

## **CorA-Stellungnahme zum „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens“**

Berlin, den 18.04.2011

---

### **Vorbemerkung**

Mit der Umsetzung der europäischen Vergaberichtlinie ist die Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung in den meisten Mitgliedsstaaten als „Kann“-Bestimmung in das nationale Vergaberecht aufgenommen worden. Um diese neue Rechtslage in der Vergabepaxis tatsächlich durchzusetzen, sind jedoch weitere systematische Anstrengungen nötig, für die die nationalen Regierungen Verantwortung übernehmen müssen. In Deutschland hat unser Bündnis „CorA“ deshalb bereits im Juni 2009 die Bundesregierung aufgefordert, einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ zu entwickeln und umzusetzen (Siehe: [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf)).

Nach 2 Jahren ist zu konstatieren, dass es auf Bundesebene kaum Fortschritte in diesem Sinne gibt. Wir gehen deshalb davon aus, dass es nun vor allem weiterer Konkretisierungen und verpflichtender Regelungen auf EU-Ebene bedarf, um auch in den Mitgliedsstaaten der Entwicklung hin zu einem verantwortlichen Beschaffungswesen zum Durchbruch zu verhelfen. Ggf. wäre die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Entwicklung und Umsetzung eines derartigen Aktionsplans (sofern noch nicht geschehen) ein hilfreicher Schritt.

Unsere Stellungnahme bezieht sich auf diejenigen Fragestellungen, die direkt oder indirekt die Zielsetzung einer konsequenten Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien betreffen. Hier unsere wichtigsten Forderungen dazu:

Entscheidend ist die Schaffung einer sicheren Rechtslage für Gesetzesinitiativen auf Ebene der Mitgliedsstaaten und für die Beschaffungsstellen, die nach öko-sozialen Kriterien ausschreiben und die Einhaltung dieser Standards auch in der Zulieferkette einfordern sollen.

Präzise und überprüfbare Kriterien für eine sozial-ökologische Beschaffung müssen definiert und im Zeitverlauf fortgeschrieben werden. Neben produktspezifischen Umweltkriterien müssen die sozialen (Mindest-)Kriterien aus den internationalen Menschenrechts- und ILO-Konventionen, die Tariftreue, Mindestlohnregelungen und weitere nationale Arbeits- und Sozialstandards sowie Fairtrade-Kriterien beachtet werden.

Es müssen zentrale „Servicestellen für sozial-ökologische Beschaffung“ – am besten auf der Ebene der Mitgliedsstaaten - geschaffen werden, die als Impulsgeber und zur Unterstützung nachhaltiger Beschaffung auf den unteren Ebenen fungieren. Sie sind verantwortlich für die Strategieentwicklung, die konkrete Kriteriendefinition, unterstützende Angebote für Beschaffer und Anbieter, die Führung einer zentralen Bieter-Datenbank, die Bearbeitung von Beschwerden und Prüfungen „vor Ort“.

Klare Anforderungen an Auftragnehmer, die entsprechende Produkte und Dienstleistungen anbieten bzw. sich für eine sozial-ökologische Beschaffung qualifizieren wollen, müssen festgelegt werden. Für die „Präqualifizierung“ müssen sie entweder Mitglieder anerkannter Kontrollsysteme sein oder aber spezifische Nachweis und Berichtspflichten über die Erfüllung der Kriterien in ihrer Lieferkette beachten.

Den Mitgliedsstaaten fällt zudem eine wichtige Vorbildrolle im Rahmen der eigenen Auftragsvergabe zu. Für diese wird erwartet, dass ein klarer Zeithorizont festgelegt wird, innerhalb dessen die Auftragsvergabe zu 100% entsprechend den definierten sozial-ökologischen Kriterien durchgeführt wird.

### **Zu einzelnen Fragestellungen:**

#### **Frage 43:**

*Sollten Ihrer Auffassung nach bestimmte Aspekte der Auftragsausführung – und wenn ja, welche – auf EU-Ebene reguliert werden? Bitte erläutern Sie dies.*

**Antwort:** Damit neue Vergaberegelungen tatsächlich umgesetzt und die Umsetzung auch überprüft wird, ist es notwendig, dass das Element der Kontrolle auf EU-Ebene verbindlich verankert wird. Es sollte vorgeschrieben und transparent gemacht werden, was und in welcher Form regelmäßig kontrolliert werden muss. Dafür sollten eigene Kontrollbehörden gebildet werden, da öffentliche Auftraggeber - vor allem die Kommunen - in der Regel für wirkungsvolle Kontrollen finanziell und personell unzureichend ausgestattet sind.

Nur durch eine effektive Kontrolle und Sanktionierung kann in der Beschaffung ein Verdrängungswettbewerb durch illegale Praktiken und die Missachtung von Umwelt- und Sozialstandards dauerhaft verhindert werden.

Wichtig ist ferner, dass geregelt wird, welche Qualität die Nachweise im Rahmen der Ausführungsbestimmungen aufweisen müssen, um anerkannt zu werden. Hier sind prioritär unabhängige Zertifikate und im Rahmen von Multistakeholder-Initiativen entstandene Nachweise zu fordern.

#### **Frage 44:**

*Sollten die öffentlichen Auftraggeber Ihrer Auffassung nach mehr Möglichkeiten für eine Beeinflussung der Vergabe von Unteraufträgen durch den erfolgreichen Bieter haben? Wenn ja, welche alternativen Instrumente würden Sie vorschlagen?*

**Antwort:** Es ist wichtig, dass Unterauftragsnehmer auf der gleichen Grundlage arbeiten wie der Auftragnehmer, der den Zuschlag erhalten hat, denn sonst könnten Unterauftragsnehmer die vereinbarten Umwelt- und Sozialstandards unterlaufen. Deshalb ist diese Tatsache bereits in der Ausschreibung klarzustellen und muss für die Leistungserbringung vertraglich vereinbart werden. Es muss verbindlich festgelegt werden, dass der Nachweis der zu erfüllenden Umwelt- und Sozialstandards ebenso die Unterauftragnehmer mit einbezieht. Hierfür muss von Seiten der Kommission Rechtssicherheit geschaffen werden.

Nach bestimmten Zeitabschnitten sollte die Leistungserbringung daraufhin (ggf. auch wiederholt) überprüft werden.

#### **Frage 49:**

*Befürworten Sie eine Lösung, bei der nur die in die engere Auswahl gekommenen Bewerber / erfolgreichen Bieter Nachweise liefern müssen?*

**Antwort:** Nein. Nachweisen (so wie auch konsequenten Kontrollrechten und –pflichten) kommt insgesamt eine wichtige Rolle im Sinne einer transparenten und nicht diskriminierenden Bieterauswahl zu.

#### **Frage 50:**

*Sind Eigenerklärungen Ihrer Ansicht nach ein geeigneter Weg, um die Verwaltungslasten aufgrund der Nachweise zu den Auswahlkriterien zu verringern oder reichen sie nicht aus, um Bescheinigungen zu ersetzen? In Bezug auf welche Themen sind Eigenerklärungen (insbesondere Angaben zum Unternehmen selbst) geeignet und in Bezug auf welche nicht?*

**Antwort:** Nein. Eigenerklärungen sollten nur ausnahmsweise als Nachweise akzeptiert

werden, wenn keine Bescheinigungen oder Zertifikate durch unabhängige Institutionen wie Behörden, zertifizierte Präqualifikationsstellen oder entsprechende Multistakeholder-Initiativen möglich sind. In diesen Fällen sind die Eigenerklärungen öffentlich zugänglich zu machen, um zusätzlich eine „Kontrolle durch Öffentlichkeit“ zu ermöglichen.

**Frage 62:**

*Sind Sie der Auffassung, dass die Vorschriften für technische Spezifikationen es ermöglichen, Überlegungen zu anderen politischen Zielsetzungen in ausreichendem Maße zu berücksichtigen?*

**Antwort:** Grundsätzlich Ja. Allerdings müsste dazu die strenge Verknüpfung der Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers an den Auftragsgegenstand gelockert werden (siehe auch unsere Antwort auf die Frage 79). Nur dann könnte die öffentliche Hand ihre besondere Rolle wahrnehmen, die darin besteht, auch im Sinne politischer Zielsetzungen konstruktiv und beispielhaft zu handeln. Dies gilt vor allem für ökologische und soziale Kriterien, die in der gegenwärtigen Praxis meist hinter kurzfristigen (typisch privatwirtschaftlichen) Überlegungen zurückstehen.

**Frage 65:**

*Eignen sich einige der in den derzeitigen Richtlinien vorgesehenen Verfahren (wettbewerblicher Dialog, Wettbewerbe) Ihrer Auffassung nach besonders gut zur Berücksichtigung der Umwelt-, Sozial-, Barrierefreiheits- und Innovationspolitik?*

**Antwort:** Die gegenwärtige Situation der „Kann-Regelung“ in Hinblick auf die Einbeziehung ökologischer und sozialer Standards überlässt es dem politischen Willen, den Kompetenzen und den vorhandenen Ressourcen der einzelnen Beschaffungsstelle, ob sie diese Möglichkeiten tatsächlich ausnutzt. Darüber hinaus ist die Sorge vor rechtlichen Interventionen von Wettbewerbern oft groß.

Es überrascht deshalb nicht, dass der übergroße Anteil der öffentlichen Beschaffung weiterhin nach dem Modell des „business as usual“ (also ohne die Berücksichtigung derartiger Standards) durchgeführt wird. Dies wird sich erst dann ändern, wenn die Einbeziehung dieser Aspekte verpflichtend und rechtssicher geregelt wird und die Beschaffungs-Praxis Unterstützungs-Maßnahmen erfährt, wie sie unser CorA-Netzwerk in seinem Vorschlag für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland entwickelt hat:

([www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf))

**Frage 66:**

*Welche Änderungen würden Sie an den in den derzeitigen Richtlinien vorgesehenen Verfahren vorschlagen, um die oben genannten politischen Ziele weitest möglich zu berücksichtigen und gleichzeitig die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Transparenz zu wahren, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen gegeben sind? Könnte die Nutzung innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien den Auftraggebern dabei helfen, die Europa 2020- Ziele zu erreichen?*

**Antwort:** Entscheidend ist, dass die EU generell klären muss, welche mit politischen Zielen verbundene Gesichtspunkte in den Ausschreibungen Berücksichtigung finden können. Eine konkrete Ausgestaltung sollte dann den Nationalstaaten überlassen bleiben.

Eine effektive Nutzung innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien könnte den Auftraggebern zum Beispiel dadurch helfen, dass allgemein interessierende Daten wie Negativlisten (Korruptionsregister) und die geforderte Liste präqualifizierter Unternehmen als elektronische Datenbank verfügbar gemacht werden. Dabei könnten die Arbeiten von spezialisierten Einrichtungen (wie beispielsweise der niederländischen Agentur SenterNovem) übernational verfügbar und nutzbar gemacht werden, um unnötige Mehrfacharbeiten auch auf europäischer Ebene einzusparen. Jedoch muss dies Teil eines Gesamtkonzeptes bilden.

**Frage 67:**

*Können Sie sich Fälle vorstellen, in denen eine Beschränkung auf lokale oder regionale Lieferanten durch legitime und objektive Gründe, die sich nicht allein auf ökonomische Erwägungen gründen, berechtigt sein könnten?*

**Antwort:** Ja. In bestimmten Fällen kann es sinnvoll sein, die lokale oder regionale öffentliche Beschaffung auch nur auf lokale oder regionale Lieferanten zu beschränken. So z.B. im Gesundheitswesen, beim Catering, in der Jugendpflege oder in anderen sensiblen Bereichen, in denen es um die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse, der Kultur und der Beziehungen der gesellschaftlichen Gruppen vor Ort geht. Diese Kenntnisse sind oft Voraussetzung für qualitativ hochwertige Dienstleistungen. Darüber hinaus können regionale Wirtschaftskreisläufe so nachhaltig gestärkt werden.

**Frage 68:**

*Glauben Sie, dass die Anwendung des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Veröffentlichung einer Bekanntmachung als Standardverfahren es einfacher machen würde, politikrelevante Überlegungen (z.B. Umwelt-, Sozial-, und Innovationspolitik) besser zu berücksichtigen?*

**Antwort:** Nein, der Kern der Leistungskriterien muss weiterhin durch die öffentliche Hand definiert werden. Dazu ist es notwendig, dass dem Staat die notwendigen fachlichen und finanziellen Ressourcen zur Kontrolle und Weiterentwicklung der Dienstleistungen zur Verfügung stehen.

**Frage 69:**

*Welche sinnvollen Beispiele für technische Kompetenzen oder sonstige auf die Förderung der Erreichung bestimmter Ziele (z. B. Umweltschutz, Stärkung der sozialen Eingliederung, Verbesserung des Zugangs für Menschen mit Behinderungen und Förderung von Innovation) ausgerichtete Auswahlkriterien würden Sie vorschlagen?*

**Antwort:** Wie im zur Frage 65 angegebenen Vorschlag für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ zusammengestellt, sollten vor allem die folgenden Auswahlkriterien Beachtung finden:

**Umweltkriterien**

Bei der Festlegung von Umweltkriterien kann auf zahlreichen bereits vorhandenen Vorschlägen und Erfahrungen aufgebaut werden. Im Ergebnis wird eine Datenbank mit produktgruppenspezifischen Kriterien benötigt, die als umweltbezogene Anforderungen in öffentliche Ausschreibungen einbezogen werden müssen. Dabei sind die Umweltkriterien innovationsoffen zu formulieren und stetig an sich ändernde Erkenntnisse, ökologische Anforderungen und Produktentwicklungen anzupassen.

Zu den Grundsätzen eines umweltfreundlichen Konsums des Staates gehören dabei u.a. die Material- und Energieeffizienz der Güter und Dienstleistungen, die Berücksichtigung der Umweltintensität der Produktionsprozesse und der Lebenszykluskosten, die Langlebigkeit und Reparaturfreundlichkeit, die Schadstoffarmut bzw. -freiheit sowie die Wiederverwertbarkeit der eingesetzten Materialien.

**Soziale Kriterien**

Der besondere Charakter sozialer Kriterien stellt für das Beschaffungswesen eine zusätzliche Herausforderung dar. Geht es um die Beschaffung von Produkten, so beziehen sich soziale Kriterien wesentlich auf die Herstellungsphase; sie sind im Endprodukt meist nicht erkennbar und daher, bei globalisierter Produktion und komplexen Zulieferketten, schwerer kontrollierbar. Die Gültigkeit der sozialen Kriterien für die gesamte Zulieferkette ist aber unabdingbar. Zudem gibt es für dieses Problem bereits Lösungsansätze, diese sind aber noch nicht in allen Produktgruppen verbreitet. Die Bewertung von Anbietern nach

sozialen Kriterien betrifft teilweise die gesamte Unternehmenspolitik in relevanten Bereichen und nicht nur das spezifische Produkt. Deshalb sollte hier die Produktbewertung durch Elemente einer Unternehmensbewertung ergänzt bzw. ersetzt werden. Auch hier kann auf bereits vorhandenen und gut legitimierten Prinzipien und Systemen aufgebaut werden. Elementare und allgemeingültige soziale Kriterien können ausgehend von international anerkannten Institutionen und Abkommen entwickelt werden.

Dies betrifft insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie die von der Internationalen Arbeitsorganisation erarbeiteten Standards. In anderen Bereichen gibt es durch bestimmte Verfahren legitimierte Systeme, wie sogenannte „Multistakeholder-Initiativen“, die die verschiedenen Interessensgruppen einschließlich der Betroffenen angemessen beteiligen und eine unabhängige Überprüfung garantieren. Diese Verfahren sind teilweise an spezifischen Gütesiegeln erkennbar.

Folgende Grundlagen sollten unbedingt als Kriterien zur Definition herangezogen werden:

### **A) Menschenrechte**

Nach allgemeinem Verständnis hat die Erklärung der Menschenrechte der UN universelle Gültigkeit. Sie gilt deshalb auch für das Handeln von Unternehmen innerhalb ihres Verantwortungsbereiches. Nähere Bestimmungen der zugrundeliegenden allgemeinen Rechte finden sich insbesondere im internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sowie in der UN Kinderrechtskonvention

### **B) Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)**

Hier sind insbesondere die so genannten „Kernarbeitsnormen“ allgemein akzeptiert und als absolutes Mindestmaß unabdingbar. Dazu gehören:

- Verbot von Zwangs- und Sklavenarbeit,
- Verbot der Diskriminierung,
- keine ausbeuterische Kinderarbeit sowie
- Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen.

Darüber hinaus gelten auch die folgenden ILO-Standards als essentiell:

- existenzsichernde Löhne,
- keine überlangen Arbeitszeiten,
- menschenwürdige Arbeitsbedingungen (Gesundheits- und Arbeitsschutz, Verbot von Misshandlungen, sexueller Belästigung und Einschüchterungen) sowie
- feste Beschäftigungsverhältnisse (mit den entsprechenden arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen).

### **C) Arbeits- und Sozialstandards in Europa**

Die öffentliche Auftragsvergabe darf die Arbeits- und Sozialstandards in Europa nicht unterlaufen. An die Stelle bisheriger öffentlicher Einkaufspraxis, die häufig eher Sozialdumping und Armutslöhne befördert, muss eine sozial verantwortungsvolle Auftragsvergabe treten: Diese trägt zur sozialen Gerechtigkeit bei, unterstützt das Engagement für „Gute Arbeit“ und hilft bei der Stabilisierung sozialer Sicherungssysteme. Wichtige derartige soziale Beschaffungskriterien sind:

#### **Tariftreue und Mindestlöhne**

Wo immer rechtlich möglich, muss bei öffentlichen Dienstleistungs- und Lieferverträgen verlangt werden, dass die ortsüblichen, tarifvertraglich ausgehandelten Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Tariftreue). Überall dort, wo keine auskömmlichen Löhne durch Tarifverträge vorgegeben sind, müssen die Auftragnehmer zur Zahlung von Mindestlöhnen verpflichtet werden.

Folgende weitere Kriterien sind geeignet, bei der Bieter-Entscheidung als zusätzliche positive Aspekte einbezogen zu werden:

• **Gleichstellungspolitik und Anti-Diskriminierungsarbeit**

(Positivbewertung von Unternehmen, die in Anlehnung an das Bundesgleichstellungsgesetz Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie sonstige Anti-Diskriminierungsarbeit durchführen);

• **Aus- und Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen**

(Positivbewertung von Unternehmen, die Ausbildungsplätze stellen und in die Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen investieren);

• **Familienfreundlichkeit**

(Positivbewertung von Unternehmen, die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergreifen);

• **Förderung nicht-prekärer, gesunder Arbeitsverhältnisse**

(Positivbewertung von Unternehmen, die Beschäftigungsgarantien abgeben und weitere Maßnahmen zur Förderung unbefristeter, nicht-prekärer und gesunder Arbeitsverhältnisse ergreifen);

• **Mitentscheidungs- und Beschwerdemöglichkeiten der Beschäftigten**

(Positivbewertung von Unternehmen der ‚solidarischen Ökonomie‘ sowie von Unternehmen, in denen Beschäftigte klare Beschwerderechte sowie möglichst auch Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte haben).

**D) Fairer Handel**

Für bestimmte Produktgruppen sollen die Kriterien des Fairen Handels gelten. Diese unabhängig überprüften und durch ein Label nachgewiesenen Kriterien sollen die Standards der Dachorganisation „Fair Labelling Organizations International“ (FLO) nicht unterschreiten

**E) Bekämpfung von Korruption**

An allen Handlungsorten sind die dort geltenden Gesetze zu respektieren und verpflichtend einzuhalten (u.a. die einschlägigen Paragraphen des Strafgesetzbuch (StGB), des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), des Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UGW), das EU-Bestechungsgesetz und die OECD-Konvention gegen Korruption).  
Notwendig sind zudem die Einrichtung eines effektiven Präventionssystems und eine regelmäßige Berichterstattung.

**Frage 70:**

*Das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots scheint am besten geeignet, um auch andere politische Ziele zu verfolgen. Wäre es im Hinblick auf eine bestmögliche Berücksichtigung dieser politischen Ziele Ihrer Auffassung nach nützlich, die bestehenden Vorschriften (für bestimmte Vertragsarten/bestimmte Sektoren/unter bestimmten Umständen) zu ändern, um*

*70.1.1. das ausschließliche Kriterium des niedrigsten Preises zu eliminieren?*

*70.1.2. die Zugrundelegung des Preiskriterium, bzw. des Gewichts, das öffentliche Auftraggeber dem Preis verleihen können, zu beschränken?*

*70.1.3. zusätzlich zum Kriterium des niedrigsten Preises und des wirtschaftlich günstigsten Angebots eine dritte Kategorie von Vorschlagskriterien einzuführen? Falls ja, welches alternative Kriterium würden Sie vorschlagen, das es sowohl ermöglicht, andere politische Zielsetzungen wirksamer zu verfolgen, als auch gewährleistet, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen und ein fairer Wettbewerb zwischen den europäischen Unternehmen gegeben sind?*

**Antwort:** Der Vorrang des Kriteriums des niedrigsten Preises ist dringend zu überwinden.

Das weitergehende Kriterium des wirtschaftlich (langfristig) günstigsten Angebotes kann an diese Stelle treten, insofern es im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung interpretiert und verstanden wird. Dazu gehört neben der notwendigen sparsamen Verwendung von Steuergeldern unbedingt auch die gleichrangige Berücksichtigung ökologischer, sozialer, und innovativer Aspekte.

**Frage 71:**

*Sind Sie der Meinung, dass das Ergebnis für Kriterien, die sich beispielsweise auf ökologische, soziale oder innovative Aspekte beziehen, auf eine bestimmte Höchstpunktzahl beschränkt werden sollte, um zu vermeiden, dass diese einen höheren Stellenwert erhalten als das Leistungs- oder Kostenkriterium?*

**Antwort:** Nein. Wie der Auftraggeber gewichtet und welche politischen und wirtschaftlichen Ziele er verfolgt, sollte allein in der Eigenverantwortung des Auftraggebers bleiben. Umgekehrt ist vielmehr die Dominanz von Kostenkriterien zu verhindern.

**Frage 72:**

*Glauben Sie, dass die Möglichkeit, ökologische oder soziale Kriterien in der Zuschlagsphase anzulegen, verstanden und genutzt wird? Sollte die Richtlinie Ihrer Meinung nach diesbezüglich expliziter sein?*

**Antwort:** Die Möglichkeit, ökologische und soziale Kriterien in der Zuschlagsphase anzulegen, sollte explizit formuliert werden. In der gegenwärtigen Situation hat die Rechtsprechung des EuGH zu einer starken Verunsicherung bei den Beteiligten geführt, indem er mit dem Ruffert-Urteil neue zusätzliche Hürden für Sozialstandards im Auftragswesen aufgebaut hat. Es ist zu fordern, dass im Rahmen einer zukunftsfähigen europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ökologische und soziale Standards wie die Erfüllung von Umweltkriterien, Tariftreue oder Ausbildung von Lehrlingen nicht ausufernden Binnenmarkt-Freiheiten untergeordnet werden dürfen.

**Frage 73:**

*Sollte Ihrer Meinung nach – insbesondere bei größeren Projekten – verbindlich vorgeschrieben werden, bei der Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots die Lebenszykluskosten zu berücksichtigen? Falls ja, halten Sie es für erforderlich/angebracht, dass die Kommissionsdienststellen eine Methodik für die Lebenszykluskosten entwickelt?*

**Antwort:** Ja. Dieses Prinzip muss angesichts der Zielsetzung nachhaltigen Wirtschaftens angewandt werden, wo immer es sinnvoll umsetzbar ist. An der Entwicklung einer entsprechenden Methodik für die Lebenszykluskosten sollten alle Stakeholder beteiligt werden.

**Frage 74:**

*Klauseln für die Auftragsausführung eignen sich vom zeitlichen Ablauf der Verfahren her am besten, um soziale Überlegungen hinsichtlich Beschäftigung und Arbeitsbedingungen der an der Ausführung beteiligten Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Teilen Sie diesen Standpunkt? Falls nein, schlagen Sie bitte die beste alternative Lösung vor.*

**Antwort:** Eine frühe Klarheit über die zu erfüllenden Sozialstandards ist deshalb wichtig, weil die Auftragnehmer diese Standards so bereits in ihren Angeboten berücksichtigen und sich auf die Erfüllung einstellen können.

**Frage 75:**

*Welche Art von Klauseln für die Auftragsausführung sind Ihrer Meinung nach besonders gut geeignet, um sozialen und umweltbezogenen Überlegungen sowie Überlegungen zur Energieeffizienz Rechnung zu tragen?*

**Antwort:** Wir weisen auf die zu Frage 69 zusammengestellten Kriterien hin.

**Frage 76:**

*Sollten bestimmte allgemeine Klauseln für die Auftragsausführung, insbesondere in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen der an der Ausführung beteiligten Arbeitnehmer, bereits auf EU-Ebene spezifiziert werden?*

**Antwort:** Ja. Dies gilt für die Einhaltung der Mindestbedingungen des europäischen Arbeits- und Sozialrechts insbesondere auf den Gebieten der Entsendung und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Allerdings dürfen EU-Klauseln nicht die Anwendung besserer örtlicher Mindeststandards verhindern.

**Frage 77:**

*Sollte der derzeitige EU-Rahmen für das öffentliche Auftragswesen Ihrer Meinung nach spezifische Lösungen für die Frage der Überprüfung der Anforderungen in der Lieferkette vorsehen? Falls ja, welche Lösungen würden Sie vorschlagen, um dieses Problem in Angriff zu nehmen?*

**Antwort:** Es ist wichtig, dass für den Auftrag geltende Umwelt- und Sozialstandards nicht durch nicht-konformes Verhalten in der Lieferkette in das Gegenteil verkehrt werden. Deshalb muss es den Auftraggebern ermöglicht werden, von den Auftragnehmern auch den Nachweis der Einhaltung angemessener Produktionsverfahren verlangen zu können. Hierzu sind unabhängige Monitoring- und Zertifizierungsverfahren zu fordern, in die unabhängige regionale NGOs, überbetrieblichen Gewerkschaften oder öffentliche Arbeitsinspektoren einbezogen sind.

Mindeststandards für einen Katalog entsprechender präziser und überprüfbarer Kriterien können unserer Antwort auf Frage 69 entnommen werden.

**Frage 78:**

*Wie könnten die öffentlichen Auftraggeber bei der Prüfung der Anforderungen am besten unterstützt werden? Würde die Entwicklung von „standardisierten“ Systemen und Unterlagen für die Konformitätsprüfung sowie von Labels ihre Arbeit erleichtern? Wie könnte bei einer solchen Vorgehensweise der Verwaltungsaufwand minimiert werden?*

**Antwort:** Ein europaweit einheitlicher Katalog würde öffentlichen Auftraggebern in allen EU-Mitgliedsstaaten Rechtssicherheit und -klarheit vermitteln. Wir verweisen in diesem Zusammenhang erneut auf unseren Vorschlag zum erwähnten „Aktionsplan“, dessen zentrale Forderungen wir in der Vorbemerkung zu dieser Stellungnahme zusammengefasst haben.

Die Entwicklung von „standardisierten“ Systemen für eine Konformitätsprüfung sowie die Nutzung von Labels würde den öffentlichen Auftraggebern ihre Arbeit prinzipiell erleichtern. Es existieren heute zahlreiche, in Multi-Stakeholder-Prozessen entwickelte und gut überwachte Öko- und Soziallabel, wie z.B. „Fair Trade“, FSC, oder das Flowerlabel. Diese Label legen ihre Kriterienkataloge offen und akkreditieren und überwachen die ausführenden Zertifizierer sowie die zertifizierten Firmen bei ihrer Arbeit. Bei Vorlage eines sog. „chain-of-custody-Zertifikates“ gilt dies auch in Bezug auf die weiteren Verarbeitungs- und Handelsstufen. Damit könnte grundsätzlich bei Vorlage eines entsprechenden Zertifikats eine aufwendige – und manchmal unter Kosten- und Zeitgesichtspunkten undurchführbare – Recherche auf Seiten der Auftraggeber für große Teile der Produktion entfallen. Dasselbe gilt für die so genannte Präqualifizierung z.B. von Baufirmen, sofern diese entweder staatlich, staatlich überwacht oder in einem Multistakeholder-Verfahren der relevanten Kreise erfolgt.

Allerdings gibt es inzwischen auch zahlreiche Label und Verfahren im Markt, die die oben genannten Qualitätskriterien nicht erfüllen. Als Maßstäbe für die Qualität und



Glaubwürdigkeit von Öko- und Soziallabels bieten sich beispielsweise der sog. ISEAL-Code und die ISEAL-Credibility Principles an (siehe [www.isealalliance.org](http://www.isealalliance.org)).

Die Vorlage von Zertifikaten solcher Prozesse sollte den verantwortungsbewussten Auftraggebern nicht die Möglichkeit nehmen, dennoch Nachweise zu einzelnen Aspekten verlangen zu können, auch wenn diese im Rahmen der Zertifizierung bereits zu prüfen gewesen wären.

**Frage 79:**

*Einige Beteiligte schlagen vor, die obligatorische Verknüpfung der Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers an den Auftragsgegenstand abzuschwächen oder sogar ganz fallen zu lassen. ...Stimmen Sie diesem Vorschlag zu? Welche Vor- und Nachteile hätte Ihrer Meinung nach eine Lockerung oder Abschaffung der Verknüpfung mit dem Auftragsgegenstand?*

**Antwort:** Eine Lockerung der Verknüpfung der Anforderungen an den Auftragsgegenstand würde nicht nur den öffentlichen Auftraggebern ein erheblich höheres Maß an Flexibilität und Eigenverantwortung zugestehen. Es würde darüber hinaus der Sonderrolle, die die öffentliche Hand hat, entsprechen: Sie bräuchte sich bei der Auftragsvergabe nicht mehr ausschließlich von kurzfristigen privatwirtschaftlichen Überlegungen leiten zu lassen. Insgesamt wäre die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien besser umzusetzen. Nachteile sind nicht erkennbar.

**Frage 80:**

*Wenn diese Verknüpfung gelockert werden sollte, welche Korrekturmechanismen sollten dann ggf. eingeführt werden, um die Risiken einer Diskriminierung und erheblicher Wettbewerbsbeschränkungen zu minimieren?*

**Antwort:** Weder Diskriminierungen noch erhebliche Wettbewerbsbeschränkungen sind bei einer sachgerechten und umfassenden Ausschreibung zu erwarten.

**Frage 81:**

*Könnten KMU Ihrer Auffassung nach Probleme mit der Einhaltung der verschiedenen Anforderungen haben? Falls ja, wie sollte damit umgegangen werden?*

**Antwort:** Eine einheitliche europäische Lösung würde auch KMUs die Möglichkeit geben, ihre Lieferketten mit den Anforderungen abzugleichen. Ferner verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 78 und die dort unterbreiteten Vorschläge. Forderungen nach einer Absenkung oder verzögerten Einführung von Standards mit Rücksicht auf KMUs sind vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

**Frage 82:**

*Wenn Sie der Ansicht sind, dass die Verknüpfung mit dem Auftragsgegenstand gelockert bzw. abgeschafft werden sollte, in welcher Phase des Vergabeverfahrens sollte dies geschehen?*

**Antwort:** Dies sollte in der Zuschlagsphase geschehen.

**Frage 82.1:**

- i. *Gibt es Ihrer Meinung nach gute Gründe, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen die Anforderung, dass diese im Hinblick auf die Verfahrens- und Produktionsmethoden den Merkmalen des Produkts Rechnung zu tragen haben abzuschwächen, damit auch Elemente erfasst werden können, die nicht im Zusammenhang mit den eigentlichen Produktmerkmalen stehen (wenn beispielsweise beim Kaffeekauf der Lieferant aufgefordert wird, den Erzeugern eine*

*Prämie zu zahlen, die in Tätigkeiten zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung lokaler Gemeinschaften investiert werden soll)?*

**Antwort:** Ja. Diese Option wäre nicht nur für die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung. Auch auf EU-Ebene wird seit langem die soziale und ökologische Unternehmensverantwortung großgeschrieben. Durch entsprechende Spielräume für öffentliche Auftraggeber könnten sozial verantwortlich handelnde Unternehmen Vorteile realisieren.

**Frage 82.2:**

*Sollten die EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe es den öffentlichen Auftraggebern gestatten, Auswahlkriterien anzuwenden, die nicht mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehende Unternehmensmerkmale betreffen, z. B. die Aufforderung an die Bieter, bei ihrer Einstellungspolitik die Gleichstellung der Geschlechter zu gewährleisten bzw. generell eine Quotenpolitik für bestimmte Personenkategorien (z. B. Arbeitssuchende, Behinderte) anzuwenden?*

**Antwort:** Ja.

**Frage 82.3:**

- ii. *Vertreten Sie die Auffassung, dass die Verknüpfung mit dem Auftragsgegenstand in der Zuschlagsphase gelockert oder abgeschafft werden sollte, um anderen politischen Erwägungen Rechnung zu tragen (z. B. Extrapunkte für Bieter, die Arbeitssuchende beschäftigen)?*

**Antwort:** Wir verweisen hier auf unsere Ausführungen zu den Fragen 79 und 82.1.

**Frage 82.3.1:**

*Andere Zuschlagskriterien als der günstigste Preis/das wirtschaftlich günstigste Angebot oder Kriterien, die nicht mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen, könnten zu Diskrepanzen zwischen der Anwendung der EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und der Anwendung der Bestimmungen für staatliche Beihilfen führen, da Aufträge, die aufgrund anderer als wirtschaftlicher Kriterien vergeben werden, auf die Gewährung staatlicher Beihilfen hinauslaufen könnten, was aufgrund der einschlägigen EU-Vorschriften problematisch sein kann. Teilen Sie diese Besorgnis? Falls ja, wie sollte dieses Problem gelöst werden?*

**Antwort:** Wir teilen diese Sorge nicht. Weder das EU-Wettbewerbsrecht noch die Beihilfe-Regelungen sind Selbstzweck. Wenn sich durch genannte Regelungen Arbeitsbedingungen und Lebenschancen innerhalb und außerhalb Europas verbessern, werden die öffentlichen Auftraggeber nicht nur ihrem ureigensten Auftrag eher gerecht – sie fördern damit auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt bzw. unterstützen eine global nachhaltige Entwicklung.

**Frage 82.4.:**

*Sollten die EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe es Ihrer Meinung nach den öffentlichen Auftraggebern gestatten, Auftragsausführungsklauseln vorzuschreiben, die nicht streng an die Lieferung der betreffenden Güter und Dienstleistungen geknüpft sind (z. B. Aufforderung an den Auftragnehmer, für seine Beschäftigten Kinderbetreuungseinrichtungen zu schaffen, oder Aufforderung an den Auftragnehmer, einen bestimmten Anteil der Vergütung sozialen Projekten zukommen zu lassen)?*

**Antwort:** Solange es keine gesetzlichen Regelungen gibt, sind entsprechende Auftragsausführungsklauseln zu begrüßen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den Fragen 82.3.1 und 82.1.

**Frage 83:**

*Sind EU-weit geltende Verpflichtungen hinsichtlich des Beschaffungsgegenstands Ihrer*

*Ansicht nach ein guter Weg, um andere politische Ziele zu erreichen? Was wären die wichtigsten Vor- und Nachteile einer solchen Vorgehensweise? Für welche Produkt-/Dienstleistungsbereiche oder Politikbereiche wären Verpflichtungen hinsichtlich des Beschaffungsgegenstands Ihrer Ansicht nach von Nutzen? Führen Sie Ihre Antwort bitte näher aus. Bitte nennen Sie Beispiele von Mitgliedstaaten, deren Beschaffungspraxis auf EU-Ebene übernommen werden könnte.*

**Antwort:** Wir begrüßen es, dass an den Beschaffungsgegenstand und seine Umsetzung – das heißt an den Auftrag und die Auftragsumsetzung – soziale und ökologische Kriterien angelegt werden sollen. EU-weite Anforderungen hätten den Vorteil, dass z.B. im Bereich Energieeinsparung, Energie- und Ressourceneffizienz einheitliche Standards etabliert werden könnten. Wenn sich harmonisierte Anforderungen am jeweiligen Stand der Technik orientieren würden, könnte die öffentliche Auftragsvergabe zu neuer Dynamik bei den notwendigen Effizienzfortschritten beitragen.

Unserer Kenntnis nach werden die von uns geforderten Umsetzungsschritte in den Niederlanden bereits zum großen Teil verfolgt.

**Frage 84:**

*Sollten EU-weit geltende Verpflichtungen zum Beschaffungsgegenstand in Rechtsvorschriften für spezifische politische Bereiche (Umwelt, Energie, Soziales, Zugänglichkeit usw.) eingebettet oder im Rahmen der allgemeinen EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auferlegt werden?*

**Antwort:** Aus unserer Sicht hat der öffentliche Sektor eine Vorbildrolle, was soziale Entwicklung und ökologische Modernisierung angeht. Folglich sollten Verpflichtungen zum Beschaffungsgegenstand auch im Rahmen der allgemeinen EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auferlegt werden. Ziele und Standards für einzelne Produkte und Dienstleistungen sollten stetig angehoben werden, sie können so Pfade zur Erreichung langfristiger Nachhaltigkeitsziele der Union (Integration, Energieproduktivität etc.) beschreiben.

**Frage 85:**

*Sollten Verpflichtungen hinsichtlich des Beschaffungsgegenstands Ihrer Ansicht nach auf nationaler Ebene festgelegt werden? Glauben Sie, dass solche nationalen Verpflichtungen zu einer möglichen Fragmentierung des Binnenmarkts führen können? Falls ja, wie kann dieses Risiko am besten verringert werden?*

**Antwort:** Kein Mitgliedstaat sollte durch europäische Vergabevorschriften daran gehindert werden, über seine Beschaffungspolitik höhere ökologische oder soziale Standards (zum Beispiel höhere CO<sub>2</sub>-Verbrauchsminderungen) zu erreichen. Wenn dies dazu führt, dass technisch rückständige Anbieter nicht mehr zum Zuge kommen können, ist das gut und richtig, weil es den Anreiz für deren eigene Innovationsbemühungen erhöht. Dasselbe gilt auch auf dem Gebiet des Sozialen. Grundsätzlich sollten die jeweils zugrunde gelegten Anforderungen aber andererseits – bei einiger Anstrengung – von jedem Anbieter erfüllt werden können und nicht diskriminierend sein.

Wir halten es nicht für die Aufgabe der Europäischen Union und nicht für mit den Zielen der Verträge vereinbar, die sozial und ökologisch rückständigsten Unternehmen vor höheren Anforderungen in einzelnen anderen Mitgliedstaaten zu schützen und so beispielsweise Niedriglöhne und Umweltverbrauch zu fördern.

---

CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung  
co/ Germanwatch  
Schiffbauerdamm 15  
10117 Berlin

[www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de) Koordination: Volkmar Lübke, +49/172/5400582, [v.luebke@gmx.de](mailto:v.luebke@gmx.de) -