



Das Unionsrecht steht nicht dem entgegen, dass das oberste ordentliche Gericht eines Mitgliedstaats ein unionsrechtswidriges Urteil des obersten Verwaltungsgerichts dieses Mitgliedstaats nicht aufheben kann

Unbeschadet dessen müssen jedoch die durch einen solchen Verstoß Geschädigten von dem betreffenden Mitgliedstaat Schadensersatz fordern können

Die Azienda USL Valle d'Aosta (örtliche Gesundheitsbehörde der Region Valle d'Aosta, Italien) führte ein Ausschreibungsverfahren durch, um einen Auftrag an eine Arbeitsagentur für die vorübergehende Bereitstellung von Personal zu vergeben. Die Randstad Italia SpA (im Folgenden: Randstad) gehörte zu den Bietern, die sich an der Ausschreibung beteiligten. Nach Prüfung der technischen Angebote wurde Randstad ausgeschlossen, da ihr Angebot eine Punktzahl erreicht hatte, die unter dem vorgeschriebenen Schwellenwert lag.

Randstad erhob beim zuständigen erstinstanzlichen Verwaltungsgericht eine Klage, mit der sie zum einen ihren Ausschluss vom Vergabeverfahren anfocht und zum anderen die Ordnungsmäßigkeit dieses Verfahrens in Abrede stellte. Die Klage wurde für zulässig erklärt, in der Sache jedoch abgewiesen. Der mit der Berufung befasste Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) vertrat jedoch die Auffassung, dass die Klagegründe, mit denen die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens in Abrede gestellt worden war, für unzulässig hätten erklärt werden müssen, da Randstad nicht befugt gewesen sei, diese Klagegründe vorzubringen. Er änderte daher das erstinstanzliche Urteil insoweit ab. Randstad legte gegen dieses Urteil bei der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) Kassationsbeschwerde ein. Diese wies in der Sache darauf hin, dass die Weigerung des Staatsrats, die Berufungsgründe der Rechtswidrigkeit des Vergabeverfahrens zu prüfen, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne des Unionsrechts verletze. Er stellte jedoch fest, dass das italienische Verfassungsrecht¹ in seiner Auslegung durch die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien)² es verlange, ein solches Rechtsmittel für unzulässig zu erklären. **Gegen die Entscheidungen des Staatsrats sei die Kassationsbeschwerde nämlich nur aus Gründen, welche die gerichtliche Zuständigkeit betreffen, zulässig**, während im vorliegenden Fall mit der Beschwerde von Randstad ein Verstoß gegen das Unionsrecht gerügt worden sei.

In diesem Zusammenhang beschloss der Kassationsgerichtshof, sich an den Gerichtshof zu wenden, um Klarheit darüber zu erlangen, ob das Unionsrecht³ einer Bestimmung des innerstaatlichen Rechts entgegensteht, die der nationalen Rechtsprechung zufolge bewirkt, dass Einzelne ein Urteil des obersten Verwaltungsgerichts im Rahmen einer Kassationsbeschwerde vor dem Kassationsgerichtshof nicht mit der Begründung anfechten können, dass dieses Urteil mit dem Unionsrecht unvereinbar sei.

¹ Art. 111 Abs. 8 der italienischen Verfassung.

² Urteil Nr. 6/2018 vom 18. Januar 2018 zur Auslegung von Art. 111 Abs. 8 der italienischen Verfassung.

³ Art. 4 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 EUV sowie Art. 1 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (ABl. 1989, L 395, S. 33) in der durch die Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 (ABl. 2014, L 94, S. 1) geänderten Fassung, im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

Der Gerichtshof (Große Kammer) hat entschieden, dass eine solche Bestimmung mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zum Grundsatz der Verfahrensautonomie hat der Gerichtshof festgestellt, dass **es – vorbehaltlich des Bestehens einschlägiger Unionsregeln – Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats ist, die verfahrensrechtlichen Modalitäten der Rechtsbehelfe festzulegen, damit den Einzelnen die Wahrung ihres Anspruchs auf einen wirksamen Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 EUV in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet wird.** Es ist jedoch sicherzustellen, dass diese Modalitäten nicht ungünstiger sind als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte regeln, die dem innerstaatlichen Recht unterliegen (Äquivalenzgrundsatz), und dass sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Somit gestattet es das Unionsrecht den Mitgliedstaaten grundsätzlich – unter dem Vorbehalt der Wahrung dieser beiden Grundsätze –, die Kassationsgründe, die in Kassationsverfahren geltend gemacht werden können, zu beschränken oder unter Bedingungen zu stellen.

Zum **Äquivalenzgrundsatz** hat der Gerichtshof festgestellt, dass im vorliegenden Fall die Zuständigkeit des vorliegenden Gerichts für die Entscheidung über Beschwerden gegen Urteile des Staatsrats, unabhängig davon, ob sie auf nationalen Rechtsvorschriften oder auf Unionsrechtsvorschriften beruhen, nach denselben Modalitäten beschränkt wird. Dieser Grundsatz ist daher gewahrt.

Zum **Effektivitätsgrundsatz** hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass das Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht dazu zwingt, neben den nach innerstaatlichem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue zu schaffen, es sei denn, es gibt keinen Rechtsbehelf, mit dem die Wahrung der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleistet werden könnte. Sofern das vorliegende Gericht im vorliegenden Fall feststellt, dass es einen solchen Rechtsbehelf gibt, was grundsätzlich der Fall zu sein scheint, steht es dem betreffenden Mitgliedstaat aus unionsrechtlicher Sicht vollkommen frei, seinem obersten Verwaltungsgericht die Zuständigkeit für eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht letztinstanzliche Entscheidung über den Rechtsstreit zu übertragen und damit zu verhindern, dass dieser noch im Rahmen einer Kassationsbeschwerde vor dem obersten ordentlichen Gericht dieses Staates in der Sache geprüft werden kann. Folglich würde die fragliche nationale Bestimmung auch nicht den Effektivitätsgrundsatz beeinträchtigen und keinen Anhaltspunkt dafür liefern, dass Art. 19 EUV verletzt würde. Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen der Richtlinie 89/665, die die Mitgliedstaaten im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge verpflichten, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten⁴.

Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass der Staatsrat angesichts des durch diese Richtlinie und Art. 47 der Charta garantierten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf **die Klage von Randstad vor den Verwaltungsgerichten zu Unrecht als unzulässig angesehen hatte.** Insoweit hat der Gerichtshof zum einen darauf hingewiesen, dass es für die Zulässigkeit dieser Klage ausreicht, dass die Möglichkeit besteht, dass der öffentliche Auftraggeber im Fall eines erfolgreichen Nachprüfungsverfahrens gehalten wäre, das Vergabeverfahren zu wiederholen. Zum anderen kann nach dieser Richtlinie der Nachprüfungsantrag nur von einem Bieter gestellt werden, der noch nicht endgültig vom Vergabeverfahren ausgeschlossen ist, wobei der Ausschluss eines Bieters nur dann endgültig ist, wenn er ihm mitgeteilt wurde und von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht „als rechtmäßig anerkannt“ wurde⁵.

Im vorliegenden Fall hat der Staatsrat gegen diese Vorschrift verstoßen, da die Entscheidung der Vergabekommission, Randstad vom Verfahren auszuschließen, weder zu dem Zeitpunkt, zu dem Randstad ihre Klage beim erstinstanzlichen Gericht erhob, noch zum Zeitpunkt seiner

⁴ Art. 1 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 89/665.

⁵ Art. 2a Abs. 2 der Richtlinie 89/665, ausgelegt im Licht von Art. 47 der Charta.

Entscheidung von diesem oder irgendeiner anderen unabhängigen Nachprüfungsinstanz für rechtmäßig befunden worden war.

In einer Situation wie der vorliegenden, in der das nationale Verfahrensrecht es als solches den Betroffenen erlaubt, bei einem unabhängigen und unparteiischen Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen und vor diesem Gericht wirksam einen Verstoß gegen das Unionsrecht und die Bestimmungen des nationalen Rechts, die das Unionsrecht in der innerstaatlichen Rechtsordnung umsetzen, geltend zu machen, aber das oberste, in letzter Instanz entscheidende, Verwaltungsgericht des betreffenden Mitgliedstaats die Zulässigkeit dieses Rechtsbehelfs in ungebührlicher Weise von Bedingungen abhängig macht, die dazu führen, dass den Betroffenen ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vorenthalten wird, **verlangt das Unionsrecht jedoch nicht, dass dieser Mitgliedstaat zur Verhinderung der Verletzung dieses Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf die Möglichkeit vorsieht, gegen solche Unzulässigkeitsentscheidungen des obersten Verwaltungsgerichts ein Rechtsmittel beim obersten ordentlichen Gericht einzulegen.**

Schließlich hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass **dieses Ergebnis nicht die Befugnis des Einzelnen, der durch den Verstoß gegen sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf durch eine Entscheidung eines letztinstanzlichen Gerichts gegebenenfalls geschädigt worden ist, berührt, den betreffenden Mitgliedstaat haftbar zu machen**, sofern die vom Unionsrecht hierfür vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind, sofern also insbesondere der Verstoß gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf hinreichend qualifiziert ist.

HINWEIS: Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden. Diese Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, die mit einem ähnlichen Problem befasst werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255