

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

5. März 2026(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Auftragsvergabe – Richtlinie 2014/24/EU – Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung – Auftragswert unterhalb des Schwellenwerts für die Anwendung dieser Richtlinie – Art. 67 – Soziale Zuschlagskriterien – Wirtschaftlich günstigstes Angebot – Erhöhung der Gehälter des den Vertrag ausführenden Personals über die Höhe der tarifvertraglich vorgesehenen Gehälter hinaus – Verbindung mit dem Gegenstand des Auftrags – Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsverbot – Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf Kollektivverhandlungen“

In der Rechtssache C-210/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland, Spanien) mit Entscheidung vom 14. März 2024, beim Gerichtshof eingegangen am selben Tag, in dem Verfahren

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

gegen

Ayuntamiento de Ortuella

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Zweiten Kammer sowie der Richter F. Schalin, M. Gavalec (Berichterstatter) und Z. Csehi,

Generalanwalt: A. Biondi,

Kanzler: R. Stefanova-Kamisheva, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 9. April 2025,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Núñez Silva als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch B.-R. Killmann, L. Malferrari, E. Sanfrutos Cano und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 3. Juli 2025

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 67 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 (ABl. 2014, L 94, S. 65, berichtigt in ABl. 2022, L 192, S. 39), der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1996, L 18, S. 1), von Art. 56 AEUV sowie von Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) und dem Ayuntamiento de Ortuella (Gemeinde Ortuella, Spanien) über die Rechtmäßigkeit eines Zuschlagskriteriums in den Verdingungsunterlagen eines von dieser Verwaltung vergebenen Dienstleistungsauftrags.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 In den Erwägungsgründen 89, 90, 92, 97, 98 und 114 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„(89) Der Begriff der Zuschlagskriterien stellt einen zentralen Begriff dieser Richtlinie dar. Daher ist es wichtig, dass die diesbezüglichen Bestimmungen so einfach und übersichtlich wie möglich dargestellt werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass als übergeordnetes Konzept der Begriff des ‚wirtschaftlich günstigsten Angebots‘ verwendet wird, da alle Angebote, die den Zuschlag erhalten, letztlich danach ausgewählt werden sollten, was der einzelne öffentliche Auftraggeber für die wirtschaftlich beste Lösung unter den Angeboten hält. ...

(90) Aufträge sollten auf der Grundlage objektiver Kriterien vergeben werden, die die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung gewährleisten, um einen objektiven Vergleich des relativen Werts der Angebote sicherzustellen, damit unter den Bedingungen eines effektiven Wettbewerbs ermittelt werden kann, welches das wirtschaftlich günstigste Angebot ist. Es sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt werden sollte, welches stets eine Preis- oder Kostenkomponente beinhalten sollte. Es sollte ferner klargestellt werden, dass eine solche Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch allein auf der Grundlage entweder des Preises oder der Kostenwirksamkeit durchgeführt werden könnte. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es öffentlichen Auftraggebern freisteht, angemessene Qualitätsstandards in Form von technischen Spezifikationen oder von Bedingungen für die Auftragsausführung festzulegen.

Um eine stärkere Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Qualität zu fördern, sollte es den Mitgliedstaaten gestattet sein, die Anwendung des alleinigen Preis- oder Kostenkriteriums zur Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu untersagen oder einzuschränken, sofern sie dies für zweckmäßig halten.

Damit die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Vergabe von Aufträgen sichergestellt wird, sollten öffentliche Auftraggeber verpflichtet werden, für die nötige Transparenz zu sorgen, so dass sich jeder Bieter angemessen über die Kriterien und Regelungen, die der Zuschlagsentscheidung zugrunde gelegt werden, unterrichten kann. Öffentliche Auftraggeber sollten daher verpflichtet werden, die Zuschlagskriterien und deren jeweilige relative Gewichtung anzugeben. ...

...

(92) Öffentliche Auftraggeber sollten bei der Bewertung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses die mit dem Gegenstand des Auftrags verbundenen wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien festlegen, die sie zu diesem Zweck heranziehen werden. Diese Kriterien sollten damit eine vergleichende Beurteilung des Leistungsniveaus jedes einzelnen Angebots gemessen am Gegenstand des Auftrags, wie in den technischen Spezifikationen festgelegt, ermöglichen. Hinsichtlich des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses wird in dieser Richtlinie eine nicht abschließende Liste möglicher Zuschlagskriterien, die ökologische und soziale Aspekte mit

einschließen, festgelegt. Öffentliche Auftraggeber sollten zur Wahl von Zuschlagskriterien ermutigt werden, mit denen sie qualitativ hochwertige Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erhalten können, die ihren Bedürfnissen optimal entsprechen.

Die gewählten Zuschlagskriterien sollten dem öffentlichen Auftraggeber keine unbegrenzte Wahlfreiheit einräumen, einen wirksamen und fairen Wettbewerb ermöglichen und mit Regelungen verknüpft werden, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern beigebrachten Informationen erlauben.

Um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, sollten der Entscheidung über den Zuschlag nicht ausschließlich kostenfremde Kriterien zugrunde gelegt werden. Den qualitativen Kriterien sollte deshalb ein Kostenkriterium an die Seite gestellt werden, das – je nach Wahl des öffentlichen Auftraggebers – entweder der Preis oder ein Kosten-Wirksamkeits-Ansatz wie der Lebenszyklus-Kostenansatz sein könnte. Die Zuschlagskriterien sollten jedoch keinerlei Auswirkungen auf die Anwendung von nationalen Bestimmungen zur Festlegung der Vergütung für bestimmte Dienstleistungen oder zu Festpreisen für bestimmte Lieferungen haben.

...

- (97) Im Hinblick auf eine bessere Einbeziehung sozialer und ökologischer Überlegungen in die Vergabeverfahren sollte es den öffentlichen Auftraggebern darüber hinaus gestattet sein, von Zuschlagskriterien oder Bedingungen für die Auftragsausführung betreffend die gemäß öffentlichem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen in jeder Hinsicht und in jedem Lebenszyklus-Stadium von der Gewinnung der Rohstoffe für die Ware bis zur Entsorgung der Ware Gebrauch zu machen, einschließlich von Faktoren, die mit dem spezifischen Prozess der Herstellung oder Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder dem Handel mit ihnen und den damit verbundenen Bedingungen oder einem spezifischen Prozess in einem späteren Lebenszyklus-Stadium zusammenhängen, auch wenn derartige Faktoren nicht Teil von deren stofflicher Beschaffenheit sind. ...

Die Bedingung eines Bezugs zum Auftragsgegenstand schließt allerdings Kriterien und Bedingungen bezüglich der allgemeinen Unternehmenspolitik aus, da es sich dabei nicht um einen Faktor handelt, der den konkreten Prozess der Herstellung oder Bereitstellung der beauftragten Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen charakterisiert. Daher sollte es öffentlichen Auftraggebern nicht gestattet sein, von Bietern eine bestimmte Politik der sozialen oder ökologischen Verantwortung zu verlangen.

- (98) Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich Zuschlagskriterien oder Bedingungen für die Auftragsausführung, die soziale Aspekte des Produktionsprozesses betreffen, auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen. Ferner sollten sie gemäß der Richtlinie [96/71] in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union angewandt werden und sollten nicht in einer Weise ausgewählt oder angewandt werden, durch die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten, die Partei des [Übereinkommens der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen („Agreement on Government Procurement“)] GPA oder der Freihandelsübereinkommen sind, denen die [Europäische] Union angehört, unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden. Demnach sollten Anforderungen hinsichtlich der in der Richtlinie [96/71] geregelten grundlegenden Arbeitsbedingungen, wie Mindestlöhne, auf dem Niveau bleiben, das durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder durch Tarifverträge, die im Einklang mit dem Unionsrecht im Kontext der genannten Richtlinie angewandt werden, festgelegt wurde.

...

- (114) Bestimmte Dienstleistungskategorien haben aufgrund ihrer Natur nach wie vor lediglich eine begrenzte grenzüberschreitende Dimension, insbesondere die sogenannten personenbezogenen Dienstleistungen, wie etwa bestimmte Dienstleistungen im Sozial-, im Gesundheits- und im Bildungsbereich. Diese Dienstleistungen werden in einem besonderen Kontext erbracht, der sich aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten stark unterschiedlich darstellt. Für öffentliche Aufträge zur Erbringung dieser Dienstleistungen sollte

daher eine spezifische Regelung festgelegt werden und ein höherer Schwellenwert gelten als der, der für andere Dienstleistungen gilt.

Personenbezogene Dienstleistungen mit einem unter diesem Schwellenwert liegenden Auftragswert werden in der Regel für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht von Interesse sein, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die das Gegenteil vermuten lassen, wie etwa eine Finanzierung grenzüberschreitender Projekte durch die Union.

Aufträge zur Erbringung personenbezogener Dienstleistungen oberhalb dieses Schwellenwerts sollten unionsweiten Transparenzvorschriften unterliegen. Angesichts der Bedeutung des kulturellen Kontexts und des sensiblen Charakters dieser Dienstleistungen sollte den Mitgliedstaaten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden, damit sie die Auswahl der Dienstleister in einer Weise organisieren können, die sie für am besten geeignet erachten. Die Vorschriften dieser Richtlinie tragen diesem Erfordernis Rechnung, indem sie lediglich die Einhaltung von Grundprinzipien der Transparenz und der Gleichbehandlung verlangen und sicherstellen, dass die öffentlichen Auftraggeber spezifische Qualitätskriterien für die Auswahl von Dienstleistern anwenden können, wie etwa die Kriterien, die in dem vom Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Union veröffentlichten freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen festgelegt wurden. ...“

4 Art. 4 („Höhe der Schwellenwerte“) der Richtlinie 2014/24 lautet:

„Diese Richtlinie gilt für Aufträge, deren geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer (MwSt.) die folgenden Schwellenwerte nicht unterschreitet:

...

d) 750 000 EUR bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von Anhang XIV.“

5 Kapitel II („Allgemeine Vorschriften“) der Richtlinie 2014/24 enthält deren Art. 18 („Grundsätze der Auftragsvergabe“), der in Abs. 1 bestimmt:

„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.“

6 Art. 67 („Zuschlagskriterien“) der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„(1) Die öffentlichen Auftraggeber erteilen unbeschadet der für den Preis bestimmter Lieferungen oder die Vergütung bestimmter Dienstleistungen geltenden nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Zuschlag auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

(2) Die Bestimmung des aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers wirtschaftlich günstigsten Angebots erfolgt anhand einer Bewertung auf der Grundlage des Preises oder der Kosten, mittels eines Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes, wie der Lebenszykluskostenrechnung gemäß Artikel 68, und kann das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beinhalten, das auf der Grundlage von Kriterien – unter Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und/oder sozialer Aspekte – bewertet wird, die mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen. Zu diesen Kriterien kann u. a. Folgendes gehören:

a) Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, Design für [a]lle, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;

- b) Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann, oder
- c) Kundendienst und technische Hilfe, Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfrist.

Das Kostenelement kann auch die Form von Festpreisen oder Festkosten annehmen, auf deren Grundlage die Wirtschaftsteilnehmer nur noch mit Blick auf Qualitätskriterien miteinander konkurrieren.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen, oder sie können deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken.

(3) Zuschlagskriterien stehen mit dem Auftragsgegenstand des öffentlichen Auftrags in Verbindung, wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen, einschließlich Faktoren, die zusammenhängen mit

- a) dem spezifischen Prozess der Herstellung oder der Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder des Handels damit oder
- b) einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium,

auch wenn derartige Faktoren nicht Bestandteil der materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes sind.

(4) Die Zuschlagskriterien dürfen nicht zur Folge haben, dass dem öffentlichen Auftraggeber uneingeschränkte Wahlfreiheit übertragen wird. Sie müssen die Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs gewährleisten und mit Spezifikationen einhergehen, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern übermittelten Informationen gestatten, damit bewertet werden kann, wie gut die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen. Im Zweifelsfall nehmen die öffentlichen Auftraggeber eine wirksame Überprüfung der Richtigkeit der von den Bietern beigebrachten Informationen und Nachweise vor.

(5) Der öffentliche Auftraggeber gibt in den Auftragsunterlagen an, wie er die einzelnen Kriterien gewichtet, um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, es sei denn, dieses wird allein auf der Grundlage des Preises ermittelt.

Diese Gewichtung kann mittels einer Marge angegeben werden, deren größte Bandbreite angemessen sein muss.

Ist die Gewichtung aus objektiven Gründen nicht möglich, so gibt der öffentliche Auftraggeber die Kriterien in absteigender Rangfolge an.“

7 Art. 74 („Vergabe von Aufträgen für soziale und andere besondere Dienstleistungen“) der Richtlinie 2014/24 lautet:

„Öffentliche Aufträge, die soziale und andere in Anhang XIV aufgeführte besondere Dienstleistungen betreffen, werden im Einklang mit den Bestimmungen dieses Kapitels vergeben, sofern ihr Wert dem in Artikel 4 Buchstabe d angegebenen Schwellenwert entspricht oder diesen übersteigt.“

8 Art. 76 („Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen“) der Richtlinie 2014/24 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten führen einzelstaatliche Regeln für die Vergabe von unter dieses Kapitel fallenden Aufträgen ein, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Auftraggeber die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer einhalten. Es ist den Mitgliedstaaten

überlassen, die anwendbaren Verfahrensregeln festzulegen, sofern derartige Regeln es den öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, den Besonderheiten der jeweiligen Dienstleistungen Rechnung zu tragen.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Leistbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen sicherzustellen, berücksichtigen können und den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, der Einbeziehung und Ermächtigung der Nutzer und dem Aspekt der Innovation Rechnung tragen können. Die Mitgliedstaaten können auch vorsehen, dass die Auswahl der Dienstleister auf der Grundlage des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis unter Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien für soziale Dienstleistungen getroffen wird.“

9 Anhang XIV der Richtlinie 2014/24 enthält eine Tabelle, die mit „Dienstleistungen nach Artikel 74“ überschrieben ist und in der der Code CPV 85312000-9 aufgeführt ist.

Spanisches Recht

10 Art. 1 („Gegenstand und Zweck“) Abs. 3 der 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, im Folgenden: LCSP) bestimmt:

„In alle öffentlichen Aufträge sind bereichsübergreifend und verbindlich soziale und umweltbezogene Kriterien aufzunehmen, sofern sie mit dem Gegenstand des Auftrags in Verbindung stehen. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass ihre Einbeziehung ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Vertragserfüllung sowie eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel gewährleistet. Desgleichen wird kleinen und mittleren Unternehmen sowie sozialwirtschaftlichen Unternehmen der Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert.“

11 Art. 145 („Anforderungen und Arten von Kriterien für die Erteilung des Zuschlags für die Auftragsvergabe“) der LCSP sieht vor:

„(1) Die Vergabe der Aufträge erfolgt unter Verwendung mehrerer Zuschlagskriterien auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses.

Sofern es in Anbetracht des Dossiers gerechtfertigt ist, können Aufträge anhand von Kriterien vergeben werden, die auf einem Ansatz beruhen, der das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf der Grundlage des Preises oder der Kosten berücksichtigt, wie die Berechnung der Lebenszykluskosten gemäß Art. 148.

(2) Das beste Preis-Leistungs-Verhältnis wird anhand wirtschaftlicher und qualitativer Kriterien bewertet.

Die vom öffentlichen Auftraggeber zur Bewertung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses festgelegten qualitativen Kriterien können umweltbezogene oder soziale Aspekte umfassen, die gemäß Abs. 6 des vorliegenden Artikels mit dem Gegenstand des Auftrags in Verbindung stehen und u. a. Folgende sein können:

1. Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, universelles Design oder Design für Alle, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;

...

Die sozialen Merkmale des Auftrags können u. a. folgenden Zwecken dienen: der Förderung der sozialen Integration von Personen mit Behinderungen, benachteiligten Personen oder Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen unter den an der Ausführung des Auftrags beteiligten Personen und allgemein der sozialen und beruflichen Integration von Personen mit

Behinderungen oder Personen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen sind; der Vergabe von Unteraufträgen an spezielle Beschäftigungszentren oder Integrationsunternehmen; der bei der Ausführung des Auftrags angewandten Gleichstellungspläne und allgemein der Gleichstellung von Frauen und Männern; der Förderung der Einstellung von Frauen; der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben; der Verbesserung der Arbeits- und Entgeltbedingungen; der Stabilität der Beschäftigung; der Einstellung einer größeren Anzahl von Personen für die Ausführung des Auftrags; der Ausbildung und dem Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz; der Anwendung ethischer Kriterien und Kriterien der sozialen Verantwortung bei der Ausführung des Auftrags, oder den Kriterien für Lieferung oder Verwendung von Produkten aus dem fairem Handel bei Ausführung des Auftrags.

2. Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität dieses Personals erheblichen Einfluss auf die bestmögliche Ausführung des Auftrags haben kann.

...“

- 12 Die 47. Zusatzbestimmung („Grundsätze für die in Anhang IV aufgeführten Aufträge über Dienstleistungskonzessionen und die in Anhang IV aufgeführten Aufträge über Dienstleistungen im Sozial- Gesundheits- oder Bildungsbereich“) der LCSP bestimmt:

„Unbeschadet der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes und u. a. der Bestimmungen über die Festlegung der technischen Spezifikationen, der Mindestanforderungen an die Solvenz, der Zuschlagskriterien und der besonderen Ausführungsbedingungen sorgen die öffentlichen Auftraggeber in allen Phasen des Verfahrens zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen gemäß Anhang IV und von Aufträgen im Sozial-, Gesundheits- oder Bildungsbereich, die ebenfalls in Anhang IV aufgeführt sind, dafür, dass die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen gewährleistet sind, dass den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Nutzerkategorien einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen Rechnung getragen wird und dass die Einbeziehung der Nutzer der Dienstleistungen sowie die Innovation bei der Erbringung der Dienstleistung gewährleistet sind.“

Desgleichen kann der öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung der Kriterien für die Erteilung des Zuschlags für die in dieser Zusatzbestimmung genannten Aufträge auf folgende Aspekte Bezug nehmen: die Erfahrung des mit dem Auftrag betrauten Personals bei der Erbringung von Dienstleistungen für besonders benachteiligte Sektoren oder bei der Erbringung ähnlicher Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen in Art. 145; die Reinvestition der erzielten Gewinne in die Verbesserung der erbrachten Dienstleistungen; die Einrichtung von Mechanismen zur Beteiligung der Nutzer sowie zu deren Information und Beratung.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 13 Am 13. Juni 2023 legte AESTE beim Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland, Spanien), dem vorlegenden Gericht, eine besondere Beschwerde in öffentlichen Vergabesachen ein, die sich gegen die Ausschreibungsunterlagen des von dieser Behörde ausgeschriebenen Auftrags „Häuslicher Pflegedienst der Gemeinde Ortuella“ (im Folgenden: streitiger Auftrag) richtete.

- 14 Gegenstand des streitigen Auftrags ist „die Ausführung des häuslichen Pflegediensts [der Gemeinde] Ortuella mit dem Ziel der Bereitstellung einer gemeinschaftsbezogenen sozialen Dienstleistung, die von einem qualifizierten, geschulten und beaufsichtigten Fachpersonal erbracht wird und in vorbeugenden, erzieherischen und pflegenden Tätigkeiten für Familien und/oder Personen, die Schwierigkeiten haben, ihr körperliches, soziales und/oder emotionales Wohlbefinden aufrechtzuerhalten oder zu bewahren, besteht und es den Nutzern ermöglichen soll, so lange es möglich und sinnvoll ist, weiter in ihrer Wohnung und/oder Umgebung zu leben“. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts betrifft dieser Auftrag „soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung“

(CPV 85312000-9) im Sinne von Anhang IV der LCSP, der Anhang XIV der Richtlinie 2014/24 entspreche.

- 15 Der geschätzte Wert dieses Auftrags beläuft sich auf 166 250 Euro.
- 16 Mit ihrer Klage begehrt AESTE die Nichtigerklärung des Zuschlagskriteriums, das im Verzeichnis der besonderen Verwaltungsbestimmungen des streitigen Auftrags enthalten ist und die Vergabe des Maximums von 40 Punkten im Fall einer Erhöhung der Lohnsumme des Bieters vorsieht (im Folgenden: streitiges Kriterium). Dieses Kriterium lautet wie folgt:

„Unter Berücksichtigung der im Branchentarifvertrag festgelegten Löhne werden die höheren Löhne (Erhöhungen der Lohnsumme) berücksichtigt, deren Anwendung das Bieterunternehmen in Bezug auf die auftragsausführenden Personen vorschlägt.

Die prozentuale Erhöhung der Löhne wird unter Berücksichtigung des Grundlohns und der tarifvertraglichen Zulagen aller zu übernehmenden Arbeitnehmer nach folgender Formel berechnet:
Punkte = $P \times A/B$.

„Punkte“ ist die an den Vorschlag vergebene Gesamtpunktzahl.

P = Maximum der zu vergebenden Punkte, d. h. 40 Punkte.

A = höchster Prozentsatz aller eingereichten Angebote.

B = Prozentsatz des zu bewertenden Angebots.

Berücksichtigt werden die Angebote, die eine prozentuale Erhöhung in Bezug auf die auftragsausführenden Personen vorschlagen. Angebote, die keine Erhöhung vorschlagen, erhalten die Punktzahl 0.

Spätestens einen Monat nach Erteilung des Auftrags sind nach Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern die Bestandteile anzugeben, in denen sich diese Lohnerhöhung konkretisiert. Desgleichen bemüht sich das den Zuschlag erhaltende Unternehmen um den Abschluss eines Vertrags (Tarifvertrag [des häuslichen Pflegediensts] von Ortuella) zur Regelung der Arbeitsbedingungen des mit dem Auftrag betrauten Personals.“

- 17 Das vorliegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit des streitigen Kriteriums mit dem Unionsrecht.
- 18 Erstens möchte das vorliegende Gericht wissen, ob anhand dieses Kriteriums das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ im Sinne von Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 ermittelt werden kann. Während der öffentliche Auftraggeber insoweit geltend macht, dass dieses Kriterium die Vergütung des Personals erhöhen solle, das mit der Erbringung der auftragsgegenständlichen Dienstleistung betraut sei, und es folglich die Stabilität und Kontinuität bei der Erbringung der Dienstleistung verbessern solle, scheint das vorliegende Gericht davon auszugehen, dass die Verbindung zwischen dieser Lohnerhöhung und der Verbesserung der Dienstleistung zu hypothetisch sei, um für die Vergabe dieses Auftrags maßgeblich sein zu können.
- 19 Zweitens ergebe sich aus dem 98. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24, dass die für die Vergabe öffentlicher Aufträge gewählten sozialen Kriterien im Einklang mit der Richtlinie 96/71 anzuwenden seien. Das streitige Kriterium könne jedoch insofern diskriminierend sein, als es ein Unternehmen, das seine Chancen auf Erteilung des Zuschlags für den streitigen Auftrag erhöhen wolle, zwingt, den zur Ausführung dieses Auftrags vorgesehenen Arbeitnehmern höhere Löhne als zuvor zu zahlen, was eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung darstellen könne, die die Abgabe eines Angebots erschweren könne.
- 20 Drittens könne sich das streitige Kriterium als unverhältnismäßig und diskriminierend für die Wirtschaftsteilnehmer erweisen, die zwar nicht die ausreichende Kapazität hätten, hohe Löhne zu

zahlen, jedoch aufgrund niedrigerer Lohnkosten wettbewerbsfähige Angebote mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis abgeben könnten.

- 21 Viertens möchte das vorliegende Gericht wissen, ob das streitige Kriterium nicht einen Eingriff in das in Art. 28 der Charta anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen darstelle, da die Tarifverhandlungen, die nach der Vergabe des streitigen Auftrags eingeleitet würden, dazu führen könnten, dass das mit der Ausführung dieses Auftrags betraute Personal vom Anwendungsbereich eines geltenden Tarifvertrags ausgeschlossen werde. Solche Verhandlungen könnten auch Lohnungleichheiten zwischen den Arbeitnehmern ein und desselben Unternehmens erzeugen, die identische Aufgaben wahrnehmen, deren Vergütung jedoch je nach der Person, der diese Aufgaben anvertraut seien, verschieden hoch sei.
- 22 Fünftens könne sich das streitige Kriterium im Hinblick auf den mit ihm verfolgten Zweck auch als unverhältnismäßig erweisen, da der nach Vergabe des streitigen Auftrags ausgehandelte neue Tarifvertrag eine Festlegung der Lohnerhöhung über den Geltungsbereich dieses Auftrags hinaus implizieren könne, so dass die in Art. 67 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24 genannte Verbindung mit dem Auftragsgegenstand verloren ginge.
- 23 Unter diesen Umständen hat das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist ein Zuschlagskriterium für die Vergabe eines Auftrags wie des beschriebenen zur Erbringung von Dienstleistungen, mit dem
 - die Erhöhung der Lohnsumme über den anwendbaren Branchentarifvertrag hinaus, die der Bieter für die auftragsausführenden Personen vorschlägt, bewertet wird
 - und
 - mit dem der Zuschlagsempfänger verpflichtet wird, nach Durchführung von Kollektivverhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern zu präzisieren, worin sich die Vergütungserhöhung niederschlägt, und den Abschluss einer Kollektivvereinbarung anzustreben, deren Anwendungsbereich das für den Auftrag eingesetzte Personal umfasst,geeignet, um das wirtschaftlich günstigste Angebot, wie von Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 gefordert, zu ermitteln?
 2. Steht ein solches Kriterium dem freien Dienstleistungsverkehr entgegen, oder beschränkt es den freien Wettbewerb und läuft Art. 56 AEUV und den Richtlinien 2014/24 und 96/71 zuwider?
 3. Verletzt es das in Art. 28 der Charta anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

- 24 Zunächst ist zu prüfen, ob das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) die Kriterien eines einzelstaatlichen Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV erfüllt.
- 25 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung zur Beurteilung der rein unionsrechtlichen Frage, ob es sich bei der vorliegenden Einrichtung um ein „Gericht“ handelt, auf eine Reihe von Merkmalen abstellt, wie z. B. die gesetzliche Grundlage dieser Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit (Urteil vom 20. September 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, Rn. 21 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 26 Im vorliegenden Fall geht zum einen aus der Vorlageentscheidung hervor, dass es sich bei dem Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) um eine ständige und unabhängige Einrichtung handelt, die durch Gesetz eingerichtet wurde und ihre Entscheidungen ausschließlich anhand rechtlicher Kriterien und nach Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens trifft. Was insbesondere die Unabhängigkeit dieser Einrichtung betrifft, übt diese nach der Vorlageentscheidung ihre Funktionen objektiv, unparteiisch und völlig selbständig aus, da sie in keine Hierarchie eingebunden ist und keine externen Anweisungen erhält.
- 27 Was zum anderen den obligatorischen Charakter seiner Gerichtsbarkeit im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 267 AEUV angeht, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Entscheidungen der für Beschwerden in öffentlichen Vergabesachen zuständigen Organe der Autonomen Gemeinschaften, deren Zuständigkeit nicht vom Einvernehmen der Parteien abhängt, für diese verbindlich sind, auch wenn die Einlegung einer Beschwerde fakultativ ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, Rn. 23 und 24 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Diese Erwägungen werden durch die mit dem Urteil vom 21. Januar 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), begründete Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht in Frage gestellt, da – wie die spanische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausführt – für die Mitglieder des genannten Organs eine Garantie der Unabsetzbarkeit besteht, die durch die nationale Regelung umgesetzt wird und von der nur aus in dieser Regelung ausdrücklich aufgezählten Gründen abgewichen werden kann.
- 29 Folglich erfüllt das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) die Kriterien eines nationalen Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV, so dass die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zulässig sind.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 30 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der streitige Auftrag – wie sich aus Rn. 14 des vorliegenden Urteils ergibt – die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand hat, die in die Kategorie „soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung“ (Code CPV 85312000-9) in Anhang IV der LCSP fallen, der nach den Angaben des vorlegenden Gerichts Anhang XIV der Richtlinie 2014/24 entspricht.
- 31 Gemäß Art. 4 Buchst. d der Richtlinie 2014/24 gilt diese Richtlinie nur dann für Aufträge im Sinne dieses Anhangs XIV, wenn deren Wert den in dieser Bestimmung vorgesehenen Schwellenwert von 750 000 Euro nicht unterschreitet.
- 32 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass der streitige Auftrag einen geschätzten Wert von 166 250 Euro hat, der somit unterhalb des genannten Schwellenwerts liegt. Nach dem Wortlaut dieses Beschlusses – und wie die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – wollte der spanische Gesetzgeber jedoch die Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 unmittelbar und unbedingt auf Aufträge mit einem Wert unterhalb dieses Schwellenwerts anwenden. Insbesondere hat der spanische Gesetzgeber bei der Verabschiedung von Art. 145 LCSP, gelesen in Verbindung mit deren 47. Zusatzbestimmung, der die Umsetzung des die Zuschlagskriterien regelnden Art. 67 der Richtlinie 2014/24 darstellt, beschlossen, die Anwendung der zuletzt genannten Bestimmung auf Aufträge mit einem Wert unterhalb des genannten Schwellenwerts zu erstrecken.
- 33 Wie sich aus ständiger Rechtsprechung ergibt, besteht aber, wenn sich nationale Rechtsvorschriften zur Regelung von Sachverhalten, die nicht in den Anwendungsbereich des betreffenden Unionsrechtsakts fallen, unmittelbar und unbedingt nach den in diesem Rechtsakt getroffenen Regelungen richten, ein klares Interesse der Union daran, dass die aus diesem Rechtsakt übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt werden. Dies ermöglicht nämlich, künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden

und zu gewährleisten, dass diese Sachverhalte und die in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen fallenden Sachverhalte gleichbehandelt werden (Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 36 und 37, sowie vom 16. Juni 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 34 Folglich besteht selbst dann, wenn der streitige Auftrag einen niedrigeren Wert als der in Art. 4 Buchst. d der Richtlinie 2014/24 festgelegte Wert hat, ein klares Interesse daran, dass der Gerichtshof über die erste Vorlagefrage entscheidet.
- 35 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.
- 36 Erstens sieht Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 in Verbindung mit deren 89. Erwägungsgrund vor, dass die öffentlichen Auftraggeber den Zuschlag in erster Linie anhand des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots erteilen.
- 37 Nach Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 ist dieses Kriterium aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers anhand einer Bewertung auf der Grundlage des Preises oder der Kosten mittels eines Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes zu beurteilen und kann das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beinhalten, das auf der Grundlage von Kriterien – unter Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und/oder sozialer Aspekte – bewertet wird, die mit dem Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen. In Verbindung mit den Erwägungsgründen 90 und 92 der Richtlinie 2014/24 enthält ihr Art. 67 Abs. 2 Buchst. a bis c eine nicht abschließende Liste von Zuschlagskriterien, die u. a. soziale Aspekte umfassen.
- 38 Folglich ist festzustellen, dass Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 mangels Aufzählung einer abschließenden Liste von Zuschlagskriterien es dem öffentlichen Auftraggeber erlaubt, Zuschlagskriterien mit sozialen Aspekten festzulegen, sofern die diese Aspekte betreffenden Kriterien mit dem Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen.
- 39 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass öffentliche Auftraggeber Zuschlagskriterien wählen dürfen, die auf soziale Aspekte gestützt sind, die die Nutzer oder Nutznießer der Dienstleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, aber auch andere Personen betreffen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2012, Kommission/Niederlande, C-368/10, EU:C:2012:284, Rn. 85).
- 40 Daher ist zu prüfen, ob ein Zuschlagskriterium, das – wie das streitige Kriterium -die Erhöhung der Lohnsumme in Bezug auf das einen öffentlichen Auftrag ausführende Personal über die Höhe, die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergibt, hinaus berücksichtigt, zu den „soziale[n] Aspekte[n] ...“, die mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen“, gehören kann.
- 41 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 36 und 37 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ist in Anbetracht dessen, dass das Zuschlagskriterium die Erhöhung der Lohnsumme betrifft, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf die auftragsausführenden Personen gegenüber dem im Branchentarifvertrag vorgesehenen Lohn vorschlägt, davon auszugehen, dass dieses Kriterium schon wesensgemäß einen der „sozialen Aspekte“ im Sinne von Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 betrifft, wobei dieser Begriff weit zu verstehen ist.
- 42 Zweitens ist zu betonen, dass ein öffentlicher Auftraggeber das wirtschaftlich günstigste Angebot nur dann anhand eines einen „sozialen Aspekt“ betreffenden Zuschlagskriteriums ermitteln darf, wenn ein solches Kriterium auch die in Art. 67 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie 2014/24 in Verbindung mit deren Erwägungsgründen 90 und 92 vorgesehenen übrigen Bedingungen erfüllt. Es muss also insbesondere

mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und darf dem öffentlichen Auftraggeber keine uneingeschränkte Wahlfreiheit einräumen.

- 43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zweifel des vorlegenden Gerichts darauf beschränken, ob erstens zwischen dem Auftragsgegenstand und dem streitigen Kriterium eine Verbindung besteht, die zu allgemein ist, um die Erteilung des Zuschlags für den streitigen Auftrag zu erlauben, und zweitens dieses Kriterium möglicherweise gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter verstößt.
- 44 In diesem Zusammenhang geht insoweit, als es erstens um die Voraussetzung einer Verbindung des streitigen Kriteriums mit dem Auftragsgegenstand geht, aus Art. 67 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24 in Verbindung mit ihrem 97. Erwägungsgrund hervor, dass die Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand des öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen, wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Dienstleistungen beziehen, einschließlich Faktoren, die mit dem spezifischen Prozess der Dienstleistungen zusammenhängen, auch wenn derartige Faktoren nicht Bestandteil der materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstands sind.
- 45 Der weite Wortlaut der genannten Bestimmung schließt daher nicht aus, dass ein öffentlicher Auftraggeber in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt mittels eines Zuschlagskriteriums für einen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung die Erhöhung der Lohnsumme berücksichtigt, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal gegenüber dem im Branchentarifvertrag vorgesehenen Lohnniveau vorschlägt.
- 46 Ob das streitige Kriterium mit dem Gegenstand des streitigen Auftrags in Verbindung steht, richtet sich, wie sich aus Rn. 44 des vorliegenden Urteils ergibt, nach den Besonderheiten der auftragsgegenständlichen Dienstleistung. Im vorliegenden Fall ist es zwar Sache des vorlegenden Gerichts, das Vorliegen einer solchen Verbindung zu beurteilen, doch ist festzustellen, dass sich dieser Auftrag zum einen durch seine hohe Arbeitsintensität auszeichnet, und zum anderen durch die Schwierigkeit für den öffentlichen Auftraggeber, den Empfängern dieser Dienstleistung, d. h. benachteiligten und schutzbedürftigen Personen, eine kontinuierliche und qualitativ hochwertige Dienstleistung anzubieten.
- 47 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 46 bis 48 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist zum einen davon auszugehen, dass sich die Vergütung, die der Zuschlagsempfänger für die von ihm erbrachte Dienstleistung erhält, weitgehend nach den Lohnkosten des diese Dienstleistung erbringenden Personals richtet, so dass das streitige Kriterium mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung steht. Zum anderen ist bei einem Auftrag dieser Art die Annahme vertretbar, dass ein Zuschlagskriterium, das für das auftragsausführende Personal eine vorteilhaftere Vergütung als die im anwendbaren Branchentarifvertrag vorgesehene berücksichtigt, dem Auftragsgegenstand förderlich sein kann, indem die Qualität, die Zugänglichkeit und die Kontinuität der Dienstleistung für deren Empfänger, d. h. benachteiligte und schutzbedürftige Personen, verbessert werden, da eine vorteilhaftere Vergütung zur Folge hätte, dass das auftragsausführende Personal gebunden und qualifizierteres Personal eingestellt werden könnte.
- 48 Diese Auslegung wird im Übrigen durch Art. 76 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 bestätigt, der in Bezug auf die in Anhang XIV der Richtlinie aufgeführten sozialen Dienstleistungen vorsieht, dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit der Dienstleistungen sicherzustellen, berücksichtigen können und den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, Rechnung tragen können.
- 49 Somit kann der öffentliche Auftraggeber dadurch, dass er die Erhöhung der Lohnsumme, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorschlägt, über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt, eine bessere Qualität, Kontinuität und Verfügbarkeit der den Gegenstand des streitigen Auftrags bildenden sozialen Dienstleistungen ohne Unterbringung fördern.

- 50 Was zweitens die Zweifel des vorlegenden Gerichts anbelangt, dass das streitige Kriterium möglicherweise gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter verstoße, da es Bieter mit einer geringeren Kapazität zur Zahlung höherer Löhne als den im anwendbaren Branchentarifvertrag vorgesehenen benachteilige, wie beispielsweise kleine und mittlere Unternehmen, die gleichwohl aufgrund ihrer niedrigeren Lohnkosten wettbewerbsfähige Angebote abgeben könnten, ist auf Folgendes hinzuweisen.
- 51 Gemäß Art. 67 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 im Licht ihres 90. Erwägungsgrundes dürfen die Zuschlagskriterien nicht zur Folge haben, dass dem öffentlichen Auftraggeber unbeschränkte Wahlfreiheit übertragen wird. Sie müssen nämlich die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung bei der Auftragsvergabe gewährleisten, um einen objektiven Vergleich des relativen Wertes der Angebote sicherzustellen.
- 52 Nach Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2014/24 behandeln die öffentlichen Auftraggeber alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nicht diskriminierender Weise. Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sollen die Entwicklung eines gesunden und effektiven Wettbewerbs zwischen den sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen fördern. Nach diesen Grundsätzen müssen die Bieter sowohl zu dem Zeitpunkt, zu dem sie ihre Angebote vorbereiten, als auch zu dem Zeitpunkt, zu dem diese vom öffentlichen Auftraggeber beurteilt werden, gleichbehandelt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, Rn. 30). Nach diesen Grundsätzen dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 6. Oktober 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, Rn. 36).
- 53 Desgleichen sieht Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2014/24 vor, dass der öffentliche Auftraggeber keine Zuschlagskriterien festlegen darf, die bestimmte Wirtschaftsteilnehmer aufgrund ihrer Eigenschaften auf unzulässige Weise bevorzugen oder benachteiligen oder für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer künstliche Hindernisse schaffen.
- 54 Im vorliegenden Fall ist allerdings festzustellen, dass der Gerichtshof über keine Informationen verfügt, anhand deren sich feststellen ließe, ob das streitige Kriterium geeignet ist, eine solche diskriminierende Wirkung gegenüber bestimmten Wirtschaftsteilnehmern, wie z. B. kleinen und mittleren Unternehmen, zu erzeugen.
- 55 Auch wenn es Sache des vorlegenden Gerichts ist, die genannte Prüfung vorzunehmen, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Prüfung im Hinblick auf die Unterlagen vorzunehmen ist, über die der öffentliche Auftraggeber bei der Bestimmung seines Bedarfs verfügte, wie auch im Hinblick auf die von ihm zuvor gegebenenfalls durchgeführten Konsultationen der Nutzer oder Nutznießer der Dienstleistung und des sie erbringenden Personals sowie die von ihm zuvor gegebenenfalls durchgeführten Marktkonsultationen oder jedes andere Dokument, das das Vorliegen einer durch ein solches Zuschlagskriterium bewirkten Ausschlusswirkung belegen könnte.
- 56 Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

Zur zweiten Frage

- 57 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Richtlinie 96/71 und Art. 56 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung entgegenstehen, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird.

- 58 Die spanische Regierung und die Europäische Kommission machen geltend, diese Frage sei unzulässig, weil es an einem den Ausgangsrechtsstreit kennzeichnenden grenzüberschreitenden Bezug fehle, der für die Auslegung sowohl von Art. 56 AEUV als auch der Richtlinie 96/71 erforderlich sei. Denn erstens habe kein Bieter mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dem der öffentliche Auftraggeber angehöre, an dem Verfahren zur Vergabe des streitigen Auftrags teilgenommen, zweitens sei die auftragsgegenständliche Leistung keine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, die mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbunden sei, und drittens seien die Art des Auftrags und sein geringer Wert nicht durch das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs gekennzeichnet.
- 59 Wie sich aus den Rn. 14 und 15 des vorliegenden Urteils ergibt, handelt es sich bei dem streitigen Auftrag um einen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, dessen Wert von 166 250 Euro den in Art. 4 Buchst. d der Richtlinie 2014/24 festgelegten Schwellenwert nicht überschreitet. Wie aus dem 114. Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, haben solche Dienstleistungen eine begrenzte grenzüberschreitende Dimension, da sie in einem besonderen Kontext erbracht werden, der sich aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten so stark unterscheidet, dass sie in der Regel für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht von Interesse sein werden, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die das Gegenteil vermuten lassen, wie etwa eine Finanzierung grenzüberschreitender Projekte durch die Union.
- 60 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse nicht hypothetisch aus bestimmten Gegebenheiten abgeleitet werden kann, die – abstrakt betrachtet – für ein solches Interesse sprechen könnten, sondern sich positiv aus einer konkreten Beurteilung der Umstände des fraglichen Auftrags ergeben muss. Insbesondere kann sich das vorlegende Gericht nicht darauf beschränken, dem Gerichtshof Angaben vorzulegen, anhand deren sich ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse nicht ausschließen lässt, sondern es muss vielmehr Angaben vorlegen, die dieses Interesse belegen (Urteil vom 6. Oktober 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, Rn. 22).
- 61 Das vorlegende Gericht macht in der Vorlageentscheidung jedoch keine konkreten Angaben, die das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs belegen.
- 62 Zudem ist es Sache des vorlegenden Gerichts, dem Gerichtshof den Anforderungen von Art. 94 seiner Verfahrensordnung entsprechend anzugeben, inwieweit der bei ihm anhängige Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt bezüglich der Vorschriften des Unionsrechts betreffend die Grundfreiheiten aufweist, der die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung, um die ersucht wird, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht (Urteile vom 15. November 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 55, und vom 14. Juli 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, Rn. 47).
- 63 Es ist jedoch festzustellen, dass das vorlegende Gericht nicht erläutert, warum trotz des rein innerstaatlichen Charakters des bei ihm anhängigen Rechtsstreits Art. 56 AEUV auszulegen sein sollte. Insbesondere macht das vorlegende Gericht nicht ausdrücklich geltend, dass einer der in den Rn. 50 bis 53 des Urteils vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), genannten Fälle vorliegt.
- 64 Folglich ist die zweite Vorlagefrage unzulässig.

Zur dritten Frage

- 65 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 28 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

- 66 Vorab ist festzustellen, dass nach Art. 51 Abs. 1 der Charta deren Bestimmungen für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gelten. Der Begriff „Durchführung des Rechts der Union“ setzt das Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der betreffenden nationalen Maßnahme voraus, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (Urteil vom 28. November 2024, PT [Verständigung zwischen dem Staatsanwalt und dem Täter einer Straftat], C-432/22, EU:C:2024:987, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 67 Insoweit ist festzustellen, dass aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass die für den Ausgangsrechtsstreit geltende LCSP der Gesetzgebungsakt ist, der die Richtlinie 2014/24 in nationales Recht umsetzt. Wie sich aus den Rn. 30 bis 34 des vorliegenden Urteils ergibt, geht außerdem für den Fall, dass der Wert des streitigen Auftrags unter dem in Art. 4 Buchst. d der Richtlinie 2014/24 festgelegten Schwellenwert liegt, aus Art. 145 LCSP in Verbindung mit der 47. Zusatzbestimmung der LCSP hervor, dass die nationalen Rechtsvorschriften – wie die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – in Bezug auf die Lösungen, die sie für von dieser Richtlinie nicht erfasste Sachverhalte bieten, mit den in dieser Richtlinie vorgesehenen Lösungen unmittelbar und unbedingt im Einklang stehen, so dass entsprechend den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 23 seiner Schlussanträge Art. 28 der Charta anwendbar ist.
- 68 Nach der genannten Bestimmung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen.
- 69 Im Hinblick auf den Besitzstand der Union in diesem Bereich und insbesondere auf Art. 152 Abs. 1 AEUV, der bestimmt, dass die Union „die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme [anerkennt und fördert]“ und dass sie „den sozialen Dialog [fördert] und ... dabei die Autonomie der Sozialpartner [achtet]“, ist festzustellen, dass Art. 28 der Charta eine Autonomie dieser Partner voraussetzt. Diese Autonomie bedingt, dass die Sozialpartner während der Phase, in der sie – was ausschließlich ihre Sache ist – eine Vereinbarung aushandeln, frei einen Dialog miteinander führen und handeln können, ohne jegliche Anordnungen oder Weisungen von Dritten, insbesondere der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Folglich verfügen die Sozialpartner nicht nur bei der Entscheidung, welches konkrete Ziel von mehreren im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik sie verfolgen wollen, sondern auch bei der Festlegung der Maßnahmen zu seiner Erreichung über einen weiten Beurteilungsspielraum (Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 71 Soweit das Recht auf Kollektivverhandlungen Bestandteil des Unionsrechts ist, muss es im Rahmen der Anwendung des Unionsrechts im Einklang mit diesem ausgeübt werden. Auch wenn die Sozialpartner somit im Rahmen der Aushandlung und des Abschlusses von Tarifverträgen über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen, wird dieser durch die Pflicht begrenzt, die Wahrung des Unionsrechts sicherzustellen (Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, Rn. 74 und 75 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 72 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass sich das streitige Kriterium darauf beschränkt, zum einen vom Bieter zu verlangen, spätestens einen Monat nach Erteilung des Auftrags und nach Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern die Bestandteile anzugeben, in denen sich diese Lohnerhöhung konkretisiert, und zum anderen den Zuschlagsempfänger zu verpflichten, sich um den Abschluss eines Vertrags zur Regelung der Arbeitsbedingungen des für den Auftrag eingesetzten Personals zu bemühen.
- 73 Keiner der beiden Teile dieses Kriteriums scheint jedoch die jeweilige Autonomie der Sozialpartner bei der Aushandlung eines Tarifvertrags zu beeinträchtigen.

74 Wie der Generalanwalt in Nr. 70 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, soll das streitige Kriterium, anstatt das Recht auf Kollektivverhandlungen des den Zuschlag erhaltenden Arbeitgebers auf der einen Seite und der Vertreter der mit der Ausführung des Auftrags betrauten Arbeitnehmer auf der anderen Seite zu beeinträchtigen, den Dialog zwischen den Sozialpartnern nämlich eher erleichtern und damit die Ausübung dieses Rechts fördern, indem es den Zuschlagsempfänger lediglich verpflichtet, sich um den Abschluss eines Tarifvertrags mit den Vertretern des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals zu bemühen, ohne in das Recht Letzterer einzugreifen, sich an der Festlegung der Lohnerhöhungsbestandteile und der Arbeitsbedingungen zu beteiligen. Die sich aus dem Zuschlagskriterium ergebende Anforderung, dass der Zuschlagsempfänger verpflichtet ist, die Lohnerhöhungsbestandteile mit den Vertretern des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals gemäß einer in seinem Angebot formulierten Verpflichtung auszuhandeln, kann diese Vertreter nämlich nicht von vornherein zwingen, alle im Angebot des Bieters enthaltenen Vorschläge innerhalb der durch das Zuschlagskriterium vorgeschriebenen Frist anzunehmen, was jedoch vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist.

75 Was schließlich die Frage des vorlegenden Gerichts betrifft, ob der Abschluss eines solchen Tarifvertrags dazu führen könnte, dass die Vergütung des mit der Ausführung des streitigen Auftrags betrauten Personals sich von der Vergütung des mit der Ausführung eines vergleichbaren anderen Auftrags betrauten Personals unterscheidet, da das zuerst genannte Personal vorteilhaftere Vergütungsbestandteile genießt, ist festzustellen, dass die Vorlageentscheidung keine Angaben zu den konkreten Auswirkungen des streitigen Kriteriums auf die Vergütung des Personals innerhalb des Unternehmens enthält, das den Zuschlag erhalten würde. Folglich ist der Gerichtshof nicht in der Lage, sich mit diesem Aspekt der Fragen des vorlegenden Gerichts hinreichend zu befassen.

76 Nach alledem ist Art. 28 der Charta dahin auszulegen, dass er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung nicht entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

Kosten

77 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

1. Art. 67 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

ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

2. Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung nicht entgegensteht, mit dem zum einen die vom

Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Spanisch.