

Anonymisierte Fassung

Übersetzung

C-313/24 – 1

Rechtssache C-313/24

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

29. April 2024

Vorlegendes Gericht:

Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

26. April 2024

Klägerin:

Opera Laboratori Fiorentini SpA

Beklagte:

Ministero della Cultura (Ministerium für Kultur)

Gallerie degli Uffizi (Uffizien)

A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA

... [nicht übersetzt]

ITALIENISCHE REPUBLIK

Der Consiglio di Stato (Staatsrat)

erlässt in seiner Eigenschaft als Gericht (Fünfte Kammer)

folgenden

BESCHLUSS

im Rechtsmittelverfahren ... [nicht übersetzt] der

DE

Opera Laboratori Fiorentini S.p.A., ... [*nicht übersetzt*]

gegen

Ministero della Cultura (Ministerium für Kultur) und Gallerie degli Uffizi (Uffizien), ... [*nicht übersetzt*];

A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi S.p.A., ... [*nicht übersetzt*];

Andere Beteiligte:

Scudieri International S.r.l., ... [*nicht übersetzt*];

auf Abänderung des zwischen den Parteien ergangenen Urteils Nr. 00508/2023 des Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionales Verwaltungsgericht Toscana) (Erste Kammer).

... [*nicht übersetzt*] [*Verfahren*]

I. Zusammenfassung des Streitgegenstands und des relevanten Sachverhalts

I.1. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Vergabe der Konzession für die Erbringung von Cafeteria- und Kleingastronomiedienstleistungen im Palazzo Pitti und im Boboli-Garten innerhalb des Museumskomplexes Gallerie degli Uffizi (Uffizien) in Florenz für eine Dauer von zehn Jahren zu einem Betrag von 8 892 215 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer.

I.2. Nach Abschluss des vom öffentlichen Auftraggeber Ministero della Cultura – Galleria degli Uffizi (Ministerium für Kultur – Uffizien) durchgeführten offenen Online-Vergabeverfahrens erhielt die Scudieri International s.r.l. den Zuschlag mit einer Gesamtpunktzahl von 74,97 Punkten, davon 69,91 Punkte für das technische Angebot und 5,062 Punkte für das wirtschaftliche Angebot.

Die anderen Unternehmen erhielten niedrigere Punktzahlen, nämlich die Gesellschaft Momento S.r.l. 65,139 Punkte, die Gesellschaft Vivenda Spa 66,889

Punkte und die Gesellschaft Opera Laboratori Fiorentini s.p.a. 73,78 Punkte, womit sie den zweiten Platz belegte.

I.3. Letztere focht die Vergabeentscheidung vom 25. November 2022 und die anderen Rechtsakte des Vergabeverfahrens beim Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionales Verwaltungsgericht Toscana) mit einer Klage an, die fünf Klagegründe umfasste, von denen sich der zweite auf einen Verstoß gegen Art. 80 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 50/2016 und gegen das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 231/2001 sowie gegen Art. 5k der Verordnung (EU) 2022/576* über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, bezog.

Das Ministero della Cultura (Ministerium für Kultur) ließ sich auf das Verfahren ein ... [nicht übersetzt] [Verfahren] und beantragte, die Klage abzuweisen.

Die A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi S.p.A. ließ sich auf das Verfahren ein und rügte, dass ihr die Passivlegitimation fehle, wobei sie geltend machte, sie habe mit der fraglichen Ausschreibung nichts zu tun, da das Verfahren vom Ministero della Cultura (Ministerium für Kultur) eingeleitet und durchgeführt worden sei, und hilfsweise beantragte, die Klage abzuweisen.

... [nicht übersetzt] [Verfahren] Scudieri International legte Unterlagen über die Staatsangehörigkeit von Herrn MT vor ... [nicht übersetzt].

... [nicht übersetzt] [Verfahren]

I.4. Mit am 25. Mai 2023 veröffentlichten Urteil Nr. 508 wies das Tribunale Amministrativo Regionale (Regionales Verwaltungsgericht) die Klage von Opera Laboratori Fiorentini ab; einschließlich des Klagegrundes betreffend einen Verstoß gegen Art. 5k der Verordnung (EU) 2022/576 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, soweit dieser es verbietet, Aufträge und Konzessionen an „natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder

* AdÜ: Gemeint ist offenkundig Art 5k der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, eingefügt durch die Verordnung (EU) 2022/576.

Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung einer der unter Buchstabe a oder b genannten Organisationen handeln, auch solche, auf die mehr als 10 % des Auftragswerts entfällt, Unterauftragnehmer, Lieferanten oder Unternehmen, deren Kapazitäten im Sinne der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in Anspruch genommen werden“, zu vergeben bzw. Verträge mit ihnen weiterhin zu erfüllen.

Die Klägerin hatte geltend gemacht, diese Bestimmung sei auf Scudieri International anwendbar, da zwei (der drei) Mitglieder ihres Verwaltungsrats russische Staatsangehörige seien; eines dieser Mitglieder, Herr MT, sei außerdem Vorsitzender des Verwaltungsrats und beauftragter Geschäftsführer von Scudieri International sowie alleiniger Geschäftsführer der Sielna S.p.A., einer Gesellschaft, die 90 % des Gesellschaftskapitals von Scudieri International halte.

Das Verbot habe bei der Teilnahme an der Ausschreibung gegolten und habe ein echtes Teilnahmeerfordernis dargestellt, das bei der Zulassung zum Verfahren hätte geprüft werden müssen.

Das Tribunale Amministrativo Regionale (Regionales Verwaltungsgericht) folgte der Auslegung der Klägerin nicht, da es der Ansicht war, dass sie zu einer extensiven Anwendung eines Verbots führen würde, „das die Vergabe von Aufträgen an Gesellschaften mit Sitz in Russland verhindern soll“, während die Zuschlagsempfängerin Scudieri International eine Gesellschaft italienischen Rechts mit Sitz in Italien sei, an der Sielna, ebenfalls eine italienische Gesellschaft, beteiligt sei und bei deren Gesellschaftern es sich um natürliche Personen handele, die keine russischen Staatsangehörigen seien.

I.5. Die Gesellschaft Opera Laboratori Fiorentini legte gegen das Urteil des Tribunale Amministrativo Regionale (Regionales Verwaltungsgericht) ein Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat) ein, mit dem sie die Entscheidung bemängelte und die erstinstanzlichen Rügen wiederholte.

Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund, der für das Vorabentscheidungsersuchen relevant ist, bemängelte die Rechtsmittelführerin die Entscheidung im Hinblick auf die Auslegung von Art. 5k der Verordnung (EU) 2022/576.

... [nicht übersetzt] [Verfahren]

I.6. Der Consiglio di Stato (Staatsrat) [Verfahren] ... [nicht übersetzt] hat ... [nicht übersetzt] befunden, dass objektiv unklar ist, wie die genannte Vorschrift der Verordnung (EU) 2022/576 auszulegen ist, und dass diese Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich ist ... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]. [Verfahren]

II. Erheblichkeit der Auslegungsfrage

II.1. In tatsächlicher Hinsicht steht fest, dass zum Zeitpunkt der Teilnahme an der Ausschreibung der Verwaltungsrat der Gesellschaft Scudieri International aus drei Mitgliedern bestand, von denen zwei russische Staatsangehörige waren; einer von ihnen, Herr MT, Vorsitzender des Verwaltungsrats und beauftragter Geschäftsführer von Scudieri, war außerdem alleiniger Geschäftsführer der Sielna s.p.a., der 90%igen Muttergesellschaft von Scudieri.

Scudieri International und Sielna sind Gesellschaften italienischen Rechts und haben ihren Sitz in Italien; unter den Gesellschaftern befinden sich keine russischen Staatsangehörigen.

II.2. Die Klägerin Opera Laboratori Fiorentini, die den zweiten Platz belegt hat, macht geltend, dass die Zuschlagsempfängerin Scudieri International von der Ausschreibung hätte ausgeschlossen werden müssen, da Art. 5k der Verordnung (EU) 2022/576 die Vergabe von Verträgen an Wirtschaftsteilnehmer verbiete, die „im Namen oder auf Anweisung“ eines Rechtssubjekts russischer Staatsangehörigkeit handelten, und im vorliegenden Fall die Zuschlagsempfängerin „auf Anweisung“ einer „Organisation“ mit russischer

Staatsangehörigkeit, nämlich der des Vorsitzenden des Verwaltungsrats und beauftragten Geschäftsführers, handele.

II.3. Die Rüge ist erheblich, weil ... [*nicht übersetzt*][,] falls ihr stattgegeben wird, die angefochtene Vergabeentscheidung für nichtig zu erklären und der Auftrag an die Klägerin Opera Laboratori Fiorentini zu vergeben ist.

III. Vorschriften des [Unionsrechts] und einschlägige nationale Vorschriften

III.1. Art. 215 AEUV lautet: „(1) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor, so erlässt der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

(2) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so kann der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlassen.

(3) In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein.“

Gemäß Art. 288 AEUV hat „[d]ie Verordnung ... allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“.

Im dritten Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2022/576 wird daran erinnert, dass mit dem Beschluss (GASP) 2022/578 „die Liste der Kontrollen unterliegenden Güter und Technologien, die zur militärischen und technologischen Stärkung Russlands oder zur Entwicklung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors beitragen könnten“, erweitert wurde, und im vierten Erwägungsgrund der Verordnung wird darauf hingewiesen, dass dieser Beschluss

„die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen an russische Staatsangehörige und in Russland niedergelassene Organisationen oder Einrichtungen und die Fortsetzung der Erfüllung dieser Verträge“ verboten hat.

Der durch die Verordnung (EU) 2022/576 eingefügte Art. 5k der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, sieht vor:

„Es ist verboten, öffentliche Aufträge oder Konzessionen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe sowie unter Artikel 10 Absatz 1, Absatz 3, Absatz 6 Buchstaben a bis e, Absatz 8, Absatz 9 und Absatz 10 und die Artikel 11, 12, 13 und 14 der Richtlinie 2014/23/EU, unter die Artikel 7 und 8, Artikel 10 Buchstaben b bis f und h bis j der Richtlinie 2014/24/EU, unter Artikel 18, Artikel 21 Buchstaben b bis e und g bis i, Artikel 29 und Artikel 30 der Richtlinie 2014/25/EU und unter Artikel 13 Buchstaben a bis d, f bis h und j der Richtlinie 2009/81/EG fallen, an folgende Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu vergeben bzw. Verträge mit solchen Personen, Organisationen oder Einrichtungen weiterhin zu erfüllen:

a) russische Staatsangehörige oder in Russland niedergelassene natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen,

b) juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, deren Anteile zu über 50 % unmittelbar oder mittelbar von einer der unter Buchstabe a genannten Organisationen gehalten werden, oder

c) natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung einer der unter Buchstabe a oder b genannten Organisationen handeln,

auch solche, auf die mehr als 10 % des Auftragswerts entfällt, Unterauftragnehmer, Lieferanten oder Unternehmen, deren Kapazitäten im Sinne der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in Anspruch genommen werden.“

III.2. In Bezug auf die Verwaltung von Aktiengesellschaften sieht Art. 2380*bis* des Codice civile (italienisches Zivilgesetzbuch) vor, dass „[d]ie Führung des Unternehmens ... unter Beachtung des Art. 2086 Abs. 2 [erfolgt] und ... ausschließlich den Geschäftsführern [obliegt], die die zur Erreichung des Gesellschaftszwecks erforderlichen Geschäfte tätigen. Die Schaffung der in Art. 2086 Abs. 2 genannten Strukturen obliegt ausschließlich den Geschäftsführern.

(2) Mit der Verwaltung der Gesellschaft können auch Personen, die keine Gesellschafter sind, betraut werden.

(3) Werden mehrere Personen mit der Verwaltung betraut, so bilden diese den Verwaltungsrat.

(4) Legt die Satzung nicht die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder fest, sondern gibt lediglich deren Höchst- und Mindestzahl an, so obliegt die Festlegung der Gesellschafterversammlung.

(5) Der Verwaltungsrat wählt aus dem Kreis seiner Mitglieder den Vorsitzenden, wenn dieser nicht von der Gesellschafterversammlung ernannt wird.“

Auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung wie Scudieri International sind die Art. 2475 und 2475*bis* des Codice civile (Zivilgesetzbuch) anwendbar, die u. a. vorsehen, dass die Führung der in Art. 2086 Abs. 2 genannten Strukturen ausschließlich den Geschäftsführern obliegt und dass ihnen die Verwaltung und die allgemeine Vertretung der Gesellschaft obliegt.

Zur Leitung und Koordinierung von Kapitalgesellschaften sieht Art. 2497 des Codice civile (Zivilgesetzbuch) ferner Folgendes vor:

„(1) Gesellschaften oder Einrichtungen, die bei der Ausübung von Tätigkeiten der Leitung und Koordinierung von Gesellschaften unter Verstoß gegen die Grundsätze der ordnungsgemäßen Geschäfts- und Unternehmensführung dieser Gesellschaften im eigenen oder fremden unternehmerischen Interesse handeln,

haften den Gesellschaftern dieser Gesellschaften unmittelbar für den der Ertragskraft und dem Wert der Gesellschaftsbeteiligung entstandenen Schaden sowie den Gläubigern der Gesellschaften für die Verletzung der Unversehrtheit des Gesellschaftsvermögens. Keine Haftung besteht, wenn im Hinblick auf das Gesamtergebnis der Leitungs- und Koordinierungstätigkeit kein Schaden entstanden ist oder ein solcher auch durch darauf ausgerichtete Geschäfte vollständig beseitigt worden ist.

(2) Gesamtschuldnerisch haftet, wer auf welche Weise auch immer an der schädigenden Handlung beteiligt war und – in den Grenzen des erzielten Vorteils – wer wissentlich einen Nutzen daraus gezogen hat.

(3) Gesellschafter und Gläubiger der Gesellschaft können nur dann gegen die Gesellschaft oder Einrichtung, die die Leitungs- und Koordinierungstätigkeit ausübt, vorgehen, wenn sie nicht von der der Leitungs- und Koordinierungstätigkeit unterliegenden Gesellschaft befriedigt worden sind.

(4) Im Fall der gerichtlichen Liquidation, der Zwangsliquidation im Verwaltungsweg und der Sonderverwaltung einer der Leitung und Koordinierung durch andere unterliegenden Gesellschaft wird der den Gläubigern der Gesellschaft zustehende Klageanspruch vom Insolvenzverwalter, vom Liquidator oder vom Sonderverwalter geltend gemacht.“

In Bezug auf die Leitung und Koordinierung von Gesellschaften gilt die Vermutung des Art. 2497^{sexies} des Codice civile (Zivilgesetzbuch), wonach „[f]ür die Zwecke dieses Kapitels ... bis zum Beweis des Gegenteils vermutet [wird], dass die Tätigkeit der Leitung und Koordinierung von Gesellschaften von der Gesellschaft oder Einrichtung ausgeübt wird, die zur Konsolidierung der Jahresabschlüsse dieser Gesellschaften verpflichtet ist oder jedenfalls diese Gesellschaften gemäß Art. 2359 [des Codice civile (Zivilgesetzbuch)] beherrscht“.

IV. Gegensätzliche Auslegungen

IV.1. Die Zuschlagsempfängerin macht geltend, dass die Verordnung (EU) 2022/576 bezwecke, die Finanzierung der Kriegshandlungen Russlands zu verhindern, und daher auf das Rechtssubjekt abziele, das von der Vergabe des öffentlichen Auftrags begünstigt würde, d. h. auf den tatsächlichen Begünstigten des Zuschlags.

Um dies zu untermauen, stellt die Zuschlagsempfängerin eine Parallele zu den Unionsvorschriften zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) her, in denen ausländische Investoren berücksichtigt würden. Im zehnten Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2019/452 heißt es: „Die Mitgliedstaaten, die über einen Überprüfungsmechanismus verfügen, sollten unter Wahrung des Unionsrechts die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine Umgehung ihrer Überprüfungsmechanismen und -beschlüsse zu verhindern. Das sollte Investitionen aus der Union umfassen, die über künstliche Vereinbarungen vorgenommen werden, die die wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht widerspiegeln und die Überprüfungsmechanismen und -beschlüsse umgehen, wenn der Investor tatsächlich im Eigentum oder unter der Kontrolle einer natürlichen Person oder eines Unternehmens aus einem Drittstaat steht. Die im AEUV verankerte Niederlassungsfreiheit und der freie Kapitalverkehr bleiben davon unberührt.“

Entscheidend sei daher nicht die Staatsangehörigkeit der Geschäftsführer, sondern die der Gesellschafter.

Zur Stützung ihrer Auslegung verweist Scudieri International auf den Hinweis der Kommission in den Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014 (Konsolidierte Fassung der FAQs der Kommission zur Durchführung der Verordnung [EU] Nr. 833/2014 des Rates und der Verordnung [EU] Nr. 269/2014 des Rates). Am 22. Juni 2022 (zuletzt aktualisiert am 31. Oktober 2023) habe die Kommission das amtliche Dokument (Commission Consolidated FAQs [Konsolidierte Fassung der FAQs der Kommission]) veröffentlicht, ... [nicht

übersetzt] das auf S. 290 der PDF-Datei folgenden Auslegungshinweis zu einem Fall enthalte, der mit dem vorliegenden identisch sei.

Konkret:

„36. Is a company established in Germany with a managing director of Russian nationality and German residence excluded from the award or the fulfilment of public contracts if the threshold value is reached?

Last update: 23 May 2022

No, it is not excluded on the basis of the Sanctions Regulation since the contract is signed with the company which is established in Germany and not with its managing director. “

[36. Ist eine in Deutschland ansässige Gesellschaft mit einem Geschäftsführer russischer Staatsangehörigkeit, der einen deutschen Wohnsitz hat, bei Erreichen des Schwellenwerts von der Vergabe bzw. der Erfüllung öffentlicher Aufträge ausgeschlossen?

Zuletzt aktualisiert: 23. Mai 2022

Nein, sie ist nicht auf der Grundlage der Sanktionen-Verordnung ausgeschlossen, da der Vertrag mit der Gesellschaft, die in Deutschland niedergelassen ist, und nicht mit ihrem Geschäftsführer geschlossen wird.]

Die Auslegung der Kommission stehe im Einklang mit den (am 27. Juni 2022 aktualisierten) Empfehlungen des Rates der Europäischen Union zur effektiven Umsetzung der im Rahmen der GASP erlassenen restriktiven Maßnahmen.

Scudieri International hebt daher hervor, dass die Verordnung (EU) 2022/576 im Rahmen des Beschlusses (GASP) 2022/578 vom 8. April 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, erlassen worden sei.

Nach Prüfung der beiden Beschlüsse und der oben genannten Erwägungsgründe 3 und 4 der Verordnung (EU) 2022/576 gelangt Scudieri International – die das Ziel der Sanktionen in Bezug auf öffentliche Aufträge, die Finanzierung der Krieg- und Invasionshandlungen Russlands zu verhindern, anerkennt – zu dem Schluss, dass Art. 5k der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 dahin auszulegen sei, dass er die Vergabe öffentlicher Aufträge an Unternehmen mit russischem Kapital verhindern solle, weshalb das Rechtssubjekt, das die Gesellschaft verwalte, irrelevant sei, wenn das Kapital nicht russisch sei.

Diese Schlussfolgerung werde sowohl durch die französische und die deutsche als auch durch die italienische Sprachfassung der Vorschrift bestätigt, in der auf Gesellschaften Bezug genommen werde, die auf „Anweisung“ handelten, da im italienischen Gesellschaftsrecht der Geschäftsführer die Gesellschaft nicht *anweise*, sondern sie *führe*.

Der Begriff „gestione“ [Führung] stehe dem Begriff „direzione“ [Anweisung, Leitung][†] gegenüber, wie sich aus dem Umstand zeige, dass letzterer Begriff nur in Art. 2497 des Codice civile (Zivilgesetzbuch) vorkomme. Diese Vorschrift lege die Regeln für den Fall fest, dass ein Rechtssubjekt („Gesellschaft oder Einrichtung“) „die Tätigkeit der Leitung [,direzione‘] und Koordinierung von Gesellschaften“ ausübe, und unterscheide sie von der Tätigkeit der Führung.

IV.1.1. Die Avvocatura Generale dello Stato (Generalstaatsanwaltschaft) vertritt zur Verteidigung des öffentlichen Auftraggebers Ministero della Cultura – Galleria degli Uffizi (Ministerium für Kultur – Uffizien) eine ähnliche Auslegung.

Neben Art. 2497 des Codice civile (Zivilgesetzbuch) verweist sie auch auf Art. 2497*sexies* des Codice civile (Zivilgesetzbuch), um zu bekräftigen, dass es die Tätigkeit der Leitung [,direzione“] und Koordinierung sei, von der vermutet werde, dass die Muttergesellschaft sie gegenüber der Tochtergesellschaft ausübe,

[†] AdÜ: Im Italienischen wird in Art. 2497 des Codice civile wie in Art. 5k der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 der Begriff „direzione“ verwendet. In der deutschen Übersetzung von Art. 2497 entspricht dem der Begriff „Leitung“, in der deutschen Sprachfassung von Art. 5k der Begriff „Anweisung“.

während die den Geschäftsführern obliegende Tätigkeit die der Führung des Unternehmens sei.

Zur Veranschaulichung des Begriffs „direzione“ verweist sie auf das Urteil der Corte di Cassazione (Kassationsgerichtshof), III, 1. Juni 2021, Nr. 15276, dessen Begründung ausführlich auf Art. 2497 des Codice civile (Zivilgesetzbuch) eingehe.

Die öffentlichen Auftraggeber sind der Auffassung, dass sich Art. 5k Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 ebenfalls auf einen Begriff „direzione“ beziehe, der mit dem übereinstimme, auf den sich der Codice civile (Zivilgesetzbuch) und die nationale Rechtsprechung bezögen. Dieses Ergebnis werde durch den Wortlaut dieser Vorschrift gestützt, der Gesellschaften, die „im Namen“ anderer natürlicher oder juristischer Personen handelten, mit Gesellschaften gleichsetze, die „auf Anweisung“ [„sotto la direzione“] anderer Organisationen handelten; die systematische Auslegung der Vorschrift, nach der die Vergabe öffentlicher Aufträge an Gesellschaften verhindert werden solle, die aufgrund ihrer Anteilsverhältnisse (Art. 5k Buchst. b der Verordnung) oder anderer Verbindungen (Art. 5k Buchst. c der Verordnung) unter dem beherrschenden Einfluss russischer „Organisationen“ stünden, bestätige dieses Ergebnis.

In diesem Auslegungszusammenhang versteht die Avvocatura Generale dello Stato (Generalstaatsanwaltschaft) die Bezugnahme auf „natürliche Personen“ durch die Verweisung von Art. 5k Buchst. c auf Art. 5k Buchst. a der Verordnung dahin, dass eine natürliche Person gemeint sei, die eine Holdinggesellschaft beherrsche und eine Leitungstätigkeit im Sinne der obigen Definition ausübe.

Unter Berücksichtigung des Vorstehenden:

– sei relevant, dass keiner der beiden russischen Staatsangehörigen, die Mitglieder des Verwaltungsrats von Scudieri International seien – d. h. Herr MT und Herr HK –, Gesellschafter der Holdinggesellschaft sei, die Scudieri International beherrsche, und auch keiner von ihnen Anteile von Scudieri International halte;

– sei dagegen irrelevant, dass Herr MT Geschäftsführer der Muttergesellschaft Sielna sei, da sich das Leitungsverhältnis nicht auf den Geschäftsführer der Muttergesellschaft erstrecke, weil die Leitungs- und Koordinierungsbefugnis der Muttergesellschaft allein bei dieser verbleibe.

III.2. Opera Laboratori Fiorentini vertritt unter Bezugnahme auf Art. 5k Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 eine gegenteilige Auslegung von Art. 5k Buchst. c dieser Verordnung.

Unter Verweis auf Art. 215 AEUV macht sie geltend, dass die streitige Vorschrift weit auszulegen sei, so dass sie nicht durch die Besonderheiten der einzelnen Rechtsordnungen eingeschränkt werde, da das angestrebte Ziel die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Russland sei.

Die weite Bedeutung der Vorschrift ergebe sich aus Art. 5k Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, wonach der persönliche Anwendungsbereich „russische Staatsangehörige oder in Russland niedergelassene natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen“ erfasse, so dass das Verbot der Vergabe oder Erfüllung von Verträgen im Rahmen der einzelstaatlichen Anwendung nicht durch die Vielfalt der in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Rechtssubjekte behindert werde.

Derselben Logik folgend sei der sachliche Anwendungsbereich der Vorschrift festgelegt worden. Um gemäß Art. 29 EUV die einheitliche Anwendung der Sanktion in allen Staaten der Union zu gewährleisten, sei der sachliche Anwendungsbereich nämlich derart ausgestaltet, dass er eine Vielzahl von Kriterien oder Beziehungen, Situationen und Zuständen erfasse, bei deren Vorliegen das Verbot der Teilnahme an Auswahlverfahren und des Abschlusses von Verträgen auf die oben genannten Rechtssubjekte anwendbar sei: in Art. 5k Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 der Ort der Niederlassung (in Russland), in Art. 5k Buchst. b der Verordnung die Eigentumsverhältnisse und in Art. 5k Buchst. c der Verordnung das Handeln „im Namen oder auf Anweisung“.

Daraus folge, dass der Sinn und Zweck der Vorschrift und insbesondere des Art. 5k Buchst. c der Verordnung auch im Licht ihrer systematischen Stellung im Vergleich zu Art. 5k Buchst. a und b der Verordnung zu sehen sei, denn andernfalls würde Art. 5k Buchst. c eine Verdoppelung von Art. 5k Buchst. a und b darstellen.

Die grundlegende These der Gesellschaft Opera Laboratori Fiorentini geht dahin, dass der Begriff der „Anweisung“ nur so gelesen werden könne, dass er jede Form von Anweisungs-, Kontroll-, Aufsichts-, Verwaltungs- und Führungsbefugnissen und damit jeden – auch tatsächlichen – Einfluss bezeichne, der von „Organisationen“/Rechtssubjekten (natürliche Personen, juristische Personen, Organisationen, Einrichtungen) mit russischer Staatsangehörigkeit ausgeübt werde.

Diese Auslegung stehe im Einklang mit der allgemein-abstrakten Geltung einer Verordnung, die im Rahmen der Rechtsquellen der Union so beschrieben werde, dass sie subjektive Rechtspositionen von Privatrechtssubjekten sowohl im horizontalen Verhältnis als auch im Verhältnis zu den Organen der Staaten und der Union bestimme. Die unmittelbare Geltung einer Verordnung sei außerdem dadurch gekennzeichnet, dass die Verordnung ohne das Erfordernis innerstaatlicher Anpassungen verbindlich sei und dass sie in allen ihren Teilen gelte.

Daraus folge, dass der Begriff der „Anweisung“ [„direzione“] in Art. 5k Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 nicht nach Vorgaben, die aus der nationalen Rechtsordnung hergeleitet worden seien, eng als „Leitung [„direzione“] und Koordinierung“ im Sinne von Art. 2497 des Codice civile (Zivilgesetzbuch) ausgelegt werden könne, da es sich bei Letzterem um ein Institut des innerstaatlichen Rechts handle. Die nationale Regelung sei jedenfalls unanwendbar, da sie Haftungsfälle betreffe, während die Unionsregelung ein Verbot betreffe, das weit über den Begriff der Gesellschaft und der Kontrollverhältnisse zwischen Gesellschaften hinausgehe, wie der Umstand

bestätige, dass Art. 5k der Verordnung nirgends den Begriff der „Gesellschaft“ erwähne, sondern sich auf die oben genannten Begriffe beziehe, um den persönlichen Anwendungsbereich zu erweitern.

Die gegenteilige Auslegung beruhe daher auf der unzutreffenden Prämisse, dass die Verordnung im Licht des innerstaatlichen Zivilrechts auszulegen sei, was auch im Widerspruch zum Grundsatz der unmittelbaren Geltung der Verordnung in den Mitgliedstaaten stehe.

Selbst wenn man der restriktiven Auslegung der Gegenpartei folgen wollte, indem man den Begriff der „Anweisung“ [„direzione“] im Sinne der Verordnung mit dem Begriff der „Leitung [„direzione“] und Koordinierung“ im Sinne des innerstaatlichen Rechts gleichsetzte, so ordne gerade das von der Avvocatura Generale dello Stato (Generalstaatsanwaltschaft) angeführte Urteil der Corte di Cassazione (Kassationsgerichtshof) Nr. 15276 von 2021 die Rolle des Eigentums, das durch das Stimmrecht in der Gesellschafterversammlung genutzt werde, in den Bereich der Leitungs- und Koordinierungsbefugnisse ein und stelle damit die Führung oder Verwaltung der Gesellschaft in den Vordergrund. Im vorliegenden Fall sei dies entscheidend, da der alleinige Geschäftsführer der 90%igen Muttergesellschaft russischer Staatsangehöriger sei.

V. Vorlagefrage und Aussetzung des Verfahrens

V.1. Die gegensätzlichen Standpunkte der Parteien geben die Begründungen wieder, die die beiden möglichen Auslegungen von Art. 5k Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 in Bezug auf den Begriff der „Anweisung“ im Hinblick auf Art. 5k Buchst. a und b der Verordnung stützen.

Zum letztgenannten Punkt ist als weiteres Argument für einen Auslegungszweifel darauf hinzuweisen, dass die Gesellschaft Scudieri International s.r.l, die den Zuschlag erhalten hat, zwar offenkundig unter den Begriff der „juristische[n] Personen“ im Sinne des ersten Teils von Art. 5k Buchst. c der Verordnung fällt, dass jedoch nicht klar ist, ob „Anweisung[en]“ im Sinne des zweiten Teils dieser

Bestimmung nur dann relevant sind, wenn sie von „Organisationen“ erteilt werden, die keine natürlichen Personen mit russischer Staatsangehörigkeit sind, oder ob der Ausdruck („Organisationen“) in Art. 5k Buchst. c der Verordnung verwendet wird, um alle Kategorien der in Art. 5k Buchst. a und b der Verordnung genannten Rechtssubjekte zu erfassen.

Die Auslegung ist objektiv unsicher, und da sie eine entscheidungserhebliche Frage betrifft, zu der es – angesichts der Tatsache, dass die Bestimmung erst kürzlich durch die Verordnung (EU) 2022/576 eingeführt wurde – keine Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt, anhand deren die streitige Rechtsfrage beantwortet werden könnte, ist um Klärung zu ersuchen.

Daher wird dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV folgende für die Entscheidung des Rechtsstreits erhebliche Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist der durch die Verordnung (EU) 2022/576 eingefügte Art. 5k Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, soweit er ein Verbot aufstellt, Aufträge und Konzessionen an „natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung einer der unter Buchstabe a oder b genannten Organisationen handeln, auch solche, auf die mehr als 10 % des Auftragswerts entfällt, Unterauftragnehmer, Lieferanten oder Unternehmen, deren Kapazitäten im Sinne der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in Anspruch genommen werden“, zu vergeben bzw. Verträge mit solchen Personen, Organisationen oder Einrichtungen weiterhin zu erfüllen, dahin auszulegen, dass das Verbot auf eine Gesellschaft italienischen Rechts mit Sitz in Italien anwendbar ist, an der eine italienische Gesellschaft beteiligt ist und bei deren Gesellschaftern es sich um natürliche Personen handelt, die keine russischen Staatsangehörigen sind, in deren Verwaltungsrat jedoch zwei der drei Mitglieder russische Staatsangehörige sind, von denen einer – der

Vorsitzender und beauftragter Geschäftsführer dieses Verwaltungsrats ist – auch alleiniger Geschäftsführer der 90%igen Muttergesellschaft ist?

... [nicht übersetzt] [Aussetzung des Verfahrens, Kostenvorbehalt, Weisung an das Sekretariat und Ersuchen um Anonymisierung]

... [nicht übersetzt] Rom ... [nicht übersetzt] 25. Januar 2024 ... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT