, und dient dem Ziel, die Entwicklung eines gesunden und effektiven Wettbewerbs zwischen den an einem öffentlichen Auftrag teilnehmenden Unternehmen zu fördern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, Rn. 32 und 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Daher wird im vorliegenden Fall das vorlegende Gericht u. a. festzustellen haben, ob sich die besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft in Bezug auf das mit Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verfolgte Ziel in der gleichen Situation befinden wie die besonderen Beschäftigungszentren in unternehmerischer Trägerschaft.

39 Hierbei wird das vorlegende Gericht insbesondere zu berücksichtigen haben, dass sich zum einen aus der nationalen Regelung ergibt, dass ein besonderes Beschäftigungszentrum, unabhängig davon, ob in sozialer oder unternehmerischer Trägerschaft, zum Ziel hat, Menschen mit Behinderung eine bezahlte Beschäftigung zu gewährleisten, und als Mittel angesehen wird, um so viele Menschen mit Behinderung wie möglich in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren, und dass zum anderen das Personal eines besonderen Beschäftigungszentrums zu mindestens 70 % aus Menschen mit Behinderung besteht.

40 Daraus folgt, dass sich vorbehaltlich der Feststellungen des vorlegenden Gerichts die besonderen Beschäftigungszentren in unternehmerischer Trägerschaft ebenso wie die besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft in einer Situation befinden, in der sie nicht in der Lage wären, an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter normalen Wettbewerbsbedingungen teilzunehmen.

41 Das vorlegende Gericht wird jedoch auch prüfen müssen, ob die besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft, wie die spanische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen im Wesentlichen ausgeführt hat, aufgrund der sie kennzeichnenden Merkmale in der Lage sind, das mit Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verfolgte Ziel der sozialen Eingliederung wirksamer umzusetzen, was eine Ungleichbehandlung gegenüber den besonderen Beschäftigungszentren in unternehmerischer Trägerschaft sachlich rechtfertigen könnte. In diesem Zusammenhang weist die spanische Regierung darauf hin, dass die besonderen Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft den sozialen, nicht wirtschaftlichen Wert maximierten, da sie erstens keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgten und alle ihre Gewinne zum Zweck ihrer sozialen Ziele reinvestierten, zweitens sich durch die Annahme der Grundsätze der Mitbestimmung und der Beteiligung der Mitarbeiter an der Führung ihrer Unternehmen auszeichneten und drittens auf diese Weise größere soziale Wirkungen erzielten, indem sie Menschen mit Behinderung oder benachteiligten Personen höherwertige Beschäftigung und bessere Möglichkeiten der sozialen und beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung zur Verfügung stellten.

42 Als Zweites dürfen nach ständiger Rechtsprechung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, die von den Mitgliedstaaten oder den öffentlichen Auftraggebern im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2014/24 aufgestellten Regeln, wie etwa die Regeln zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 20 Abs. 1 dieser Richtlinie, nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Hierzu ist festzustellen, dass die beiden in Rn. 34 des vorliegenden Urteils angeführten Voraussetzungen, sowohl die unmittelbare oder mittelbare Förderung durch Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die zu mehr als 50 % beteiligt sind, als auch die Verpflichtung, sämtliche Gewinne in besondere Beschäftigungszentren in sozialer Trägerschaft zu reinvestieren, geeignet erscheinen, als vorrangiges Ziel dieser besonderen Beschäftigungszentren, wie von Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 verlangt, die Eingliederung von Menschen mit Behinderung oder benachteiligten Personen zu gewährleisten.

44 [Berichtigt mit Beschluss vom 6. Dezember 2021] Was die Frage anbelangt, ob diese Anforderungen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob der Umstand, dass eine Einrichtung mit Gewinnerzielungsabsicht zu mehr als 50 % unmittelbar oder mittelbar an einem besonderen Beschäftigungszentrum beteiligt ist, sowie die Reinvestition nur eines Teils der Gewinne in diese Zentren geeignet wären, sicherzustellen, dass diese Zentren dieses Ziel ebenso wirksam erreichen können wie durch die Anwendung der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen.

45 Als Drittes ist im Einklang mit der spanischen Regierung und der Europäischen Kommission hinzuzufügen, dass sich aus der Prüfung der spanischen Regelung, die diese Regierung in Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Fragen zur schriftlichen Beantwortung vorgelegt hat, nicht ergibt, dass Wirtschaftsteilnehmer, die nach dem Recht anderer Mitgliedstaaten gegründet wurden, von dem in dieser spanischen Regelung vorgesehenen Recht auf Teilnahme an den Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge ausgeschlossen wären, sofern diese Wirtschaftsteilnehmer die in dieser Regelung für die besonderen Beschäftigungszentren ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, die insoweit notwendigen Feststellungen zu treffen.

46 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der Wahrung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit durch diesen Mitgliedstaat nicht verwehrt, über die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen hinaus zusätzliche Voraussetzungen zu verlangen und damit bestimmte Wirtschaftsteilnehmer, die die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllen, von den Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge auszuschließen.

Kosten

47 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der Wahrung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit durch diesen Mitgliedstaat nicht verwehrt, über die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen hinaus zusätzliche Voraussetzungen zu verlangen und damit bestimmte Wirtschaftsteilnehmer, die die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllen, von den Verfahren zur Vergabe vorbehaltener öffentlicher Aufträge auszuschließen.

Unterschriften