



Evaluierung und Auswirkungen des EU-Vergaberechts und der EU-Vergabepolitik

Gemeinsamer erster Beitrag für die GD MARKT
Hintergrundpapier vom 26.05.2010

November 2010

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte

Dieser Beitrag wurde von einer Arbeitsgruppe mit Beteiligung von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im Sozial- und Umweltbereich erarbeitet (siehe Logos auf dem Deckblatt und Liste auf der letzten Seite). Diese Gruppe arbeitet seit einiger Zeit an grundsatzpolitischen Themen mit Bezug zum öffentlichen Auftragswesen.

Es handelt sich hierbei um einen ersten Beitrag zur Evaluierung der Folgen und Wirkungen des EU-Vergaberechts und der EU-Vergabepolitik, mit denen sich zurzeit die GD Binnenmarkt der Europäischen Kommission befasst, und der die Erfahrungen der Gruppe mit einer Reihe von Themen und Politikbereichen in Verbindung mit dem öffentlichen Auftragswesen reflektiert. Der Bericht geht näher auf die folgenden wichtigen Punkte ein:

- Erhebliche innere Widersprüche im Politikansatz der Europäischen Kommission zur Frage des öffentlichen Auftragswesens und der Verpflichtungen der Kommission im Rahmen der Verträge. Diese Widersprüche gibt es auch in anderen Gesetzgebungs- und Politikbereichen der EU. Der Beitrag geht auf diese Unstimmigkeiten ein, die in bestimmten Bereichen zu einer widersprüchlichen Politik führen, und fordert die EU-Kommission nachdrücklich auf, sich bei der Gestaltung ihrer Vergabevorschriften und ihrer Vergabepolitik stärker für die Förderung positiv sozialer und umfassend nachhaltiger entwicklungspolitischer Verpflichtungen einzusetzen.
- Die Vorgabe, im öffentlichen Auftragswesen möglichst umfassend Kosten zu sparen, und die unzureichenden Möglichkeiten und Motivationen für andere politische Zielvorgaben besonders im Bereich Soziales, menschenwürdige Arbeit und Beschäftigungsziele führen dazu, dass das öffentliche Auftragswesen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in der Lage ist, umfassend zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen beizutragen.
- Eine Reform der Rechtsvorschriften und der Vergabepolitik sollte die Möglichkeiten der öffentlichen Auftragsvergabe stärken, einen Beitrag zu diesen Zielen leisten zu können. Eine solche Entwicklung entspräche den Bestimmungen des neuen Vertrags, die einem sozialen Europa mehr Gewicht geben. Dies beinhalten zum Beispiel der Artikel 3.3 und der Artikel 14 sowie das Protokoll 26 und die Grundrechtecharta sowie das in Artikel 11 festgeschriebene Integrationsprinzip.
- Der Evaluierungsprozess muss dieses nicht hinnehmbare Ungleichgewicht thematisieren und nachdrücklich darauf hinweisen, dass ein gutes Preis-Leistungsverhältnis in öffentlichen Aufträgen nicht unbedingt den niedrigsten Preis bedeutet, sondern dass es dabei um einen weiter gefassten sozialen, ethischen und ökologischen Nutzen geht, der bei der Vergabeentscheidung eindeutig berücksichtigt werden muss. Die Europäische Kommission muss gründlich abschätzen, inwiefern die Vergabevorschriften und die Vergabepolitik einen Beitrag zur Umsetzung der übergeordneten Ziele der EU geleistet haben, nämlich:
 - menschenwürdige Arbeit
 - Lohngleichstellung
 - Geschlechtergleichstellung
 - nachhaltige Entwicklung
 - fairer Handel

- sozialer Zusammenhalt
- sozialer Dialog und Förderung von Kollektivvereinbarungen
- Umwelt- und Klimaschutz
- Unterstützung der internationalen Entwicklung
- Einbeziehung der Zuverlässigkeit von Lieferketten und Förderung der Transparenz.

Wir sind der Auffassung, dass das öffentliche Auftragswesen hinter allen diesen Forderungen zurückbleibt und als Handlungsinstrument nicht die Möglichkeiten für einen konkreten Fortschritt in diesen Bereichen nutzt. Dies muss umgehend korrigiert werden.

- Die Menschen in Europa und zunehmend auch die Unternehmen berücksichtigen (oftmals auch aufgrund des Drucks der öffentlichen Meinung) immer öfter sozial- und umweltpolitischen Dimensionen bei ihren Kaufentscheidungen für Produkte oder Dienstleistungen. Diese Überlegungen fordern sie ebenfalls von ihren Regierungen und Behörden. Die EU sollte Vergabebehörden verstärkt darin unterstützen, Produkte und Dienstleistungen auf der Grundlage von Entscheidungen zu kaufen, die die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen.
- Finanziell quantifizierbare Kosten sind selten eine zuverlässige Größe oder eine solide Grundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Öffentliche Aufträge, die den vorgesehenen Etat überschreiten, sind in der EU gängige Praxis, das gilt besonders für Verträge im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPPs). Bei ÖPPs kann man die Mehrkosten evtl. noch auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, dadurch werden sie aber nicht weniger real. Es gibt zahllose Beispiele für Verträge (besonders Outsourcing-Verträge), bei deren Vergabe der niedrigste Preis entscheidend war, die dann aber nicht die geforderte Produkt- oder Dienstleistungsqualität liefern und gekündigt und neu vergeben werden müssen.

1. Einleitung

Wir begrüßen die Gelegenheit, einen Beitrag zu der laufenden Evaluierung der Folgen und Wirkungen des Vergaberechts und der Vergabepolitik der EU durch die Kommission leisten zu können. Wir hoffen, dass es sich hierbei um eine ernsthafte und weitreichende Einschätzung dieses wichtigen Politikbereichs handelt.

Dieser Text ist eine erste Antwort auf das Hintergrundpapier der GD Markt vom 26. 05. 2010, und wir hoffen, dass wir auf einer kontinuierlichen Basis einen Beitrag zu diesem Prozess leisten können. Dies soll durch weitere schriftliche Darstellungen zu speziellen Themen, Treffen mit Ihrer Direktion und durch Teilnahme an Konferenzen, Seminaren und Anhörungen während des Evaluierungsprozesses und in der Zeit danach erfolgen.

2. Der Kontext der Konsultation

Als Ausgangspunkt beginnt das Hintergrundpapier der GD Markt vom 26. 05. 2010 mit der Feststellung, dass *die Evaluierung die Möglichkeit bietet festzustellen, ob das EU-Vergaberecht seine Ziele erreicht hat, ob diese Ziele in einem sich ändernden Kontext noch relevant sind und ob es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen des aktuell geltenden Regelungsrahmens gibt.* Leider beschreibt das Hintergrundpapier diese Ziele nicht; dies wird ganz sicher ein Thema der Debatten während des Evaluierungsprozesses sein. Es wäre hilfreich gewesen festzustellen, ob die Stärkung der sozialen Dimension des öffentlichen Auftragswesens, die Unterstützung des Ziele der Vollbeschäftigung sowie die Förderung menschenwürdiger Arbeit,

der Einhaltung von Arbeitsnormen, der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes zu den Zielen der EU-Kommission in diesem Bereich gehören. Wir sind der Überzeugung, dass diese Ziele jetzt und in Zukunft ein wichtiger Bestandteil der öffentlichen Auftragsvergabe sind. Leider sind dies Ziele, von deren Umsetzung das EU-Vergaberecht und die Vergabepaxis bis heute weit entfernt sind. Dies wird eine grundlegende Veränderung auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten erfordern.

Das Hintergrundpapier führt für die Evaluierung zwei Gründe an:

1. *Ermittlung der Möglichkeiten zu mehr Wirtschaftlichkeit ... im Interesse einer Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu den geringstmöglichen Kosten und*
2. *Bessere Nutzung der Möglichkeiten der öffentlichen Auftragsvergabe, andere politische Zielsetzungen zu unterstützen ... Prüfung der Möglichkeit einer Verbesserung der derzeitigen Vorschriften, damit andere grundsatzpolitische Ziele unterstützt werden können.*

Wir begrüßen, dass in Punkt 2 die wichtige Rolle der EU-Vergabepolitik und der Vergabevorschriften zur Durchsetzung übergeordneter politischer Ziele der EU erkannt wird. Nach unserer Auffassung gibt es aber einen Konflikt zwischen dieser Erkenntnis und der Forderung in Punkt 1. Nach unserer Erfahrung führt die einseitige Zielvorgabe möglichst geringer Kosten in Verbindung mit den unzulänglichen Grundlagen in den Rechtsvorschriften, auch andere politische Ziele besonders in den Bereichen Soziales, menschenwürdige Arbeit und Beschäftigung zu verfolgen, allzu oft dazu, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der Kostenfaktor das entscheidende Argument ist und wichtige politische Ziele zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen ins Hintertreffen geraten.

Wir müssen enttäuscht feststellen, dass selbst in dem vor kurzem (Oktober 2010) fertiggestellten Leitfaden der Kommission zur sozial verantwortlichen Vergabe öffentlicher Aufträge das Kostenthema allzu oft als Argument gegen die Berücksichtigung diverser sozialer und ethischer Ansätze in der Vergabepolitik ins Feld geführt wird, obwohl der Leitfaden genau diese Alternativen fördern soll! Wir weisen auch darauf hin, dass die Nichtbeachtung sozialer und ökologischer Kriterien bei der Auftragsvergabe ebenfalls ihren Preis kostet. Der dürfte unserer Einschätzung nach höher sein, auch wenn diese Mehrkosten nach allgemeiner Auffassung schwieriger zu quantifizieren sind. Die Menschen in der EU und auch einige Unternehmen berücksichtigen beim Einkauf von Waren oder Dienstleistungen bereits soziale und ökologische Ziele. Die EU-Rechtsvorschriften sollten die Vergabebehörden nicht daran hindern, sich auf der Grundlage von Überlegungen zu einer nachhaltigen Entwicklung für bestimmte Produkte und Dienstleistungen zu entscheiden.¹

Wir hoffen, dass der Evaluierungsprozess dieses nicht akzeptable Ungleichgewicht anspricht, und weisen noch einmal darauf hin, dass sich ein gutes Preis-Leistungsverhältnis in öffentlichen Aufträgen nicht unbedingt am niedrigsten Preis zeigt, sondern dass der weiter gefasste soziale, ethische und ökologische Nutzen bei der Vergabeentscheidung eine gewichtige Rolle spielen muss – unabhängig von dem Argument, dass eine finanzielle Quantifizierung dieses Nutzens schwierig sei. Die EU-Kommission und einige Behörden überbewerten die Bedeutung konkreter Preisangaben für diese Vorteile (wobei dies oft als Entschuldigung für deren Nichtberücksichtigung

¹ Ein Eurobarometer-Bericht über „International Trade“ vom 9. November 2010 zeigt, dass „fast 40% [der EU-Bürger] mehr für Produkte zahlen würden, wenn bei ihrer Herstellung bestimmte soziale und ökologische Standards eingehalten werden oder damit ein Entwicklungsland unterstützt wird“ (Seite 35). Bericht siehe: <http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/public-opinion>

im Vergabeprozess angeführt wird). Sinnvoller wäre es, die positiven Wirkungen dieses Nutzens zu akzeptieren und aktiv für sie einzustehen.

Der Evaluierungsprozess darf auch nicht den Beitrag zu gering einschätzen, den der Vergabeprozess als positives Handlungsinstrument zu mehr Beschäftigung und Wachstum vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise und auch darüber hinaus leisten kann. Wir wünschen uns, dass die Ziele der EU-Vergabepolitik in Zukunft deutlich stärker auf die Unterstützung und Förderung besserer Arbeitsplätze sowie hochwertiger Dienstleistungen und Waren in Europa und im Ausland ausgerichtet werden. Um dies effektiv und in Übereinstimmung mit den Zielen der EU-Strategie Europa 2020 durchzuführen, sind eine Flexibilisierung der Vorschriften und zwingende Anforderungen erforderlich.

Die Auswirkungen der Krise mögen die Behörden immer öfter dazu veranlassen, sich nur an den niedrigsten Angebotspreisen zu orientieren. Die EU-Kommission muss deshalb eine Führungsrolle übernehmen und Regierungen und Vergabebehörden motivieren, öffentliche Aufträge als Instrument zur Förderung von Beschäftigung, Kompetenzentwicklung und sozialer Integration zu nutzen, um den Markt in eine positive Richtung zu beeinflussen.

Die EU-Kommission muss im Evaluierungsprozess akzeptieren, dass quantifizierbare Kosten nicht immer zuverlässig oder eine gute Grundlage für die Erteilung eines Auftrags sind. Öffentliche Aufträge, die den vorgesehenen Etat überschreiten, sind in der EU inzwischen der Normalfall. Das gilt besonders für Verträge im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPPs). Es gibt zahlreiche Beispiele für Verträge (besonders Outsourcing-Verträge), bei deren Vergabe der niedrigste Preis entscheidend war, die dann aber nicht die geforderte Produkt- oder Dienstleistungsqualität liefern und die gekündigt und neu vergeben werden müssen. Die EU-Kommission muss sich intensiver mit der Erfassung und Überwachung der qualitativen Aspekte dieser Verträge befassen. Solche Situationen kommen selten auf der Ebene der EU-Institutionen oder der Regierungen der Mitgliedsländer zur Sprache, sie sind aber ein allgegenwärtiges Problem mit erheblichen Folgekosten, Schäden und Verlusten für die BürgerInnen, wenn diese Dienstleistungen oder Arbeiten nur schlecht oder aber überhaupt nicht erbracht oder ausgeführt werden. Dazu entstehen den auftraggebenden Behörden weitere Kosten durch Verzögerungen und verwaltungstechnische bzw. juristische Verfahren.

Der Monti-Bericht über die Zukunft des Binnenmarktes² erkennt, dass es Möglichkeiten für einen stärkeren Einsatz der öffentlichen Auftragsvergabe als Mittel der Umsetzung politischer Zielsetzungen gibt, so wie wir es bereits oben erwähnt haben. Monti geht aber schwerpunktmäßig und spezifischer auf die Energiewirtschaft und den Klimawandel ein.

Wir fordern die EU-Kommission nachdrücklich auf, im Rahmen einer gründlichen Abschätzung zu beurteilen, inwieweit die Vergabevorschriften und die Vergabepolitik einen Beitrag zur Umsetzung der weiter definierten Ziele der EU geleistet haben. Als solche sind zu nennen eine größere Gewichtung von Bereichen wie menschenwürdige Arbeit, Lohngleichstellung, nachhaltige Entwicklung, fairer Handel, sozialer Zusammenhalt, sozialer Dialog und Förderung von Kollektivvereinbarungen, Umwelt- und Klimaschutz, Unterstützung der internationalen Entwicklung, Zuverlässigkeit von Lieferketten und Förderung der Transparenz. Wir sind der Meinung, dass die EU in all diesen Bereichen hinter den Vorgaben zurückgeblieben ist, hier besteht Korrekturbedarf. Der Evaluierungsprozess muss sich am Handlungsbedarf orientieren, um so zu einem effektiveren Handlungsinstrument zur zukünftigen Umsetzung dieser Ziele zu werden.

Das öffentliche Auftragswesen (und allgemein die Binnenmarktpolitik) können sich nicht von der gemeinsamen Verantwortung der EU-Institutionen freisprechen, in diesen Bereichen etwas zu

² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_en.pdf

bewegen. Die aktuell geltenden Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Vergabepolitik sind zu eng und zu restriktiv gefasst, um die wichtigsten Ziele einer sozialen und ökologischen nachhaltigen Entwicklung vollständig zu erreichen. Hier gibt es eklatante Widersprüche zwischen der Binnenmarktpolitik mit ihrer Einflussnahme auf das öffentliche Auftragswesen und den weiter gefassten legislativen und grundsatzpolitischen Sozial- und Nachhaltigkeitszielen der EU, auf die vielfach in den EU-Verträgen verwiesen wird (menschenwürdige Arbeit, Vollbeschäftigung, soziale Marktwirtschaft, nachhaltige Entwicklung). Diese Widersprüche müssen thematisiert werden. Nach unserer Auffassung sollte die Stärkung der Möglichkeiten der öffentlichen Auftragsvergabe, zur Umsetzung dieser Ziele beizutragen, im Mittelpunkt dieser aktuellen Überprüfung stehen.

3. Vergabepolitik als Spiegel der allgemeinen EU-Politik

Diese erste Antwort geht detaillierter auf einige Bereiche ein, in denen der politische Ansatz der EU-Kommission für das öffentliche Auftragswesen im Widerspruch zu anderen Bereichen der EU-Politik steht, die ebenfalls einen Bezug zum Auftragswesen haben oder dieses beeinflussen. Insbesondere weisen wir auf die Notwendigkeit der umfassenden Beachtung der Vertragsbestimmungen hin, die ein soziales Europa stärken (wie Artikel 3.3 des AEUV) und uns die Möglichkeit für die Entwicklung einer modernen sozialen Marktwirtschaft geben. Artikel 14 des AEU-Vertrags bestätigt, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) ein fester Bestandteil des europäischen Sozialmodells sind. Das Protokoll 26 stellt unmissverständlich die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Erbringung dieser Art von Diensten fest, während die Charta der Grundrechte das Recht der BürgerInnen auf den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festschreibt. In der Mitteilung der Kommission über die Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte³ erinnert die Kommission daran, dass alle EU-Rechtsakte „in vollem Umfang mit der Charta im Einklang stehen müssen“.

Der Vertrag von Lissabon enthält eine „horizontale Sozialklausel“ (Artikel 9) folgenden Inhalts: Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“ Wie auch schon in einem Papier des belgischen Ratsvorsitzes zu lesen war, fordert die horizontale Sozialklausel des neuen Lissabon-Vertrages zu größerem Augenmerk für die soziale Dimension der Politiken der Europäischen Union auf. Die Berücksichtigung der sozialen Folgen sämtlicher europäischen Politiken erfordert einen strukturierten Dialog unter allen europäischen Institutionen und innerhalb derselben. Dies bedeutet auch, dass sämtliche politischen Bereiche des Rates und der Kommission vom spezifischen Fachwissen des sozialen Bereichs profitieren.“⁴

Die wichtigsten Widersprüche auf einen Blick:

i) Das soziale Europa – auf der Suche nach einem Interessenausgleich

Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aus dem sozialen Bereich kritisieren in erster Linie das Fehlen einer sozialen Dimension im Binnenmarkt.⁵ Eine Evaluierung und potenzielle

³ KOM (2010) 573 endgültig

⁴ Hintergrundpapier des belgischen Ratsvorsitzes 2010

http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_en.pdf

⁵ So heißt es zum Beispiel in der EGB-Entschließung vom März 2010 „Eine neue soziale Dynamik für die Binnenmarktstrategie“, dass auf die Gewerkschaftsforderung nach einer „sozialeren Dimension“ des Binnenmarktes bisher keine adäquate Antwort erfolgt sei, und dass es bei der Umsetzung der sozialen Ziele Europas noch einigen Nachholbedarf gebe.

Revision der Vergaberichtlinien bieten die Gelegenheit, diese einseitige Ausrichtung zu korrigieren. Das Ziel der Überarbeitung sollte eine Neuausrichtung der Vergabepolitik mit dem Ziel einer „sozialen Marktwirtschaft“ sein, so wie es die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon⁶ vorsehen und wie es zum Erreichen eines nachhaltigen Fortschritts für die Gesellschaft innerhalb und außerhalb Europas erforderlich ist. Über mehrere Jahrzehnte kann die EU auf eine bemerkenswerte Entwicklung ihrer Sozial- und Beschäftigungspolitik und der damit einhergehenden Rechtsvorschriften zurückblicken, die unser *Soziales Europa* definieren, und doch hat es bedauerlicherweise niemals einen wirklichen Ausgleich zwischen der sozialen und der wirtschaftlichen Dimension des EU-Binnenmarktes gegeben. In den vergangenen Jahren sind die Bedenken gestiegen, dass die Freiheiten und Rechte der Wirtschaft und des Binnenmarktes einen immer höheren Stellenwert erhalten als die sozialen Rechte und Freiheiten der ArbeitnehmerInnen und der EU-BürgerInnen ganz allgemein. Das entfremdet die EU den Menschen und macht sie als Projekt zunehmend unbeliebt. Die EU-Kommission muss handeln, um dieses Ungleichgewicht zu korrigieren.

Der Vertrag von Lissabon nennt als erklärtes Ziel die soziale Marktwirtschaft und beinhaltet eine Rechtsgrundlage für die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Und doch leistet die Vergabepolitik wenig, um Beschäftigung, soziale Einbindung, menschenwürdige Arbeit und Arbeitsnormen zu unterstützen oder gute Arbeitsbedingungen und Kollektivvereinbarungen zu fördern und die Rolle der Gewerkschaften in den industriellen Arbeitsbeziehungen anzuerkennen.

Die Auswirkungen der Entscheidungen des EuGH besonders in den Rechtssachen Laval, Rueffert und Luxemburg haben zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit in der öffentlichen Auftragsvergabe geführt und die oben genannten Grundsätze weiter beeinträchtigt und zu einer Gegenbewegung geführt. Dieser Konflikt muss gelöst werden, wenn wir die Integrität des Begriffs des *sozialen Europas* bewahren wollen. Öffentliches Geld sollte nicht für die Unterstützung von Unternehmen verwendet werden, die lokale Arbeitsregelungen und -bedingungen, Arbeitsnormen und Beschäftigungssicherheit umgehen und individuell oder kollektiv verhandelte Arbeitsrechte aushebeln. Diese EuGH-Urteile öffnen solchen Praktiken Tür und Tor und sind auch wenig hilfreich, wenn es um die Ratifizierung und Anwendung des IAO-Übereinkommens 94⁷ geht (über Arbeitsklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge). Das Übereinkommen schreibt vor, dass alle Bieter die besten lokal üblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Die EU-Kommission muss ihre Vergabepolitik so entwickeln, dass die Annahme des IAO-Übereinkommens 94 unterstützt und gefördert und nicht unterminiert wird.

Kommissar Barnier hat versprochen, den „*Binnenmarkt in den Dienst des menschlichen Fortschritts zu stellen, gegen Sozialdumping vorzugehen ... und Dienste von allgemeinem Interesse zu schützen*“. Dies bedeutet in der EU-Kommission kollektive und konkrete Aktionen, um die negativen Auswirkungen dieser EuGH-Entscheidungen umzukehren.

In den vor kurzem veröffentlichten Vorschlägen für eine Binnenmarktakte hat Kommissar Barnier diese Themen weiter entwickelt. Die EU-Kommission muss jetzt ernsthaft die besonders in den Vorschlägen 20 und 30 angesprochenen Punkte in Angriff nehmen und rechtsverbindliche Lösungen anbieten, die reale Fortschritte bei der Einhaltung fundamentaler Rechte sicherstellen. Auch die Entsenderichtlinie muss überarbeitet werden, damit sie den Schutz, die Rechtssicherheit und die gleiche Behandlung von Arbeitskräften bietet, für die sie ursprünglich gedacht war.

⁶ Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass die EU auf einer „im hohen Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ beruht (Artikel 3.3). Durch die Annahme dieses Vertrags hat die EU ihre programmatische Verpflichtung auf die soziale Marktwirtschaft als „wünschenswertes europäisches Sozialmodell“ bekräftigt.

⁷ Das Übereinkommen wurde von 59 Länder ratifiziert, darunter auch mehrere EU-Mitgliedstaaten: Österreich (1951), Dänemark (1955), Frankreich (1951), Finnland (1951), Belgien (1952), Spanien (1971), Italien (1952), Niederlande (1952) und Zypern (1960)

Wir brauchen die eindeutige Anerkennung der Tatsache, dass soziale Überlegungen die von allen geteilten Gemeinwohlinteressen fördern und dass diese immer einen höheren Stellenwert haben müssen als Marktfreiheiten und Marktgesetze. Wer soziale und ethische Erwägungen außen vor lässt, wird einen Unterbietungswettbewerb auf breiter Front eröffnen und Sozialdumping fördern. Dies wiederum wird die Anzahl der erwerbstätigen Armen sowie ArbeitnehmerInnen in prekären Beschäftigungsverhältnissen erhöhen und steht im eklatanten Widerspruch zu Inhalt und Sinn der EU-Agenda für menschenwürdige Arbeit. Die mittel- und langfristigen direkten und indirekten Kosten, die sich daraus für die Gesellschaften in Europa und überall auf der Welt ergeben, sollten nicht unterschätzt werden und sind zu vermeiden.

ii) Geschlechtergleichstellung

Die Europäische Kommission fordert in ihrer Mitteilung⁸ „*Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles*“ die nationalen Behörden auf, „*mit allen zu Gebote stehenden Mitteln das Lohngefälle bei ihren Behörden abzubauen und bei ihren Lieferanten und Dienstleistern im Zuge der Ausführung von öffentlichen Aufträgen auf die Gleichheit des Arbeitsentgelts hinzuwirken*“. Die Europäische Kommission sollte zwingende Bestimmungen zur Verbesserung der Gleichstellung durch die Vergabe öffentlicher Aufträge entwickeln. Einige Mitgliedstaaten haben in diesem Bereich gesetzliche Regelungen, aber hier besteht Bedarf nach mehr Konsistenz in den Mitgliedstaaten und nach mehr obligatorischen Bestimmungen auf EU-Ebene.

Die öffentliche Auftragsvergabe könnte ein wichtiges Handlungsinstrument werden, um das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verkleinern. Die Europäische Kommission hat wiederholt zu verstehen gegeben, dass das permanente Verfehlen dieses seit lange feststehenden grundsätzlichen Ziels nicht akzeptabel ist. Die öffentliche Auftragsvergabe gibt der EU und ihren Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, die Umsetzung dieser Vorgabe gezielt anzugehen, indem sie beispielhaft mit einer Kombination aus wirksamen Anreizen und Sanktionen vorangeht. Dieses Instrumentarium ist in diesem Bereich zwingend erforderlich.

iii) Sozialer Zusammenhalt

Das EU-Programm zur Förderung der sozialen Eingliederung fordert die Behörden auf, einen „Rahmen“ zur Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Die vor kurzem von den intersektoralen Sozialpartnern geschlossene Vereinbarung⁹ über „*integrative Arbeitsmärkte*“ weist ebenfalls auf die Notwendigkeit politischer Anreize hin, um konkrete Aktionen zu fördern. Das Vergaberecht für öffentliche Aufträge muss deutlich flexibler werden, um Beschäftigungsmöglichkeiten für die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen zu fördern.

Zwar wurden bei der 2004 durchgeführten Revision der Richtlinien einige Fortschritte mit vorbehaltenen Aufträgen für geschützte Werkstätten und Unternehmen erreicht, in denen die Mehrheit der Beschäftigten Menschen mit Behinderungen sind. Für die Vergabebehörden sollte es jedoch jetzt zu einer Pflicht werden, jederzeit mindestens einen Vertrag mit einem Unternehmen zu haben, das für Menschen mit Behinderungen unterstützte Arbeitsplätze anbietet, wie es auch in den britischen Leitlinien für Artikel 19 (Regulation 7 UK) vorgesehen ist.

Die Bestimmungen der Richtlinie sollten flexibler gestaltet und so erweitert werden, dass sie Langzeitarbeitslosen und jungen Arbeitslosen Wege zu Kompetenzerwerb und Beschäftigung ebnet und Diversität am Arbeitsplatz in punkto Rasse, Behinderung, Geschlecht, Alter, sexuelle Orientierung und religiösem Glauben durch Vergabe öffentlicher Aufträge unterstützt. Dies ist besonders in Zeiten wirtschaftlicher Krisen wichtig, da mit steigender Arbeitslosigkeit die Beschäftigungschancen für benachteiligte Gruppen noch dramatischer zurückgehen.

⁸ KOM (2007) 474

⁹ http://www.etuc.org/IMG/pdf_20100325155413125.pdf

iv) Menschenwürdige Arbeit

Die EU ist einer Politik der Förderung menschenwürdiger Arbeit verpflichtet¹⁰, die Handels- und Vergabepolitik der EU befasst sich aber nicht in ausreichendem Maße mit angemessenen Löhnen und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, Arbeitsnormen, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Der Grundsatz des angemessenen Arbeitsentgelts bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist keine Forderung der Europäischen Kommission. Wenn ArbeitnehmerInnen in den Entwicklungsländern ausgebeutet werden und trotz ihrer Arbeit in bitterer Armut leben, entstehen dort weder Kaufkraft noch eine Nachfrage nach Waren und damit auch keine Grundlage für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern. Die EU darf sich nicht der Kritik aussetzen, dass sie ihr grundsatzpolitisches Ziel eines nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums nur innerhalb und nicht außerhalb Europas verfolgt.¹¹ Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, das IAO-Übereinkommen 94 über Arbeitsklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie weitere IAO-Normen und Übereinkommen zu ratifizieren, die Arbeits- und Gewerkschaftsrechte unterstützen, und die EU sollte diese Forderungen zum Gegenstand von Handelsabkommen und Beschaffungsaufträgen machen.

Bei der Auftragsvergabe sollten auch die besonderen Eigenschaften spezifischer Dienstleistungen berücksichtigt werden; dies gilt besonders für Sozialdienste und Betreuungsaufgaben, die besondere organisatorische und regulatorische Modalitäten sowie eine ausreichende Zahl gut ausgebildeten und kompetenten Personals erfordern, die diese Dienstleistungen effektiv und mit hohem Qualitätsanspruch erbringen können.¹² Sozialdumping und ein unfairer Unterbietungswettbewerb bei den Löhnen können auf diese kritischen Dienstleistungen eine verheerende Wirkung haben.

v) „Bestes Preis-Leistungs-Verhältnis“ (nicht niedrigster Preis)

Allzu oft geht es nur um den niedrigsten Preis, und die Aussage des *vorteilhaftesten Angebots für die Vergabebehörde* wird viel zu eng ausgelegt. Der Haushaltsdruck als unmittelbare Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise veranlasst immer mehr Behörden dazu, den niedrigsten Preis zum Vergabekriterium zu machen, anstatt eine Abschätzung des Nutzens über die gesamte Laufzeit des Vertrags vorzunehmen sowie die längerfristigen Vorteile einer auch an Sozialkriterien ausgerichteten Vergabepolitik zu sehen. Die Behörden müssen ebenfalls Kosten berücksichtigen, die durch das Ignorieren weitergehender sozialpolitischer Überlegungen entstehen. Wer sich nur am niedrigsten Preis orientiert, kann die Qualität von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen gefährden. Dänische Gewerkschaften haben zum Beispiel vor kurzem die Kosteneinsparungen von 15-20% näher untersucht, die durch das Auslagern kommunaler Pflege- und Betreuungsdienste erzielt wurden. Die Gewerkschaften haben festgestellt, dass diese Preisunterschiede bei den Unternehmen durch den Einsatz von geringer qualifiziertem Personal und mehr ZeitarbeiterInnen sowie durch Überstunden erzielt wurden, für keine Zuschläge gezahlt wurden.¹³ Das bedeutet mit anderen Worten Kosteneinsparungen auf dem Rücken der ArbeitnehmerInnen und eine geringere Qualität der erbrachten Dienstleistungen – ganz eindeutig am falschen Ende gespart.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=323&langId=en>

¹¹ In ihrer Stellungnahme zu einem angemessenen Arbeitsentgelt fordert die Kommission, dass für jede Beschäftigung ein faires Entgelt zu zahlen ist. Gemeinsam mit den 10 Dimensionen der Beschäftigungsqualität und dem IAO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit (das ebenfalls den Sozialschutz einfordert) entsteht auf diese Weise ein gemeinsamer Rahmen für die Verbesserung der Beschäftigungsqualität.

¹² Zahlen z. B. aus den Bereichen Arbeitsvermittlung und berufliche Weiterbildung in Deutschland zeigen, dass die an niedrigsten Preisen orientierte Vergabepolitik von Behörden eine allgemeine Abwärtsspirale zur Folge hat, an deren Ende deutlich niedrigere Löhne gezahlt werden, die Anzahl prekärer und zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse deutlich steigt und Tarife bei neuen Arbeitsverträgen oder für BerufseinsteigerInnen nach unten abgestuft werden.

¹³ [weitere Einzelheiten siehe FOA \(DK\)](#)

vi) Nachhaltige Entwicklung

Der Vertrag von Lissabon nennt als eines seiner Ziele die nachhaltige Entwicklung Europas und der Welt. Zwar hat die EU bestätigt, dass eine nachhaltige Entwicklung soziale, ökologische und wirtschaftliche Überlegungen beinhaltet, hier besteht aber besonders im Hinblick auf die sozialen Kriterien noch erheblicher Entwicklungsbedarf.

In den meisten Fällen wird die Nachhaltigkeit eines Produktes oder einer Dienstleistung daran gemessen, ob diese das Ergebnis eines nachhaltigen Produktionsprozesses sind – eines Prozesses also, der sich durch soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit auszeichnet. Die zurzeit geltende allgemeine Vergaberichtlinien enthält technische Spezifikationen über Produktionsprozesse¹⁴, und der Europäische Gerichtshof hat diese Bestimmungen dahingehend interpretiert, dass technische Spezifikationen zugelassen sind, die nachhaltigere Produktionsprozesse fördern wollen. Diese Auslegung wird weiterhin durch das Integrationsprinzip unterstützt. Es legt fest, dass die Ziele der *nachhaltigen Entwicklung* in alle Rechtsvorschriften und Politiken der EU und ihrer Mitgliedstaaten integriert werden sollen. Der Vertrag von Lissabon bekräftigt die Rolle der nachhaltigen Entwicklung als wichtiges Ziel der EU auch in ihren Außenbeziehungen.¹⁵

Dass das Integrationsprinzip die Integration der Ziele einer *nachhaltigen Entwicklung* und nicht nur allein von Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftszielen verlangt, hat weitreichende Auswirkungen. Das umfassende Konzept der nachhaltigen Entwicklung mit der Verflechtung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Komponenten ist die Voraussetzung für eine ökologisch langfristige nachhaltige Entwicklung. Erwägungsgrund 5 der derzeit geltenden Vergaberichtlinie bezieht sich ausdrücklich auf das Integrationsprinzip und betont, dass die Richtlinie den Vergabebehörden die Möglichkeit geben soll, die öffentliche Vergabe von Aufträgen als Instrument zur Durchsetzung von Zielen der nachhaltigen Entwicklung zu nutzen.¹⁶

In den Erwägungsgründen heißt es weiter: *Keine Bestimmung dieser Richtlinie sollte dem Erlass oder der Durchsetzung von Maßnahmen entgegenstehen, die zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder der Gesundheit von Pflanzen, insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, notwendig sind, sofern diese Maßnahmen mit dem Vertrag im Einklang stehen*.¹⁷

Damit ist es eindeutig die Absicht der Richtlinie, Inhalt und Geltungsumfang der Vergabepolitik so zu fassen, dass das Vergabeziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt

¹⁴ Richtlinie 2004/18/EG, Artikel 23 und Anhang VI.

¹⁵ Artikel 3, Absatz 3 hält fest, dass die EU einen „Binnenmarkt errichtet“. Im selben Absatz heißt es, dass die EU auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinwirkt auf der Grundlage aller drei Säulen (wirtschaftlich, ökologisch und sozial). Absatz 5 von Artikel 3 stellt fest, dass die EU in ihren Beziehungen zur übrigen Welt einen Beitrag zu „globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte“ leistet. In Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union übernimmt der Vertrag von Lissabon die Bestimmungen des Artikels 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen.

¹⁶ Laut Artikel 6 des Vertrags [zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft] müssen die Forderungen des Umweltschutzes in die Definition und Durchführung der in Artikel 3 dieses Vertrages erwähnten Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft integriert werden; dies besonders im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. *Diese Richtlinie klärt deshalb, wie die Vergabebehörden einen Beitrag zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung leisten können* und dabei gleichzeitig das beste Preis-Leistungsverhältnis bei der Auftragsvergabe gesichert ist.

¹⁷ Richtlinie 2004/18/EG, Erwägungsgrund 6.

wird. In der Tat hat der Europäische Gerichtshof die geltenden Vergaberichtlinien in dieser Weise ausgelegt, wie dies auch die Rechtssache *Wienstrom* zeigt.¹⁸

Die Europäische Kommission hat im Jahre 2004 ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen¹⁹ veröffentlicht, das seither um spezifische Ziele und andere positive Vorschläge der EU ergänzt wurde. Nach einer nicht akzeptablen Verzögerung wurde schließlich im Oktober 2010 ein Handbuch für ein sozialorientiertes Beschaffungswesen veröffentlicht, das jedoch in seinen Vorschlägen wesentlich moderater ausfiel und keinerlei Ziele enthielt. In beiden Handbüchern versucht die Kommission, Umfang und Inhalt von Vergabekriterien mit Bezug zur Nachhaltigkeit von Produktionsprozessen zu begrenzen. Stattdessen besteht die Kommission weiterhin darauf, dass Vergabekriterien lediglich auf die physikalischen Qualitäten und Eigenschaften der Produkte beschränkt werden.

Das Ziel der Überarbeitung der Vergaberichtlinien muss die Klärung der Frage sein, wie das 3-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit (umweltbezogene, wirtschaftliche und soziale Ziele) in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon und dem Integrationsprinzip in die Vergabepolitik integriert werden kann. Die Richtlinien sollten eindeutiger und positiver Bestimmungen zur effektiven Förderung der sozialen und ökologischen Dimension enthalten und bei der Auftragsvergabe mehr Möglichkeiten für die Berücksichtigung dieser Überlegungen ermöglichen. Qualität und Zugänglichkeit müssen bei der Auftragsvergabe zielführend sein, dies beinhaltet die Qualität der Produkte, Produktionsmethoden und Produktionsprozesse im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit. Entscheidend sind hier sowohl soziale als auch umweltbezogene Überlegungen, es darf nicht nur eine tunnelblickartige Sicht auf die physikalischen Qualitäten und Eigenschaften der Produkte geben. Durch die Förderung dieser begrenzten Sichtweise riskiert die EU, dass Innovationen und positive Entwicklungen im Bereich der Produktnachhaltigkeit und der sozialen Verantwortung der Unternehmen im Keim erstickt werden. Dies steht in einem eklatanten Widerspruch zu den politischen Verpflichtungen hinsichtlich der CSR²⁰ mit ihrer Förderung von Innovationen, Forschung und technischer Entwicklung und wird erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung der sozialen Verantwortung im öffentlichen und privaten Sektor weltweit haben. Dies gilt ebenfalls auf die Aussichten in der EU für Forschung, Entwicklung und Innovation.

Sowohl auf Ebene der EU als auch der Einzelstaaten sollten im öffentlichen Auftragswesen Ziele festgesetzt werden, damit die Anzahl der Vertragsvergaben aufgrund der „wirtschaftlich vorteilhaftesten Kriterien“ und nicht aufgrund des niedrigsten Preises erhöht wird. Dabei sind soziale Erwägungen und Nachhaltigkeitsüberlegungen in Betracht zu ziehen. Dies sollte durch Anleitung, Überwachung und Peer Reviews der Europäischen Kommission unterstützt werden.

vii) Entwicklung und Außendimension der EU

Der Vertrag von Lissabon nennt als Ziele der EU die Bekämpfung der Armut und einen freien und gerechten Handel. Die EU-Rechtsvorschriften und die Leitlinien der Europäischen Kommission erschweren den Vergabebehörden aber, Fair Trade-Produkten im öffentlichen Beschaffungswesen den Vorzug zu geben. Die Innen- und Außenpolitik der EU sollte in sich schlüssig sein und sich nicht gegenseitig beeinträchtigen; dies wird auch in der EU-Mitteilung über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung anerkannt²¹. Jetzt ist es an der Zeit, den Worten Taten folgen zu lassen. Es ist weiterhin allzu oft der Fall, dass bei Auftragsvergaben an nicht lokale Zulieferer und bei Handelsabkommen mit Entwicklungsländern negative statt positive Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder die Folge sind und damit die ursprüngliche Absicht pervertiert wird. Entwicklungshilfe aus Europa kann bedeutungslos werden angesichts der

¹⁸ [Rechtsache C-448/01, EVN AG vs. Österreich \[2003\] ECR I-14527.](#)

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_en.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

²¹ http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_en.htm

Schäden oder Verluste, die den Entwicklungsländern durch eine aggressive Liberalisierung der Beschaffungs- und Handelspolitik entstehen können.

Aufgrund des Diktats der niedrigsten Preise führen solche kostenbestimmten Entscheidungen zu einem kontinuierlichen Unterbietungswettbewerb bei den Löhnen und Arbeitsnormen sowie der Ausbeutung von Land, Ressourcen und Arbeitskräften in Entwicklungsländern. Ein positives und nachhaltiges Wachstum mit den damit einhergehenden Vorteilen ist auf diese Weise nur bedingt möglich. Menschenwürdige Arbeit und eine nachhaltige Produktion müssen im Vordergrund stehen, es muss eine Übereinstimmung zwischen der Innen- und Außenpolitik der EU geben.

Die Europäische Kommission hat am 9. November 2010²² ihre neue Handelsagenda veröffentlicht, die auch Vorschläge zu den externen Aspekten der Vergabepolitik für öffentliche Aufträge und zu bilateralen Handelsabkommen mit Drittstaaten enthält. Zwar sind ausländische Beschaffungsmärkte für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft wichtig, die Europäische Kommission sollte jedoch das politische Spektrum nicht einengen oder beschränken, sondern die EU-Handelspartner vielmehr darin bestärken, die nachhaltige Entwicklung in ihrer Vergabepolitik in allen ihren Dimensionen zu fördern und Maßnahmen zu entwickeln, um die Untergrabung von Arbeitsnormen, Arbeitnehmerrechten und Arbeitsbedingungen sowie die Ausbeutung der Umwelt zu verhindern.

viii) Umwelt, Klima und Emissionen

Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen den theoretisch eingegangenen Verpflichtungen in diesem Bereich und ihrer Umsetzung in die Praxis. Im Handel und bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für Rohstoffe, Energie usw. geht es in erster Linie um die preiswerte und mengenmäßig unbegrenzte Beschaffung von Waren, Produkten, Rohstoffen und Energie. Überlegungen zu den Umweltfolgen in den Quellenländern und besonders in den Entwicklungsländern spielen dabei kaum eine Rolle, statt dessen wird bei der Produktion eine nicht-nachhaltige Ausbeutung zu den geringstmöglichen Kosten gefördert.

Lieferländer und ihre Bevölkerung haben bei diesen Dumpingpreisen einen relativ geringen wirtschaftlichen Nutzen, die Folgen sind vielmehr Lohnrückerei und schlimme Arbeitsbedingungen sowie unvorstellbare Folgekosten durch Schäden an Umwelt, Klima, Gesundheit und Sozialstandards. Nutzpflanzen werden mit Hilfe verbotener Pestizide angebaut, die die lebenswichtige Wasserversorgung gefährden, die Böden verseuchen und zu Krankheit und allzu oft auch Tod führen. Beim Versprühen der Chemikalien sind die LandarbeiterInnen oftmals nicht ausreichend geschützt, die Folge sind Erkrankungen und Behinderungen. Massenhafter Holzeinschlag führt zu verheerenden Erdbeben und zur Ausrottung von Flora und Fauna. Wie passt dies zur Klima- und Umweltpolitik der EU? Die Beschaffungs- und Handelspolitik muss zwingende Vorschriften einführen, damit solche zerstörerischen Praktiken ein Ende finden.

ix) Sozialer Dialog

Die EU handelt als Sekretariat für eine Reihe von Sozialdialogausschüssen, und die Maastricht-Verfahren haben einen intersektoralen Sozialdialogprozess etabliert und damit im Sozialbereich einen legislativen Ansatz auf Grundlage der Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern ermöglicht. Eine Konsultation mit den Gewerkschaften und eine Förderung ihrer Beteiligung und Aufgaben im Hinblick auf die Vergabepolitik ist nicht sichtbar, ebenso wenig ein Verweis auf die Aufgabe und Bedeutung der Gewerkschaften und ihrer Sozialpartner für die Handelspolitik, wenn es um den Abschluss von EU-Vereinbarungen geht.

Die EU-Kommission braucht einen integrativeren Ansatz und muss in zukünftigen Texten zur Vergabepolitik und in legislativen Dokumenten die Rolle und Bedeutung der

²² <http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/>

Gewerkschaftsmitwirkung beginnend mit der ersten Phase des Vergabeprozesses herausstellen – lange bevor überlegt wird, ob ein Outsourcing des Vertrags erfolgen soll. Die Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle, wenn ungewöhnlich niedrige Angebote eingereicht werden und die Gefahr des Sozialdumpings besteht. Sie achten darauf, dass Forderungen nach angemessenen Arbeitsentgelten, menschenwürdiger Arbeit und guten Arbeitsbedingungen, Gleichbehandlung, Arbeitsschutz, Produkt- und Dienstleistungsqualität und Zugänglichkeit erfüllt werden. Wir sind für eine stärkere Beteiligung der Gewerkschaften an Expertengruppen der EU-Kommission oder an Projektgruppen in diesem Bereich.

x) Vereinfachung vs. sozialer Nachhaltigkeit

Der Monti-Bericht befasst sich mit dem öffentlichen Auftragswesen und spricht die Frage an, ob eine Überarbeitung der Richtlinie zu einer stärkeren Integration bereichsübergreifender politischer Ziele in das öffentliche Auftragswesen führen soll. Wenn diese Ziele sozial- und beschäftigungspolitische Aspekte, menschenwürdige Arbeit, Arbeitsnormen, fairen Handel und Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele der EU in den Mittelpunkt stellen würden, würden wir diese Entwicklung vorbehaltlos unterstützen. Der Bericht nennt als Aufgabe ebenfalls, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu *vereinfachen* und *wirksamer zu gestalten*. Wer von uns diesen Politikbereich schon seit einiger Zeit verfolgt, weiß, dass dies in der Tat das Motiv hinter der letzten Revision von 2004 war, als eine Reihe von Vergaberichtlinien kombiniert und zusammengefasst wurde. Bei der Revision 2004 ist die Kommission nach unserer Meinung nicht weit genug bei der Klärung und Stärkung der sozial- und beschäftigungspolitischen Dimensionen und der Nachhaltigkeitsdimension der Richtlinien gegangen. Wir fordern die Kommission nachdrücklich auf zu akzeptieren, dass Vereinfachung nicht gleichzusetzen sein muss mit *Deregulierung*. Der Schwerpunkt der Evaluierung sollte nicht auf der Beseitigung der von den Unternehmen oftmals übertrieben so bezeichneten *administrativen Belastungen* und *KMU-unfreundlicher* Gesetze bestehen, sondern sollte auf ein reales Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Dimensionen der nachhaltigen Vergabepolitik abzielen.

xi) Öffentliches (internes) Beschaffungswesen vs. Liberalisierung/Privatisierung

Die EU-Vergabepolitik fördert die Privatisierung und Liberalisierung des Beschaffungswesens und stellt sie über das Recht der Behörden, Dienstleistungen und Arbeiten intern selbst zu erbringen und auszuführen. Die Verträge lassen aber keinen Zweifel daran, dass die Behörden selbst über die Dienstleistungserbringung entscheiden sollen; dies wird auch in den Teilen des Vertrags bekräftigt, die sich mit öffentlichen Diensten befassen.

Die EU verfügt über kein Mandat zur Förderung von ÖPPs²³, setzt sich aber trotzdem vorsätzlich für dieses Modell ein trotz überwältigender Belege für überzogene Kosten und schlechte Dienstleistungs- und Produktqualität. Montis Bericht bezeichnet dies als *Reibungsflächen*, geht aber davon aus, dass eine *umfassende Klärung* des Begriffs „intern“ hier Abhilfe schafft.

Auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten muss erneut auf die Vorteile der internen Erbringung von Leistungen und Arbeiten hingewiesen werden. Wir müssen aus den Lektionen dieser großen Wirtschafts- und Finanzkrise lernen, dass eine ungezügelter Liberalisierung nicht der Weg zu einem stabilen und nachhaltigen Wirtschaftswachstum und Wohlstand ist. Zu oft sind es die unschuldigen, schlecht bezahlten und benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft, die den Preis für einen aus dem Ruder gelaufenen Kasinokapitalismus zahlen müssen, der überall auf der Welt nationale Finanzen an den Rand des Abgrunds gebracht hat und jetzt dem öffentlichen Dienst

²³ Siehe jüngste Mitteilung der Kommission über ÖPPs <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0615:FIN:EN:PDF>; hier steht, dass die *Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Hindernisse für die Entwicklung der ÖPPs und zur Förderung ihrer Nutzung ergänzen wird.* Kritik an ÖPPs und Vorschläge zu Alternativen siehe <http://www.epsu.org/a/4217>

schadet, wenn Regierungen fehlgeleitete Sparprogramme durchsetzen, anstatt die Wirtschaft anzukurbeln.

xii) Zuverlässigkeit von Lieferketten

Bei Verträgen mit der Kommission ist der Generalauftragnehmer verantwortlich für die Aktionen und Arbeit aller Subunternehmer, dieser Grundsatz wird jedoch nicht als Norm für die Rechtsetzung im öffentlichen Vergaberecht umgesetzt. Hier besteht Handlungsbedarf – die Zuständigkeiten für Lieferketten müssen eindeutig geregelt werden, dies gilt ebenfalls für die Verantwortlichkeiten der Subunternehmer mit den entsprechenden Überwachungs- und Sanktionsmechanismen.

xiii) Transparenz

Wir brauchen mehr Transparenz hinsichtlich der Ausgaben öffentlicher Gelder (wie, wo?). Transparenz ist ebenfalls auf unterschiedlichen Ebenen als Sozialziel wichtig, wenn es um die Frage geht, wie Verträge ausgeführt werden und von wem. Solche Informationen sollten der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein und Kriterien für Qualität, Zugänglichkeit, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen beinhalten. Die Behörden sollen dazu verpflichtet werden, die Erbringung der Dienstleistungen und die Beschäftigungsstandards grundsätzlich zu überwachen.

Die EU-Kommission unterstützt nach eigenen Aussagen die Transparenzforderung, muss aber sicherstellen, dass für öffentliche Aufträge die höchsten Standards öffentlicher Kontrolle gelten. Der Inhalt dieser Verträge darf nicht geheimgehalten werden mit der Begründung, er enthalte vertrauliche Informationen, wenn es ganz offensichtlich bei zahlreichen anhängigen Entscheidungen ein starkes öffentliches Interesse gibt.

Transparenz wird anscheinend manchmal auch als Vorwand benutzt, um die Anwendung qualitativer Vergabekriterien zu vermeiden. Die Verfechter dieser Meinung weisen darauf hin, dass qualitative Kriterien schwieriger in einer konsistenten und objektiven Weise anzuwenden sind und deshalb eine transparente Anwendung nicht möglich ist. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch klargestellt, dass die Forderung nach Transparenz nicht bedeutet, dass die Vergabebehörde Kriterien anwenden muss, die „quantitativ oder allein auf die Preise bezogen sind.“²⁴ Statt dessen gilt: „Selbst wenn einige der in den Verdingungsunterlagen genannten Kriterien für die Bewertung der Fähigkeit eines Bieters, die Arbeiten auszuführen, nicht quantitativ ausgedrückt sind, können diese Kriterien folglich objektiv und einheitlich zum Vergleich der Angebote angewandt werden und sind eindeutig relevant für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots.“²⁵ Darüber hinaus hat das Gericht wiederholt bestätigt, dass die objektive und gleichbleibende Anwendung qualitativer Vergabekriterien dadurch erreicht werden kann, dass die Verfahren zur Auswahl der Angebote und die Bewertungskriterien für die Angebote einschließlich der relativen Gewichtung der unterschiedlichen Kriterien eindeutiger, transparenter und leichter zu überprüfen sein müssen.

²⁶

²⁴ Rechtssache T-59/05 *Evropaiki Dinamiki – Proigmena Sistimata Tilepikinonion Pliroforikis AE vs. Europäische Kommission* [2008] Alle ER (d) (Sep), Absatz 58-59.

²⁵ *Ibid.* S. 47-48, 58-59.

²⁶ Siehe Rechtssache C-470/99 *Universale-Bau und andere vs. EBS* [2002] ECR I-11617 (und die hierin genannten Rechtssachen); siehe ebenfalls Rechtssache C-331/04 *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc und andere vs. ACTV Venezia SpA un andere* [2005] ECR I-10109; Rechtssache C-532/06 *Lianakis-Fall vs. Gemeinde Alexandroupolis* [2008] ECR I-251.

Unterzeichnende Organisationen:

ClientEarth – www.clientearth.org, Kontakt: Janet Pritchard

EFBH – Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter www.efbww.org. Kontakt: Werner Buelens

EFFAT – Europäische Föderation der Gewerkschaften des Lebens-, Genussmittel-, Landwirtschafts- und Tourismussektors www.effat.org, Kontakt: Kerstin Howald
k.howald@effat.org

EGÖD – Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst www.epsu.org, Kontakt: Penny Clarke
pclarke@epsu.org

FERN – www.fern.org

GMB – British Trade Union (branchenübergreifend) www.gmb.org.uk, Kontakt: Kathleen Walker Shaw
kathleenwalkershaw@gmbbrussels.be

SOLIDAR – www.solidar.org

UNISON – British Public Sector Trade Union www.unison.org.uk, Kontakt: Margie Jaffe

EFTA – Europäische Fair-Handels-Organisation}

FLO - Fairtrade Labelling Organizations International}

WFTO - World Fair Trade Organization}

Kontakt für diese 3 Organisationen: Sergi Corbalán, Fair Trade Advocacy Office Coordinator
www.fairtrade-advocacy.org corbalan@fairtrade-advocacy.org