

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

4. Juni 2026(*)

„ Vorlage zur Vorabentscheidung – Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge – Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz – Richtlinie 2014/24/EU – Art. 72 – Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit – Wendung ‚während der Laufzeit eines Auftrags‘ – Abnahme der erbrachten Bauleistungen – Legung der Schlussrechnung – Fehlende Zahlung des öffentlichen Auftraggebers “

In der Rechtssache C-820/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Österreich) mit Beschluss vom 25. November 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 28. November 2024, in dem Verfahren

Strominator Elektro GmbH

gegen

Bundesimmobiliengesellschaft mbH,

Beteiligte:

Fiegl & Spielberger GmbH,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin M. L. Arastey Sahún sowie der Richter J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (Berichterstatter) und B. Smulders,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: F. Cathagne, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und der mündlichen Verhandlung vom 15. Oktober 2025,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Bundesimmobiliengesellschaft mbH, vertreten durch A. M. Juen und C. Weingrill,

- der österreichischen Regierung, vertreten durch A. Posch, J. Schmoll, M. Fruhmann und M. Kopetzki als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch L. Halajová, M. Smolek und J. Vlácil als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch B. Dourthe und O. Duprat-Mazaré als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Biolan und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Dezember 2025

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 72 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) in der durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10. November 2021 (ABl. 2021, L 395, S. 23) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2014/24).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Strominator Elektro GmbH (im Folgenden: Strominator) und der Bundesimmobiliengesellschaft mbH (im Folgenden: BIG) über einen öffentlichen Bauauftrag, der an die Fiegl & Spielberger GmbH (im Folgenden: Fiegl) vergeben wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2014/24

- 3 Der 107. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24 lautet auszugsweise:

„Es ist erforderlich, die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen Änderungen eines Auftrags während des Ausführungszeitraums ein neues Vergabeverfahren erfordern; dabei ist der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Ein neues Vergabeverfahren ist erforderlich bei wesentlichen Änderungen des ursprünglichen Auftrags, insbesondere des Umfangs und der inhaltlichen Ausgestaltung der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien, einschließlich der Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums. Derartige Änderungen

sind Ausdruck der Absicht der Parteien, wesentliche Bedingungen des betreffenden Auftrags neu zu verhandeln. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die geänderten Bedingungen, hätten sie bereits für das ursprüngliche Verfahren gegolten, dessen Ergebnis beeinflusst hätten. ...“

4 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 1 der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

...

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

6. ‚öffentliche Bauaufträge‘ öffentliche Aufträge mit einem der folgenden Ziele:

- a) Ausführung oder sowohl die Planung als auch die Ausführung von Bauleistungen im Zusammenhang mit einer der in Anhang II genannten Tätigkeiten;
- b) Ausführung oder sowohl die Planung als auch die Ausführung eines Bauvorhabens;
- c) Erbringung einer Bauleistung durch Dritte – gleichgültig mit welchen Mitteln – gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber, der einen entscheidenden Einfluss auf die Art und die Planung des Vorhabens hat, genannten Erfordernissen;

...“

5 In Art. 4 („Höhe der Schwellenwerte“) der Richtlinie 2014/24 heißt es:

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

- a) 5 382 000 [Euro] bei öffentlichen Bauaufträgen

...“

6 Art. 58 („Eignungskriterien“) Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 2014/24 bestimmt:

„Im Hinblick auf die technische und berufliche Leistungsfähigkeit können die öffentlichen Auftraggeber Anforderungen stellen, die sicherstellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer über die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen sowie Erfahrungen verfügen, um den Auftrag in angemessener Qualität ausführen zu können.“

7 In Art. 67 („Zuschlagskriterien“) Abs. 3 der Richtlinie 2014/24 heißt es:

„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 ...

...“

- 8 Art. 70 („Bedingungen für die Auftragsausführung“) der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„Öffentliche Auftraggeber können besondere Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags festlegen, sofern diese gemäß Artikel 67 Absatz 3 mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und im Aufruf zum Wettbewerb oder in den Auftragsunterlagen angegeben werden. ...“

- 9 Art. 72 („Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit“) der Richtlinie 2014/24 bestimmt:

„(1) Aufträge und Rahmenvereinbarungen können in den folgenden Fällen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden:

- a) wenn die Änderungen, unabhängig von ihrem Geldwert, in den ursprünglichen Auftragsunterlagen in Form von klar, präzise und eindeutig formulierten Überprüfungsklauseln, die auch Preisüberprüfungsklauseln beinhalten können, oder Optionen vorgesehen sind. Entsprechende Klauseln müssen Angaben zu Umfang und Art möglicher Änderungen oder Optionen sowie zu den Bedingungen enthalten, unter denen sie zur Anwendung gelangen können. Sie dürfen keine Änderungen oder Optionen vorsehen, die den Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung verändern würden;
- b) bei zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen oder Lieferungen durch den ursprünglichen Auftragnehmer, die erforderlich geworden sind und nicht in de[n] ursprünglichen Auftragsunterlagen vorgesehen waren, wenn ein Wechsel des Auftragnehmers
 - i) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen wie der Austauschbarkeit oder Kompatibilität mit im Rahmen des ursprünglichen Vergabeverfahrens beschafften Ausrüstungsgegenständen, Dienstleistungen oder Anlagen nicht erfolgen kann und
 - ii) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden wäre;

eine Preiserhöhung darf jedoch nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags betragen. Werden mehrere aufeinander folgende Änderungen vorgenommen, so gilt diese Beschränkung für den Wert jeder einzelnen Änderung.

Solche aufeinander folgenden Änderungen dürfen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, diese Richtlinie zu umgehen;

- c) wenn alle der folgenden Bedingungen erfüllt sind:
 - i) Die Änderung wurde erforderlich aufgrund von Umständen, die ein seiner Sorgfaltspflicht nachkommender öffentlicher Auftraggeber nicht vorhersehen konnte;
 - ii) der Gesamtcharakter des Auftrags verändert sich aufgrund der Änderung nicht;
 - iii) eine etwaige Preiserhöhung beträgt nicht mehr als 50 % des Werts des ursprünglichen Auftrags oder der ursprünglichen Rahmenvereinbarung. Werden mehrere aufeinander folgende Änderungen vorgenommen, so gilt diese Beschränkung für den Wert jeder einzelnen Änderung. Solche aufeinander folgenden Änderungen dürfen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, diese Richtlinie zu umgehen;
- d) wenn ein neuer Auftragnehmer den Auftragnehmer ersetzt, an den der öffentliche Auftraggeber den Auftrag ursprünglich vergeben hatte, aufgrund entweder
 - i) einer eindeutig formulierten Überprüfungsklausel oder Option gemäß Buchstabe a,
 - ii) der Tatsache, dass ein anderer Wirtschaftsteilnehmer, der die ursprünglich festgelegten qualitativen Eignungskriterien erfüllt, im Zuge einer Unternehmensumstrukturierung – einschließlich Übernahme, Fusion, Erwerb oder Insolvenz – ganz oder teilweise an die Stelle des ursprünglichen Auftragnehmers tritt, sofern dies keine weiteren wesentlichen Änderungen des Auftrags zur Folge hat und nicht dazu dient, die Anwendung dieser Richtlinie zu umgehen, oder
 - iii) der Tatsache, dass der öffentliche Auftraggeber selbst die Verpflichtungen des Hauptauftragnehmers gegenüber seinen Unterauftragnehmern übernimmt, wenn diese Möglichkeit in den nationalen Rechtsvorschriften gemäß Artikel 71 vorgesehen ist;
- e) wenn die Änderungen, unabhängig von ihrem Wert, nicht wesentlich im Sinne des Absatzes 4 sind.

...

- (2) Darüber hinaus können Aufträge auch ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens im Einklang mit dieser Richtlinie geändert werden, ohne dass überprüft werden muss, ob die in Absatz 4 Buchstaben a bis d genannten Bedingungen erfüllt sind, wenn der Wert der Änderung die beiden folgenden Werte nicht übersteigt:

- i) die in Artikel 4 genannten Schwellenwerte und
- ii) 10 % des ursprünglichen Auftragswerts bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und 15 % des ursprünglichen Auftragswerts bei Bauaufträgen.

Der Gesamtcharakter des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung darf sich allerdings aufgrund der Änderung nicht verändern. Im Falle mehrerer aufeinander folgender Änderungen wird deren Wert auf der Grundlage des kumulierten Nettowerts der aufeinander folgenden Änderungen bestimmt.

(3) Enthält der Vertrag eine Indexierungsklausel, so wird für die Berechnung des in Absatz 2 und Absatz 1 Buchstaben b und c genannten Preises der angepasste Preis als Referenzwert herangezogen.

(4) Eine Änderung eines Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit gilt als wesentlich im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe e, wenn sie dazu führt, dass sich der Auftrag oder die Rahmenvereinbarung erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag beziehungsweise der ursprünglich vergebenen Rahmenvereinbarung unterscheidet. Unbeschadet der Absätze 1 und 2 ist eine Änderung in jedem Fall als wesentlich anzusehen, wenn eine oder mehrere der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a) Mit der Änderung werden Bedingungen eingeführt, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten, die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten oder das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten;
- b) mit der Änderung wird das wirtschaftliche Gleichgewicht des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung zugunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschoben, die im ursprünglichen Auftrag beziehungsweise der ursprünglichen Rahmenvereinbarung nicht vorgesehen war;
- c) mit der Änderung wird der Umfang des Auftrags oder der Rahmenvereinbarung erheblich ausgeweitet;
- d) ein neuer Auftragnehmer ersetzt den Auftragnehmer, an den der öffentliche Auftraggeber den Auftrag ursprünglich vergeben hatte, in anderen als den in Absatz 1 Buchstabe d vorgesehenen Fällen.

(5) Ein neues Vergabeverfahren im Einklang mit dieser Richtlinie ist erforderlich bei anderen als den in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Änderungen der Bestimmungen eines öffentlichen Auftrags oder einer Rahmenvereinbarung während seiner beziehungsweise ihrer Laufzeit.“

10 Art. 2 Nrn. 1 und 2 der Richtlinie 2011/7/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (ABl. 2011, L 48, S. 1) definiert die Begriffe „Geschäftsverkehr“ und „öffentliche Stelle“ im Sinne dieser Richtlinie.

11 In Art. 4 der Richtlinie 2011/7 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Geschäftsvorgängen mit einer öffentlichen Stelle als Schuldner der Gläubiger nach Ablauf der in den Absätzen 3, 4 oder 6 festgelegten Fristen Anspruch auf den gesetzlichen Zins bei Zahlungsverzug hat, ohne dass es einer Mahnung bedarf, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- a) Der Gläubiger hat seine vertraglichen und gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt, und
- b) der Gläubiger hat den fälligen Betrag nicht rechtzeitig erhalten, es sei denn, der Schuldner ist für den Zahlungsverzug nicht verantwortlich.

...

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei Geschäftsvorgängen, bei denen der Schuldner eine öffentliche Stelle ist,

- a) die Zahlungsfrist keine der folgenden Fristen überschreitet:
 - i) 30 Kalendertage nach dem Zeitpunkt des Eingangs der Rechnung oder einer gleichwertigen Zahlungsaufforderung beim Schuldner;

...

- iv) wenn ein Abnahme- oder Überprüfungsverfahren, durch das die Übereinstimmung der Waren oder Dienstleistungen mit dem Vertrag festgestellt werden soll, gesetzlich oder vertraglich vorgesehen ist und wenn der Schuldner die Rechnung oder eine gleichwertige Zahlungsaufforderung vor oder zu dem Zeitpunkt, zu dem die Abnahme oder Überprüfung erfolgt, erhält, 30 Kalendertage nach letzterem Zeitpunkt;

...“

Österreichisches Recht

12 § 365 („Änderungen von Verträgen während ihrer Laufzeit“) des Bundesvergabegesetzes 2018 vom 20. August 2018 (BGBl. I 65/2018) (im Folgenden: BVergG 2018) bestimmt:

„(1) Wesentliche Änderungen von Verträgen und Rahmenvereinbarungen während ihrer Laufzeit sind nur nach einer erneuten Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig. Eine Änderung eines Vertrages oder einer Rahmenvereinbarung ist wesentlich, wenn sie dazu führt, dass sich der Vertrag oder die Rahmenvereinbarung erheblich vom ursprünglichen Vertrag bzw. der ursprünglichen Rahmenvereinbarung unterscheidet.

(2) Unbeschadet des Abs. 3 ist eine Änderung jedenfalls als wesentliche Änderung anzusehen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist

1. mit der Änderung werden Bedingungen eingeführt, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten,
 - a) die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder
 - b) die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebotes ermöglicht hätten oder
 - c) das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten, oder
2. mit der Änderung wird das wirtschaftliche Gleichgewicht des Vertrages oder der Rahmenvereinbarung zugunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschoben, die im ursprünglichen Vertrag bzw. der ursprünglichen Rahmenvereinbarung nicht vorgesehen war, oder
3. mit der Änderung wird der Umfang des Vertrages oder der Rahmenvereinbarung erheblich ausgeweitet oder verringert, oder

...

(3) Folgende Änderungen von Verträgen und Rahmenvereinbarungen sind als unwesentliche Änderungen anzusehen:

1. Änderungen der Auftragssumme, sofern sie
 - a) die betreffenden, in § 12 Abs. 1 bzw. § 185 Abs. 1 genannten Schwellenwerte und
 - b) 10% der ursprünglichen Auftragssumme bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen bzw. 15% der ursprünglichen Auftragssumme bei Bauaufträgen nicht übersteigen. Der Gesamtcharakter des Vertrages oder der Rahmenvereinbarung darf sich aufgrund der Änderungen nicht verändern. Im Falle mehrerer aufeinander folgender Änderungen wird deren Wert auf der Grundlage des kumulierten Nettowertes der aufeinander folgenden Änderungen bestimmt.
2. Änderungen, die unabhängig von ihrem Wert in den ursprünglichen Ausschreibungsunterlagen in klar, präzise und eindeutig formulierten Vertragsänderungsklauseln vorgesehen sind. Diese Klauseln müssen Angaben zu Umfang und Art der möglichen Änderungen oder Optionen sowie zu den Bedingungen enthalten, unter denen sie zur Anwendung gelangen können, und dürfen keine Änderungen oder Optionen vorsehen, die den Gesamtcharakter des Vertrages oder der Rahmenvereinbarung verändern würden.

...

4. Änderungen, die unabhängig von ihrem Wert nicht als wesentliche Änderung im Sinne der Abs. 1 und 2 anzusehen sind.
5. Zusätzliche Leistungen des ursprünglichen Auftragnehmers, die erforderlich geworden sind und nicht in den ursprünglichen Ausschreibungsunterlagen vorgesehen waren, wenn ein Wechsel des Auftragnehmers
 - a) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und
 - b) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den Auftraggeber verbunden wäre.
6. Bei Vorliegen folgender Voraussetzungen:
 - a) die Änderung wurde aufgrund von Umständen erforderlich, die ein seiner Sorgfaltspflicht nachkommender Auftraggeber nicht vorhersehen konnte, und
 - b) der Gesamtcharakter des Auftrages verändert sich aufgrund der Änderung nicht.

Sofern es sich um Verträge und Rahmenvereinbarungen handelt, die nach Durchführung eines Verfahrens gemäß den Bestimmungen des 2. Teiles dieses Bundesgesetzes abgeschlossen wurden, darf im Fall der Z 5 oder 6 der Gesamtwert der zusätzlichen Leistungen überdies 50 % des Wertes des ursprünglichen Auftrages nicht übersteigen. Werden mehrere aufeinander folgende Änderungen vorgenommen, so gilt dies für den Wert jeder einzelnen Änderung. Derartige aufeinander folgende Änderungen dürfen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, die Anwendung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes zu umgehen.

...

(5) Enthält der Vertrag eine Indexierungsklausel, so ist für die Berechnung der in Abs. 3 Z 1, 5 und 6 genannten Auftragssumme bzw. des Wertes die angepasste Auftragssumme bzw. der angepasste Wert als Referenzwert heranzuziehen. Enthält der Vertrag keine Indexierungsklausel, so ist für die Berechnung der angepassten Auftragssumme bzw. des angepassten Wertes die durchschnittliche Inflationsrate in Österreich heranzuziehen.“

13 In § 382 BVergG 2018 heißt es:

„Durch dieses Bundesgesetz werden folgende Rechtsakte der [Europäischen] Union umgesetzt bzw. berücksichtigt:

...

16. Richtlinie 2014/24/EU ...

...“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 14 Die Stadt Salzburg (Österreich) verfügt über einen Schulcampus, auf dem sich ein Gebäude befindet, das aus zwei miteinander verbundenen Teilen besteht (im Folgenden: Gebäude). Der Campus beherbergt mehrere Bildungseinrichtungen, darunter die Handelsakademie I und die Handelsakademie II, die in unterschiedlichen Teilen des Gebäudes untergebracht sind, die im Vorlagebeschluss als Gebäudeteil I bzw. Gebäudeteil II bezeichnet werden.
- 15 Im Rahmen verschiedener Sanierungsmaßnahmen auf dem Campus führte die BIG, eine Auftraggeberin im Sinne des BVergG 2018, ein offenes Vergabeverfahren zur Vornahme von Elektroinstallationsarbeiten vor allem im Gebäudeteil II durch. Am Ende dieses Verfahrens wurde am 3. August 2022 ein Auftrag über Elektroinstallationsarbeiten im Gebäudeteil II mit einem geschätzten Auftragswert von 675 107,03 Euro (im Folgenden: ursprünglicher Auftrag) an Fiegl vergeben. Als Ausführungszeitraum für die in Auftrag gegebenen Leistungen wurde der Zeitraum von 3. August 2022 bis zum 31. August 2023 vereinbart.
- 16 Am 11. Juli 2022 und damit weniger als einen Monat vor Vertragsabschluss kam es im Gebäudeteil I zu einem Brand, der dort zu erheblichen Schäden führte. Somit erwies es sich im Schuljahr 2022/23 aufgrund der durch den Brand verursachten Schäden als notwendig, das Raum- und Funktionskonzept des Schulcampus zu überarbeiten. Diese Überarbeitung hatte zur Folge, dass die bei Fiegl in Auftrag gegebenen Leistungen nicht wie ursprünglich im Auftrag vorgesehen erbracht wurden.
- 17 Die Elektroinstallationsarbeiten im zweiten und dritten Stock des Gebäudeteils II wurden zwar gemäß dem ursprünglichen Auftrag erbracht, jedoch wurden insbesondere keine Elektroinstallationsarbeiten im Untergeschoss, im Erdgeschoss, im ersten Stock und im Verbindungstrakt zwischen den Gebäudeteilen I und II vorgenommen. Die BIG bestellte diese Leistungen nämlich im Mai 2023 ab, wodurch sich der Wert des Auftragsvolumens um etwa zwei Drittel verringerte.
- 18 Nach der Abbestellung der Leistungen forderte Fiegl, dass ihr die Nachteile abgegolten würden, die ihr durch die Verringerung des Auftragsvolumens entstanden seien, was die BIG ablehnte.
- 19 Im Anschluss an die fristgerechte Fertigstellung der nicht abbestellten Arbeiten im Gebäudeteil II hielten die BIG und Fiegl am 7. September 2023 eine Besprechung ab und vereinbarten, dass Fiegl auf ihre Nachteilsabgeltungsforderung verzichte und stattdessen einen Teil der nicht erbrachten, abbestellten Leistungen im Jahr 2024 im Gebäudeteil I durchführe.
- 20 Somit unterbreitete Fiegl am 13. Dezember 2023 ein Angebot für die oben genannten, im Gebäudeteil I zu erbringenden Bauleistungen.

- 21 Am 15. Dezember 2023 legte Fiegl die Schlussrechnung für die nicht abbestellten Leistungen, die sie auf der Grundlage des ursprünglichen Auftrags erbracht hatte, d. h. für die im zweiten und dritten Stock des Gebäudeteils II erbrachten Bauleistungen.
- 22 Im Anschluss an das oben in Rn. 20 genannte Angebot vergab die BIG am 22. Dezember 2023 einen Auftrag über zwei Leistungen an Fiegl, die mit „Beleuchtung Funktionssanierung“ und „Beleuchtung“ im Gebäudeteil I bezeichnet waren und für die ein Ausführungszeitraum zwischen dem 15. Januar 2024 und dem 30. September 2024 vorgesehen war (im Folgenden: neuer Auftrag bzw. neuer Vertrag). Der Auftragswert betrug 264 355,80 Euro.
- 23 Darüber hinaus führte die BIG zum Zweck der Behebung der durch den Brand vom 11. Juli 2022 verursachten Schäden im Gebäudeteil I ein Vergabeverfahren für Elektroinstallationsarbeiten durch. Am Ende dieses Verfahrens wurde dieser Auftrag, der sich auf einen anderen Gegenstand bezieht als der neue Auftrag, am 6. Dezember 2023 an Strominator vergeben.
- 24 Am 9. Juli 2024 beantragte Strominator beim Bundesverwaltungsgericht (Österreich), dem vorlegenden Gericht, festzustellen, dass die Vergabe des neuen Auftrags, in dessen Rahmen Fiegl mit den oben in Rn. 22 genannten Bauleistungen beauftragt worden sei, ohne Bekanntmachung eines Vergabeverfahrens wegen eines Verstoßes gegen die österreichischen Vorschriften oder gegen das Unionsrecht rechtswidrig gewesen sei. Diese Rechtswidrigkeit habe insbesondere ihr Recht beeinträchtigt, an einem Vergabeverfahren für diese Bauleistungen teilzunehmen.
- 25 Die BIG wandte zu ihrer Verteidigung im Wesentlichen ein, dass es sich bei der Vergabe des neuen Auftrags an Fiegl um eine zulässige Änderung des ursprünglichen Auftrags handele.
- 26 Im Rahmen des bei ihm anhängigen Rechtsstreits stellt das vorlegende Gericht fest, dass der neue Vertrag zu einem Zeitpunkt geschlossen worden sei, zu dem der für den ursprünglichen Auftrag vereinbarte Ausführungszeitraum bereits beendet gewesen, die auf der Grundlage dieses Auftrags vereinbarten und nicht abbestellten Leistungen erbracht und die Schlussrechnung gelegt gewesen seien, die BIG diese jedoch noch nicht beglichen habe.
- 27 Das BVergG 2018 gelte unabhängig vom Auftragswert für jede Vergabe öffentlicher Aufträge, selbst wenn der Auftragswert auf 1 Cent geschätzt werde. Somit gelte § 365 BVergG 2018, der Art. 72 der Richtlinie 2014/24 in österreichisches Recht umsetze, unabhängig davon, ob der geschätzte Auftragswert die in Art. 4 der Richtlinie vorgesehenen Schwellenwerte überschreite, für die Änderung jedes öffentlichen Auftrags während seiner Laufzeit.
- 28 Nach dieser Klarstellung führt das vorlegende Gericht aus, dass der Zeitpunkt, zu dem die „Laufzeit“ eines Auftrags im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 ende, darin nicht ausdrücklich geregelt sei und folglich auch nicht, bis zu welchem Zeitpunkt nach dieser

Bestimmung Änderungen eines solchen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren vorgenommen werden könnten.

- 29 Für die Feststellung, ob der ursprüngliche Auftrag durch den neuen Auftrag im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 rechtmäßig habe geändert werden können, ohne dass ein Vergabeverfahren einzuhalten gewesen sei, sei es erforderlich, den Zeitraum zu bestimmen, der als „Laufzeit“ eines öffentlichen Auftrags im Sinne von Art. 72 Abs. 5 der Richtlinie anzusehen sei.
- 30 Wäre als Erstes davon auszugehen, dass die Vergabe des neuen Auftrags an Fiegl im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 „während der Laufzeit“ des ursprünglichen Auftrags erfolgt sei, stelle sich als Zweites die Frage, ob ein Ereignis wie ein Brand als Umstand eingestuft werden könne, den eine ihrer Sorgfaltspflicht nachkommende öffentliche Auftraggeberin im Sinne von Abs. 1 Buchst. c Ziff. i dieser Bestimmung nicht habe vorhersehen können. Gegebenenfalls seien als Drittes die Voraussetzungen zu prüfen, unter denen die Änderung eines öffentlichen Auftrags als infolge unvorhersehbarer Umstände „erforderlich“ anzusehen sei.
- 31 Unter diesen Umständen hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 72 Abs. 5 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass eine Änderung eines öffentlichen Auftrags nach dem Ende des vereinbarten Ausführungszeitraums, der Erbringung nicht abbestellter Leistungen sowie der Legung der Schlussrechnung durch die Auftragnehmerin, aber vor der Zahlung des Entgelts durch die Auftraggeberin, als Änderung eines öffentlichen Auftrags „während seiner ... Laufzeit“ zu qualifizieren ist?

Für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird:

2. Ist Art. 72 Abs. 1 lit. c sublit. i der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass Umstände, die eine ihrer Sorgfaltspflicht nachkommende öffentliche Auftraggeberin „nicht vorhersehen konnte“, auch externe Umstände erfassen, die zwar vor Vertragsabschluss erfolgt sind, deren Auswirkungen auf den öffentlichen Auftrag sich jedoch erst nach Vertragsabschluss offenbaren?

Für den Fall, dass neben der ersten auch die zweite Frage bejaht wird:

3. Ist Art. 72 Abs. 1 lit. c sublit. i in Verbindung mit sublit. ii der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass eine Änderung eines öffentlichen Auftrags aufgrund der Umstände, die eine ihrer Sorgfaltspflicht nachkommende öffentliche Auftraggeberin nicht vorhersehen konnte, auch dann „erforderlich“ ist, wenn die Änderung zwar „zweckmäßig“, aber nicht „unbedingt notwendig“ ist, solange sich der Gesamtcharakter des Auftrags aufgrund der Änderung nicht verändert?

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

- 32 Nach ständiger Rechtsprechung ist es Sache des Gerichtshofs selbst, die Umstände, unter denen er von dem innerstaatlichen Gericht angerufen wurde, zu untersuchen, um seine eigene Zuständigkeit zu überprüfen (Urteil vom 4. September 2025, AW „T“, C-225/22, EU:C:2025:649, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Insoweit geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass der Wert des neuen Auftrags unter dem Schwellenwert für die Anwendbarkeit der Richtlinie 2014/24 liegt, der in ihrem Art. 4 Buchst. a in Bezug auf öffentliche Bauaufträge mit 5 382 000 Euro festgelegt ist.
- 34 Wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, besteht jedoch nach ständiger Rechtsprechung, 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. Dadurch lassen sich nämlich künftige Auslegungsunterschiede vermeiden und es wird gewährleistet, dass diese Sachverhalte und die Sachverhalte, die in den Anwendungsbereich der genannten Bestimmungen fallen, gleichbehandelt werden (vgl. Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 36 und 37, sowie vom 24. Oktober 2024, Obshtina Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, Rn. 27).
- 35 Im vorliegenden Fall gilt nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts § 365 BVergG 2018, der Art. 72 der Richtlinie 2014/24 in innerstaatliches Recht umsetzt, auf den sich die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen, für jeden öffentlichen Auftrag, unabhängig von dessen Wert.
- 36 Unter diesen Umständen hindert der Wert des neuen Auftrags den Gerichtshof nicht daran, die Vorlagefragen zu beantworten.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 37 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof dessen Aufgabe, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zweckdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (vgl. Urteile vom 17. Juli 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, Rn. 22 und 23, sowie vom 18. Dezember 2025, Lukoil Bulgaria und Lukoil Neftohim Burgas, C-245/24, EU:C:2025:987, Rn. 26).
- 38 Insoweit ersucht das vorlegende Gericht als Erstes um die Auslegung von Art. 72 Abs. 5 der Richtlinie 2014/24, um festzustellen, ob die „Laufzeit“ eines öffentlichen Auftrags

noch andauert, nachdem der darin vorgesehene Zeitraum für die Erbringung von Bauleistungen abgelaufen ist, die Leistungen vom Auftragnehmer vollständig erbracht worden sind und dieser die Schlussrechnung gelegt hat, der öffentliche Auftraggeber diese aber noch nicht beglichen hat. Wie der Generalanwalt in Nr. 41 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausführt, wird die Wendung „während [der] Laufzeit“ eines Auftrags jedoch auch in anderen Absätzen von Art. 72 der Richtlinie verwendet, dessen Überschrift („Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit“) im Übrigen darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieses Artikels insgesamt nur auf Änderungen „während [der] Laufzeit“ eines Auftrags anwendbar sind.

- 39 So heißt es in Art. 72 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24, dass eine Änderung eines Auftrags „während seiner ... Laufzeit“ als wesentlich im Sinne ihres Art. 72 Abs. 1 Buchst. e gilt, wenn sie dazu führt, dass sich der Auftrag erheblich von dem ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet.
- 40 Ferner beziehen sich die Abs. 1 bis 3 dieses Artikels zwar nicht ausdrücklich auf den Zeitraum „während der Laufzeit eines Auftrags“, weisen aber dennoch eine Verbindung zu dieser Wendung auf. In Art. 72 Abs. 5 der Richtlinie 2014/24 heißt es nämlich u. a., dass bei anderen als den in seinen Abs. 1 und 2 vorgesehenen Änderungen von öffentlichen Aufträgen „während ... ihrer Laufzeit“ ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Darüber hinaus bezieht sich auch Art. 72 Abs. 3 der Richtlinie auf Aufträge während ihrer Laufzeit, da er auf dessen Abs. 2 und Abs. 1 Buchst. b und c verweist.
- 41 Als Zweites geht aus den Ausführungen der BIG in der mündlichen Verhandlung hervor, dass im Ausgangsverfahren der öffentliche Auftraggeber die von Fiegl gemäß dem ursprünglichen Auftrag erbrachten Bauleistungen endgültig abgenommen habe, bevor Fiegl am 15. Dezember 2023 die Schlussrechnung gelegt habe.
- 42 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 72 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass die „Laufzeit“ eines öffentlichen Auftrags im Sinne dieser Bestimmung andauert, wenn der Auftragnehmer die nach dem in Rede stehenden Auftrag zu erbringenden Leistungen vollständig erbracht, der öffentliche Auftraggeber diese Leistungen endgültig abgenommen und der Auftragnehmer die Schlussrechnung gelegt hat, der öffentliche Auftraggeber das darin angegebene Entgelt aber noch nicht bezahlt hat.
- 43 Um die Tragweite der Wendung „während der Laufzeit eines Auftrags“ im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 zu bestimmen, gilt es nicht nur den Wortlaut dieser Bestimmung, sondern auch ihren Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, und vom 16. Oktober 2025, Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, Rn. 18).

- 44 Als Erstes ist in Bezug auf den Wortlaut von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 festzustellen, dass weder diese Bestimmung noch eine andere ihrer Bestimmungen eine Definition der Wendung „während der Laufzeit eines Auftrags“ enthält. Aus dem Wortlaut dieses Artikels lassen sich auch keine anderen Anhaltspunkte dafür ableiten, ob die „Laufzeit“ eines Auftrags andauert, solange der öffentliche Auftraggeber das Entgelt für die Leistung, die der Auftragnehmer gemäß diesem Auftrag vollständig erbracht und der öffentliche Auftraggeber endgültig abgenommen hat, nicht bezahlt hat, oder ob umgekehrt die „Laufzeit“ eines solchen Auftrags endet, nachdem der öffentliche Auftraggeber die Leistung endgültig abgenommen und der Auftragnehmer die Schlussrechnung gelegt hat, wobei die fehlende Zahlung durch den öffentlichen Auftraggeber in diesem Fall unerheblich wäre.
- 45 Was als Zweites den Zusammenhang betrifft, in den sich Art. 72 der Richtlinie 2014/24 einfügt, könnte man auf der Grundlage des ersten Halbsatzes ihres Art. 2 Abs. 1 Nr. 5, wonach öffentliche Aufträge „entgeltliche Verträge“ sind, zwar davon ausgehen, dass die „Laufzeit“ eines solchen Auftrags andauert, solange die daraus folgenden wechselseitigen Verpflichtungen nicht erfüllt worden sind, die nicht nur die Erbringung der dem Auftragnehmer obliegenden Leistungen, sondern auch die Zahlung des für diese Leistungen zu entrichtenden Entgelts einschließen.
- 46 Wie das vorlegende Gericht jedoch anmerkt, ist Art. 72 der Richtlinie 2014/24 in Verbindung mit ihrem 107. Erwägungsgrund, der sich auf Aufträge „während des Ausführungszeitraums“ bezieht, dahin zu verstehen, dass er die Möglichkeit der Änderung eines Auftrags ohne neues Vergabeverfahren von der Voraussetzung abhängig macht, dass der „Ausführungszeitraum“ des Auftrags noch andauert.
- 47 Wie sich aus anderen Bestimmungen dieser Richtlinie ergibt, bezieht sich der Begriff der „Ausführung“ dabei auf die Erbringung der dem Auftragnehmer obliegenden Leistungen und nicht auf die dem öffentlichen Auftraggeber obliegende Zahlungspflicht. Im zweiten Halbsatz von Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 der Richtlinie 2014/24 ist nämlich von der „Ausführung von Bauleistungen“ die Rede. Außerdem heißt es in Art. 70 der Richtlinie, dass öffentliche Auftraggeber besondere Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags festlegen können, sofern diese gemäß ihrem Art. 67 Abs. 3 mit den zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen in Verbindung stehen. In diesem Sinne sieht auch Art. 58 Abs. 4 der Richtlinie vor, dass die öffentlichen Auftraggeber im Hinblick auf die technische und berufliche Leistungsfähigkeit Anforderungen stellen können, die sicherstellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer über die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen sowie Erfahrungen verfügen, um den Auftrag in angemessener Qualität „ausführen“ zu können.
- 48 Aus dieser Zusammenschau ergibt sich, dass die „Laufzeit“ eines Auftrags im Sinne von Art. 72 der Richtlinie 2014/24 nur andauert, solange die dem Auftragnehmer nach diesem Auftrag obliegenden Leistungen noch nicht vollständig erbracht worden sind. Folglich ist eine Auftragsänderung unter den in dieser Bestimmung vorgesehenen

Voraussetzungen nur möglich, bis der Auftragnehmer die Leistungen vollständig erbracht hat, wobei die fehlende Zahlung durch den Auftraggeber insoweit unerheblich ist.

- 49 Als Drittes wird diese Auslegung durch die Ziele bestätigt, die mit dieser Bestimmung verfolgt werden. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich nämlich, dass Art. 72 dieser Richtlinie durch die Festlegung der Bedingungen, unter denen laufende Aufträge ohne neues Vergabeverfahren geändert werden können, die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz sicherstellen und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften über öffentliche Aufträge schaffen soll, damit die öffentlichen Auftraggeber pragmatisch auf Sachverhalte reagieren können, mit denen sie sich während der Ausführung von Aufträgen konfrontiert sehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Oktober 2025, Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Da Art. 72 der Richtlinie 2014/24 Ausnahmen von diesen Grundsätzen vorsieht, ist er jedoch eng auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Oktober 2025, Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Hat der öffentliche Auftraggeber die Leistungen des Auftragnehmers endgültig abgenommen und ist die Schlussrechnung gelegt, ist dem Auftraggeber bei der Anwendung der Vorschriften über öffentliche Aufträge kein Spielraum mehr zuzugestehen, da es ausgeschlossen ist, dass er sich während der Ausführung des betreffenden Auftrags mit Situationen konfrontiert sieht, die im Wege einer Änderung dieses Auftrags berücksichtigt werden müssten.
- 52 Dabei handelt es sich also gerade um die Prämisse, auf der die unterschiedlichen Bestimmungen in Art. 72 der Richtlinie 2014/24 beruhen.
- 53 Ließe man im Übrigen zu, dass der öffentliche Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag ändern kann, ohne ein neues Vergabeverfahren durchzuführen, solange er das Entgelt für die vom Auftragnehmer erbrachten Leistungen nicht bezahlt, obwohl die Leistungen endgültig abgenommen sind und die Schlussrechnung gelegt ist, liefe dies darauf hinaus, dem öffentlichen Auftraggeber zu gestatten, den Zeitraum, während dessen eine Ausnahmebestimmung – nämlich Art. 72 der Richtlinie 2014/24 – zur Anwendung kommen kann, nach Belieben zu verlängern. Eine solche Auslegung liefe jedoch der engen Auslegung zuwider, die – wie oben in Rn. 50 ausgeführt – in Bezug auf diese Bestimmung vorzunehmen ist.
- 54 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der österreichischen und der französischen Regierung in Frage gestellt, wonach Art. 4 Abs. 3 Buchst. a in Verbindung mit Art. 2 Nrn. 1 und 2 der Richtlinie 2011/7 dem entgegenstünden, dass öffentliche Auftraggeber Zahlungen verspätet leisteten, da diese einer Frist von 30 Kalendertagen nach dem Eingang einer Rechnung unterlägen, nach deren Ablauf gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie der gesetzliche Zins zu entrichten sei.

55 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 83 und 84 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, gilt diese Zahlungsfrist nämlich, weil die „Laufzeit“ des Auftrags endet, sobald der Auftragnehmer die ihm obliegenden Leistungen erbracht, der öffentliche Auftraggeber diese endgültig abgenommen und der Auftragnehmer die Schlussrechnung gelegt hat.

56 Folglich ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 72 der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass die „Laufzeit“ eines Auftrags im Sinne dieser Bestimmung nicht andauert, wenn der Auftragnehmer die nach dem in Rede stehenden Auftrag zu erbringenden Leistungen vollständig erbracht, der öffentliche Auftraggeber diese Leistungen endgültig abgenommen und der Auftragnehmer die Schlussrechnung gelegt hat, auch wenn der öffentliche Auftraggeber das darin angegebene Entgelt noch nicht bezahlt hat.

Zur zweiten und zur dritten Frage

57 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage brauchen die zweite und die dritte Frage nicht beantwortet zu werden, weil sie nur für den Fall gestellt worden sind, dass der Gerichtshof die erste Frage bejaht.

Kosten

58 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 (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 72 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 in der durch die Delegierte Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10. November 2021 geänderten Fassung

ist dahin auszulegen, dass

die „Laufzeit“ eines Auftrags im Sinne dieser Bestimmung nicht andauert, wenn der Auftragnehmer die nach dem in Rede stehenden Auftrag zu erbringenden Leistungen vollständig erbracht, der öffentliche Auftraggeber diese Leistungen endgültig abgenommen und der Auftragnehmer die Schlussrechnung gelegt hat, auch wenn der öffentliche Auftraggeber das darin angegebene Entgelt noch nicht bezahlt hat.

Arastey Sahún

Passer

Regan

Gratsias

Smulders

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Juni 2026.

Der Kanzler

Die Kammerpräsidentin

A. Calot Escobar

M. L. Arastey Sahún

[*](#) Verfahrenssprache: Deutsch.