

**Rechtssache C-598/19**  
**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

6. August 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spanien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

17. Juli 2019

**Klägerin:**

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo  
(CONACEE)

**Beklagte:**

Diputación Foral de Guipúzcoa

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**(OBERSTER GERICHTSHOF DES BASKENLANDS, KAMMER FÜR  
VERWALTUNGSSTREITSACHEN)**

... [nicht übersetzt][Bezeichnung des Rechtsstreits und der Parteien]

**BESCHLUSS**

... [nicht übersetzt][Zusammensetzung der Kammer]

Bilbao, den 17. Juli 2019

**I. SACHVERHALT**

**ERSTENS.**– Die Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Nationaler Verband der Werkstätten für behinderte Menschen; CONACEE) hat Klage gegen den Beschluss des Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de

Gipuzkoa (Provinzregierung Guipuzkoa) vom 15. Mai 2018 über den Erlass von Anweisungen für die Vergabestellen dieser Einrichtung über den Vorbehalt des Rechts zur Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder bestimmter Lose solcher Aufträge für Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft [Or. 2] und Eingliederungsbetriebe sowie für die Ausführung eines Teils solcher Aufträge im Rahmen von geschützten Beschäftigungsprogrammen erhoben.

... [nicht übersetzt]

**ZWEITENS.**– Mit der Klage beantragt die Klägerin „in Anwendung von Art. 20 der Richtlinie 2014/24/EU die angefochtene Entscheidung aufzuheben und festzustellen, dass die Verwendung des Begriffs ‚soziale Trägerschaft‘ im Zusammenhang mit den Werkstätten für behinderte Menschen, die Adressaten des Auftragsvorbehalts sind ... [nicht übersetzt], der Gegenstand des Beschlusses ist, unzulässig ist, sowie hilfsweise und für den Fall, dass ... [nicht übersetzt] es dies für erforderlich hält ... [nicht übersetzt], den Gerichtshof der Europäischen Union um Vorabentscheidung zur zutreffenden Auslegung der Verträge im Hinblick auf die Gültigkeit der Entscheidungen des spanischen Gesetzgebers über Beschränkungen im Zusammenhang mit der Einführung der Figur der Werkstätten für behinderte Menschen in *sozialer Trägerschaft* durch die 4. Zusatzbestimmung und die 14. Schlussbestimmung des Gesetzes 9/2017 im Licht des Art. 20 der Richtlinie 2014/24/EU zu ersuchen“.

Begründet wird dieses Begehren mit der Unvereinbarkeit des angefochtenen Beschlusses und damit der 4. Zusatzbestimmung und der 14. Schlussbestimmung der Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público (Gesetz 9/2017 vom 8. November 2014 über Verträge des öffentlichen Sektors), auf deren Grundlage er ergangen sei, mit Art. 20 der Richtlinie 2014/24, soweit sie den in dieser Bestimmung geregelten Auftragsvorbehalt auf Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft beschränken und auf diese Weise solche in privater Trägerschaft ausschließen; nach Daten aus dem Jahr 2015 entfielen 50 % aller in Spanien vorhandenen Werkstätten für behinderte Menschen auf Werkstätten, die nicht als „in sozialer Trägerschaft“ eingestuft werden könnten, sowie das von ihnen abhängige Personal.

Die Klägerin trägt vor, dass alle in Spanien eingerichteten Werkstätten für behinderte Menschen die Voraussetzungen des Art. 20 der Richtlinie 2014/24 erfüllen, also ihre Tätigkeit der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen diene und mindestens 30 % ihrer Belegschaft Menschen mit Behinderungen seien. Nach den staatlichen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage der Beschluss ergangen sei, müssten hingegen für dieselben Zwecke eine Einrichtung ohne Gewinnerzielungsabsicht gegründet und die Erträge reinvestiert werden.

Wegen der durch die 4. Zusatzbestimmung i. V. m. der 14. Schlussbestimmung des Gesetzes 9/2017 eingeführten Kategorie der Werkstätten für behinderte

Menschen in sozialer Trägerschaft seien deshalb Einrichtungen vom Zugang zu vorbehaltenen Aufträgen im Sinne von Art. [Or. 3] 20 der Richtlinie 2014/24 ausgeschlossen, die die Voraussetzungen dieser Bestimmung erfüllten, wie beispielsweise Werkstätten für behinderte Menschen, in denen nach Art. 43 des Königlichen Gesetzesdekrets 1/2013 (in seiner bis zum Inkrafttreten des Gesetzes 9/2017 geltenden Fassung) einer aktiven, auf die Herstellung von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen gerichteten Tätigkeit nachgegangen werde, die sich regelmäßig an Marktgeschäften beteiligten, deren Zweck darin bestehe, behinderten Menschen eine bezahlte Beschäftigung zu gewährleisten, und deren Belegschaft zu mindestens 70 % aus Arbeitnehmern mit Behinderungen bestehe.

Die Klägerin macht letztendlich geltend, dass bei der Umsetzung von Art. 20 der Richtlinie 2014/24 in die spanische Rechtsordnung durch das Gesetz 9/2017 die Voraussetzungen und der Zweck des Vorbehalts (Art. 28 bzw. 36 der Richtlinien 2004/18 und 2014/24) nicht erfüllt und gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung bei der Einstellung, die nach dem 37. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 als Grundprinzip des Unionsrechts bei der Ausgestaltung der betreffenden Maßnahmen zu ihrer Wirksamkeit anzuwenden sind, verstoßen worden sei.

**DRITTENS.**– Die beklagte Diputación Foral de Gipuzkoa trat der verwaltungsgerichtlichen Klage und der Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof aus folgenden Gründen entgegen:

1. Durch die 4. Zusatzbestimmung des Gesetzes 9/2017 vom 8. November 2014 über Verträge des öffentlichen Sektors sei Art. 20 der Richtlinie 2014/24 in den Grenzen und unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Vorbehalts zugunsten geschützter Werkstätten und Sozialunternehmen, wie sie in dieser Vorschrift geregelt seien, umgesetzt worden, indem durch den Vorbehalt Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft und Eingliederungsbetriebe begünstigt worden seien, die die in der Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013 (Allgemeines Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, angenommen durch Königliches Gesetzesdekret 1/2013) und in der Ley 44/2007 de empresas de inserción social (Gesetz über Eingliederungsbetriebe) geregelten Voraussetzungen erfüllten. Zusammenfassend handele es sich um Einrichtungen oder Personen, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgten, sich verpflichteten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit erzielten Gewinne zu reinvestieren und sich vornehmlich der beruflichen und sozialen Eingliederung behinderter und von sozialer Ausgrenzung betroffener Menschen widmeten.

2. Die Richtlinie 2014/24 (Art. 20) verwende Begriffe, die so weit und allgemein gefasst seien („geschützte Werkstätten“, „soziale Unternehmen“ und „Wirtschaftsteilnehmer“), dass ihre Umsetzung in die innerstaatliche

Rechtsordnung in der Form möglich sei, wie es durch die 4. Zusatzbestimmung des Gesetzes 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors erfolgt sei.

3. Die Richtlinie 2014/24 habe die Tragweite des in Art. 20 geregelten Vorbehalts nicht eindeutig und unbedingt festgelegt, so dass eine Berufung auf die unmittelbare Wirkung dieser Vorschrift, nachdem sie rechtskonform in spanisches Recht umgesetzt worden sei, nicht in Betracht komme.

**VIERTENS.**– ... [nicht übersetzt] [Fragen des nationalen Verfahrensrechts]

Mit prozessleitender Verfügung ... [nicht übersetzt] ist Folgendes angeordnet worden: „... [nicht übersetzt] den Parteien wird Gelegenheit gegeben, binnen zehn Tagen zur Sachdienlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 267 AEUV) zu der Frage Stellung zu nehmen, ob bei der Umsetzung von Art. 20 der Richtlinie 2014/24 in innerstaatliches Recht eine Begrenzung des objektiven Anwendungsbereichs des in dieser Vorschrift geregelten Auftragsvorbehalts, durch die seine Anwendbarkeit auf bestimmte in dieser Bestimmung genannte Subjekte (geschützte Werkstätten, Wirtschaftsteilnehmer) beschränkt wird, auch dann zulässig ist, wenn die ausgeschlossenen Subjekte die Voraussetzung, dass mindestens 30 % ihrer Arbeitnehmer Menschen mit Behinderungen sein müssen, erfüllen, und den Zweck bzw. das Ziel der sozialen und beruflichen Eingliederung dieser Menschen verfolgen.

**FÜNFTENS.**– Die Klägerin hat beantragt, dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Vorabentscheidungsersuchen zu den Voraussetzungen und der Tragweite des in Art. 20 der Richtlinie 2014/24 geregelten Auftragsvorbehalts mit dem in der Verfügung ... [nicht übersetzt] vorgeschlagenen Inhalt und nach Maßgabe ihrer Klagebegründung vorzulegen.

In demselben Verfahrensabschnitt hat die Beklagte vorgetragen, ein Vorabentscheidungsersuchen sei angesichts dessen, dass der Wortlaut der Richtlinie 2014/24 nicht unbedingt sei und sie innerhalb ihrer Grenzen und unter Beachtung ihrer Zielsetzungen in nationales Recht umgesetzt worden sei, unnötig.

## II. GRÜNDE

**ERSTENS.**– Im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 9. September 2015, X und Van Dijk (C-72/14 und C-197/14, EU:C:2015:564) heißt es:

„53. Art. 267 AEUV verleiht dem Gerichtshof die Zuständigkeit, im Wege der Vorabentscheidung sowohl über die Auslegung der Verträge und der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union als auch über die Gültigkeit dieser Handlungen zu entscheiden. Nach Abs. 2 dieses Artikels kann ein einzelstaatliches Gericht derartige Fragen [**Or. 5**] dem Gerichtshof vorlegen, wenn es eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält,

und nach Abs. 3 ist das einzelstaatliche Gericht hierzu verpflichtet, wenn seine Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können (Urteil Melki und Abdeli, C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363, Rn. 40).

...

55. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass ein Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, seiner Vorlagepflicht nachkommen muss, wenn vor ihm eine Frage des Unionsrechts aufgeworfen wird, es sei denn, es hat festgestellt, dass die aufgeworfene Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Der Gerichtshof hat ergänzt, dass die Frage, ob ein solcher Fall gegeben ist, unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union zu beurteilen ist (Urteil Cilfit u. a., 283/81, EU:C:1982:335, Rn. 21).“

Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) hat seinerseits zu wesentlichen Aspekten der Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof in einem erst am 17. Dezember 2018 ergangenen Urteil der Kammer für Verwaltungstreitsachen (ROJ: sts 4260/2018; rc 553/2018) entschieden:

„Bestehen Zweifel hinsichtlich eines möglichen Widerspruchs zwischen einer nationalen Vorschrift und dem Unionsrecht, ist das Gericht auch dann, wenn es nicht in letzter Instanz entscheidet, verpflichtet, die Gründe anzugeben, weshalb es keinen Widerspruch zwischen der nationalen Vorschrift und der in Rede stehenden Gemeinschaftsbestimmung feststellen kann und die Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens nicht für notwendig erachtet, weil es die Lehre vom ‚acte clair‘ oder vom ‚acte éclairé‘ für anwendbar hält.

...“

In Anwendung der soeben dargestellten Rechtsprechung wird auf Folgendes eingegangen:

- a) Die im Verfahren streitige Frage.
- b) Die Auslegung und Anwendung einer unionsrechtlichen Vorschrift als Voraussetzung für die Entscheidung der streitigen Frage.
- c) Die Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit des auf den vorliegenden Fall anzuwendenden innerstaatlichen Rechts mit dieser unionsrechtlichen Vorschrift.

**ZWEITENS.**– Mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss wurden die Anweisungen für die Vergabestellen der Diputación Foral de Gipuzkoa [**Or. 6**] über vorbehaltene Aufträge angenommen, die in Art. 20 der Richtlinie 2014/24 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 geregelt sind, der durch das Gesetz 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors und konkret die 4. Zusatzbestimmung dieses Gesetzes in die spanische Rechtsordnung umgesetzt worden ist:

„(1) Durch Beschluss des Ministerrats oder des im Bereich der Autonomen Gemeinschaften oder der Gebietskörperschaften zuständigen Organs werden prozentuale Mindestsätze für den Vorbehalt des Rechts auf Teilnahme an Verfahren zur Vergabe bestimmter öffentlicher Aufträge oder bestimmter Lose solcher Aufträge für Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft bzw. Eingliederungsbetriebe im Sinne der Neufassung des Allgemeinen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihre soziale Eingliederung, angenommen durch Königliches Gesetzesdekret 1/2013 vom 29. November 2013, und des Gesetzes 44/2007 vom 13. Dezember 2007 zur gesetzlichen Regelung der Eingliederungsbetriebe, die die in diesen Vorschriften geregelten Voraussetzungen für eine solche Einstufung erfüllen, bzw. prozentuale Mindestsätze für den Vorbehalt für die Durchführung solcher Aufträge im Rahmen geschützter Beschäftigungsprogramme unter der Bedingung, dass der prozentuale Anteil an behinderten oder sozial ausgegrenzten Beschäftigten der Werkstätten für behinderte Menschen, Eingliederungsbetriebe oder Programme dem in den für sie einschlägigen Rechtsvorschriften geregelten Anteil entspricht oder jedenfalls mindestens 30 % beträgt, festgelegt.

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.

... [nicht übersetzt] [Zwischenverfahren, das für das vorliegende Verfahren keine Bedeutung hat]

(2) Im Aufruf zum Wettbewerb wird auf diese Bestimmung Bezug genommen.

... [nicht übersetzt][finanzielle Garantien; diese Frage ist für die vorliegende Rechtssache ohne Bedeutung]“. [**Or. 7**]

Durch die vorstehend wiedergegebene Bestimmung wird der in Art. 20 der Richtlinie 2014/24 geregelte Vorbehalt auf die in den angeführten Bestimmungen geregelten Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft und Eingliederungsbetriebe beschränkt. Dadurch werden Werkstätten für behinderte Menschen (in privater statt sozialer Trägerschaft), wie sie der klagende Verband auf nationaler Ebene vertritt, von diesem Regelungsbereich ausgeschlossen.

Streitig ist, wie im 2. und 3. Absatz der Sachverhaltsschilderung dieses Beschluss dargestellt worden ist, die Vereinbarkeit der vorgenannten spanischen

Rechtsvorschrift, auf die der angefochtene Beschluss der Diputación Foral de Gipuzkoa gestützt ist, mit Art. 20 der Richtlinie 2014/24. Daher hängt die Entscheidung des Rechtsstreits von der Auslegung dieser unionsrechtlichen Bestimmung ab, denn geht man mit der Klägerin davon aus, dass Werkstätten für behinderte Menschen, die nicht unter die Kategorie der „sozialen Trägerschaft“ in Sinne der 4. Zusatzbestimmung des Gesetzes 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors fallen, die in Art. 20 der Richtlinie geregelten Voraussetzungen und Ziele für den Zugang zu den durch diese Bestimmung vorbehaltenen Aufträgen erfüllen, wäre ihr Ausschluss vom Anwendungsbereich des Vorbehalts durch die oben angeführte nationale Vorschrift mit der soeben genannten Gemeinschaftsvorschrift nicht vereinbar.

Daher muss geprüft werden, ob die soeben angeführte innerstaatliche Regelung insbesondere für Werkstätten für behinderte Menschen Voraussetzungen oder Bedingungen für den Zugang zu den gemäß Art. 20 der Richtlinie 2014/24 vorbehaltenen Aufträgen aufstellt, die mit dieser – für den Mitgliedstaat nicht disponiblen – Vorschrift unvereinbar sind, was unvermeidlich ihre Auslegung ... [nicht übersetzt] durch den Gerichtshof der Europäischen Union erforderlich macht.

Tatsächlich stellt die durch das Gesetz 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors in das spanische Recht eingeführte Regelung für Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft zusätzliche Anforderungen für den Zugang zu vorbehaltenen Aufträgen auf, die über die des Art. 20 der Richtlinie 2014/24 hinausgehen, wie sich ohne Schwierigkeiten aus dem Vergleich beider Bestimmungen ergibt:

– Art. 20 der Richtlinie 2014/24. Vorbehaltene Aufträge:

„(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, **[Or. 8]** Wirtschaftsteilnehmer oder Programme Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Arbeitnehmer sind.

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

– Die 14. Schlussbestimmung des Gesetzes 9/2017 ... [nicht übersetzt] [definiert] die Figur der Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft, auf die die weiter oben wiedergegebene 4. Zusatzbestimmung den Vorbehalt für öffentliche Aufträge beschränkt:

„... Als Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft gelten Werkstätten, bei denen die Voraussetzungen von [Art. 43] Abs. 1 und 2 [des Allgemeinen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen,

angenommen durch Königliches Gesetzesdekret 1/2013 vom 29. November 2013] vorliegen ... [nicht übersetzt] und an denen eine oder mehrere öffentliche oder private Einrichtungen, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen oder die nach ihrer Satzung sozialen Charakter haben (Vereine, Stiftungen, öffentliche Körperschaften, Genossenschaften in sozialer Trägerschaft oder andere sozialwirtschaftliche Einrichtungen sowie solche, die von Handelsgesellschaften, wie sie oben beschrieben worden sind, als herrschende Gesellschaft im Sinne von Art. 42 des Handelsgesetzbuchs unmittelbar oder mittelbar gehalten werden), zu mehr als 50 % unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, sofern sie sich in all diesen Fällen in ihrer Satzung oder einem Gesellschafterbeschluss 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 die eigene Werkstatt für behinderte Menschen oder in andere Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft zu reinvestieren.

**DRITTENS.**– Zusammenfassend hegt das Gericht Zweifel, dass bei der Umsetzung von Art. 20 der Richtlinie 2014/24, von dessen Auslegung die Entscheidung des Verfahrens abhängt, in die spanische Rechtsordnung der subjektive Anwendungsbereich des in dieser Gemeinschaftsbestimmung geregelten Auftragsvorbehalts im Sinne der Regelung der Figur der „Werkstätten für behinderte Menschen in sozialer Trägerschaft“ festgelegt werden kann mit der Folge, dass Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer, wie sie die Klägerin vertritt, vom Anwendungsbereich des Vorbehalts ausgeschlossen sind, obwohl sie in Übereinstimmung mit der genannten Unionsvorschrift die Voraussetzung, dass mindestens 30 % ihrer Beschäftigten Menschen mit Behinderungen sein müssen, sowie den Zweck bzw. das Ziel ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung erfüllen.

Aufgrund dessen ergeht gemäß Art. 267 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union folgender **[Or. 9]**

### **BESCHLUSS**

Dem Gerichtshof der Europäischen Union wird folgende Auslegungsfrage vorgelegt:

Ist Art. 20 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche. Auftragsvergabe dahin auszulegen, dass der subjektive Anwendungsbereich des in ihm geregelten Vorbehalts nicht in einer Weise begrenzt werden kann, dass Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer, die den Nachweis für die Voraussetzung 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?



... [nicht übersetzt] [Schlussformeln und Unterschriften]

ARBEITSDOKUMENT