

DGB-Position zur Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien

Im Fokus:

Die letzte Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge, Konzessionen und Sektoren-Vergaben im Jahr 2014 hat weder die damaligen Erwartungen erfüllt noch die selbstgesteckten Ziele erreicht: dies betraf die Gewährleistung eines optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses bei der Auftragsvergabe, die Vereinfachung der Vorschriften, die Erleichterung der Teilnahme von KMU und vor allem die Beachtung strategischer Beschaffungsziele – d.h. die Berücksichtigung sozialer, ökologischer und innovativer Aspekte.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) ist es deshalb zu begrüßen, dass die Europäische Kommission im Rahmen der politischen Leitlinien 2024 – 2029 eine Überarbeitung der Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe für das zweite Quartal 2026 angekündigt hat.¹ So soll das Potenzial der öffentlichen Auftragsvergabe stärker ausgeschöpft werden, um die europäische Wirtschaft zu stärken, grüne Leitmärkte zu schaffen und das Wachstum und die Resilienz europäischer Unternehmen zu fördern und dadurch hochwertige Arbeitsplätze zu sichern.

Zu den grundlegenden Zielen der öffentlichen Auftragsvergabe gehört die Gewährleistung eines fairen und transparenten Wettbewerbs. Aus Sicht des DGB muss im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Vergaberichtlinien vor allem sichergestellt werden, dass Waren-, Bau- und Dienstleistungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe bevorzugt werden, die einen direkten Beitrag zur Einhaltung von Tarifverträgen, von Sozialstandards sowie zur Erreichung der Klimaziele leisten. Die Einhaltung und Förderung dieser Schlüsselanforderungen müssen integraler Bestandteil während aller Phasen jedes öffentlichen Beschaffungsprozesses sein. Wichtig hierbei ist es, dass soziale und ökologische Kriterien nicht gegeneinander ausgespielt, sondern gleichrangig behandelt werden. So kann sichergestellt werden, dass verantwortungsbewusste Wirtschaftsteilnehmende belohnt und die lokale Wirtschaft sowie die Beteiligung von KMU gefördert werden. Auch die Vereinfachung des Vergaberechts ist zweifellos von großer Bedeutung. Schlankere und schnellere Verfahren dürfen jedoch nicht zu einer Deregulierung unter dem Deckmantel der „Entbürokratisierung“ führen. Gleichzeitig sollten die Vergaberichtlinien einen Beitrag zur geoökonomischen Resilienz des Binnenmarktes leisten.

15. September 2025

Kontaktperson:

Michael Stamm

Referent für Tarifkoordination
Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund

Keithstr. 1

10787 Berlin

Telefon: +49 30 34060-238

Mobil: +49 151 55898719

michael.stamm@dgb.de

¹ Europäische Kommission (2025): „Explaining the Commission work programme 2026“, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/aa8d20ed-148f-4eaa-b8ea-92be7acdaee6_en?filename=CWP_2026_explained-version6_0.pdf&prefLang=it

Um sicherzustellen, dass öffentliche Aufträge zu fairen Arbeitsbedingungen, zur Schaffung grüner Leitmärkte und nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen, sind aus Sicht des DGB folgende Anforderungen maßgeblich:

- **Die Abschaffung der reinen Preisorientierung bei der öffentlichen Auftragsvergabe**, indem sichergestellt wird, dass der Zuschlag allein nach dem Prinzip des wirtschaftlich günstigsten Angebots erfolgt.
- **Eine Stärkung der Sozialklausel in Artikel 18 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU**, um die verbindliche Einhaltung von Arbeitnehmer*innenrechten, Tarifverträgen und fairen Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Konkret bedeutet dies, dass öffentliche Aufträge nur an tarifgebundene Unternehmen, bzw. an Unternehmen, die den maßgeblichen Tarifvertrag am Ausführungsort anwenden, vergeben werden. Darüber hinaus sollte auch die Aufnahme des ILO-Übereinkommens 94 (Arbeitsklauseln in öffentlichen Aufträgen) in Anhang X der Richtlinie erfolgen, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen bei allen öffentlichen Aufträgen durchzusetzen.
- **Den rechtlichen Spielraum für strategische Vergabeverfahren neu justieren**, damit die Anwendung von Tarifverträgen, ökologischen oder innovativen Kriterien uneingeschränkt und verbindlich zur Geltung kommt. Strategische Beschaffungsziele dürfen nicht länger als diskriminierend, willkürlich oder als ungerechtfertigter Eingriff in die Unternehmenspolitik der Wirtschaftsteilnehmenden angesehen werden.
- **Einen konsequenten Ausschluss von Unternehmen**, die Tarifverträge oder andere arbeitsrechtliche sowie steuer- und sozialversicherungsrechtliche Verpflichtungen verletzen.
- **Die Begrenzung von Unterauftragsketten** auf maximal eine zusätzliche Ebene, um Lohndumping zu verhindern und die direkte Verantwortung für die Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Für alle Hauptauftragnehmer und Subunternehmer muss eine gesamtschuldnerische Haftung gelten.
- **Grüne Leitmärkte im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe verbindlich fördern**, indem verbindliche Quoten für klimafreundliche Produkte etabliert werden, um die grüne Transformation für eine klimaneutrale Europäische Union aktiv zu begleiten. Dafür sind unter Beteiligung von Gewerkschaften und Umweltverbänden einheitliche europäische Standards für umweltfreundliche Produkte und Grundstoffe notwendig, die auch international anerkannt werden.
- **Strategische Wertschöpfungsketten und Resilienz des Binnenmarktes gezielt stärken**, um Europas Unabhängigkeit in Schlüsselbranchen zu stärken und große Abhängigkeiten von einzelnen Ländern abzubauen. Durch einen „Buy Europe“-Ansatz sowie die Einführung von Local-

Content-Kriterien wird die heimische Produktion gezielt vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt. So kann ein führender Markt für hochwertige, umweltfreundliche Waren, Grundstoffe, Dienstleistungen und Technologien entstehen – bereitgestellt von tarifgebundenen Unternehmen.

- **Effektive Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen zwingend vorschreiben**, damit sichergestellt wird, dass Lohndumping, Steuerbetrug oder andere gesetzliche Bestimmungen im Rahmen der Auftragsausführung durch öffentliche Auftraggeber sowie durch Kontrollbehörden konsequent verfolgt und geahndet werden.
- **Fortgeltung der Bereichsausnahmen für die Wasserwirtschaft gemäß Art. 12 Konzessionsrichtlinie (Richtlinie 2014/23/EU) für die öffentliche Auftrags- und Konzessionsvergabe**, damit Kommunen auch weiterhin selbständig über die Vergabe ihrer Trinkwasser- und Abwasserdienstleistungen entscheiden. Ungebührlicher Liberalisierungsdruck würde ansonsten zu unnötigen Privatisierungen führen und könnte langfristig die Qualität oder Kosten der Dienstleistung für die Nutzer*innen gefährden. Die Ausnahme hilft, das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung zu verwirklichen ([r2w](#)).

Ausgangslage:

Die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union ist sowohl wirtschaftlich als auch mit Blick auf die europäische Integration von zentraler Bedeutung für einen funktionierenden Binnenmarkt: Jährlich werden hierfür europaweit rund zwei Billionen Euro ausgegeben. Diese Summe entspricht etwa 14 % des europäischen Bruttoinlandsprodukts. Damit verfügt die öffentliche Hand über ein erhebliches Steuerungspotential: Wenn Bau- und Dienstleistungen ausgeschrieben oder Waren beschafft werden, ist es deshalb von zentraler Bedeutung, an welche Bedingungen diese öffentlichen Mittel geknüpft werden. Umso wichtiger ist es, die öffentliche Auftragsvergabe als ein Instrument zu nutzen, um hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, faire Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Dies gelingt am besten durch die Kopplung der Vergabeentscheidung an Tarifverträge. Die notwendigen und jetzt anstehenden Transformations- und Modernisierungsprozessen können so auf dem Weg zu einem handlungsfähigen, klimaneutralen Europa gerecht und selbstbestimmt gestaltet werden.

Mit der Reform der EU-Vergaberichtlinien im Jahr 2014 wurden neue Maßstäbe für die öffentliche Auftragsvergabe gesetzt: Ziel der Reform war eine Vereinfachung der Vorschriften. Außerdem sollte die Beteiligung von KMU gestärkt, die strategische Auftragsvergabe für Ziele wie Innovation, soziale Verantwortung und ökologische Nachhaltigkeit gefördert und die Transparenz verbessert werden, um Betrug und Korruption zu verringern. Insbesondere mit der Stärkung der strategischen Beschaffungsziele sollte nicht mehr allein der niedrigste Preis

für den Zuschlag eines Auftrags maßgebend sein, sondern vielmehr das wirtschaftlich günstigste Angebot, welches sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis bestimmt.

Deutschland hat diese Vorgaben in seiner Vergaberechtsreform durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahr 2016 umgesetzt, dabei jedoch schon damals die Spielräume der Richtlinie zugunsten einer strategischen Beschaffung nicht ausgeschöpft. Deutschland schreibt seitdem vor, dass Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen sind (§ 97 Abs. 3 GWB). Die Anwendung dieser Kriterien bleibt jedoch allein dem öffentlichen Auftraggeber vorbehalten. Nach Angaben des Public Procurement Data Space der Europäischen Kommission lag der Anteil der Vergabeverfahren mit strategischer Beschaffung in Deutschland im Jahr 2024 noch immer bei verschwindend geringen zehn Prozent.²

Gut zehn Jahre nach der Reform müssen wir feststellen: Die Erwartungen, die sich insbesondere mit dem Paradigmenwechsel in Hinblick auf die Implementierung strategischer Beschaffungsziele in das europäische Vergaberecht manifestierten, haben sich nicht erfüllt. Denn noch immer wird die überwiegende Zahl der Aufträge allein nach dem niedrigsten Preis vergeben. So kommt auch der Letta-Bericht zu folgendem Ergebnis: *„Ein Umdenken ist notwendig: Weg vom niedrigsten Preis als alleinigem Kriterium hin zu einem ganzheitlicheren Preis-Leistungs-Verhältnis-Ansatz, bei dem Faktoren wie Qualität, Lebenszykluskosten sowie breitere soziale und ökologische Vorteile gleichermaßen berücksichtigt werden.“*³

Bereits in den vergangenen Jahren wurde zunehmend deutlich, dass strategische Beschaffungsziele in den Mitgliedstaaten kaum oder unzureichend in die jeweiligen nationalen Vergabebestimmungen umgesetzt wurden. Gleichzeitig haben das Europäische Parlament, die Kommission und andere europäische Institutionen versucht, die Mängel der aktuellen Vergaberichtlinien zu analysieren und politische Lösungen vorzuschlagen:

- Die vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie „Die sozialen Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung. Kann die EU mehr tun?“⁴ kam 2023 zu dem Ergebnis, dass sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung (SRPP) in den EU-Institutionen kaum umgesetzt werden. Nur wenige Mitgliedstaaten nutzen alle von der Richtlinie

² Europäische Kommission, Public Procurement Data Space, abrufbar unter: <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en/dashboards>

³ Letta, Enrico (2024): „Much more than a market – Speed, security, solidarity“, S. 45.

⁴ Europäisches Parlament (2023): „The social impact of public procurement - Can the EU do more?“, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU\(2023\)740095_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2023/740095/IPOL_STU(2023)740095_EN.pdf)

gebotenen Möglichkeiten. Dies gelte insbesondere für die Möglichkeit, den niedrigsten Preis als Zuschlagskriterium bei der Vergabe von Aufträgen für soziale und ähnliche Dienstleistungen zu verbieten. Nicht zuletzt: Die Sozialklausel nach Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24 beinhalte in ihrer engen Auslegung und Anwendung zu viele rechtliche Unklarheiten. Dies gelte insbesondere in Hinblick auf die Förderung von Tarifverhandlungen und die Anwendung von Tarifverträgen. Die Studie gibt den EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten und Auftraggebern zahlreiche Empfehlungen für die aktuelle Rahmengesetzgebung sowie für eine künftige Reform der Vergaberichtlinie, um soziale, ökologische und innovative Kriterien zu stärken.⁵

- Auch der Europäische Rechnungshof hat in seinem Sondergutachten „Öffentliches Auftragswesen in der EU“⁶ im November 2023 klargemacht, dass in den meisten Mitgliedsstaaten öffentliche Auftraggeber die strategische Auftragsvergabe nur sehr begrenzt umsetzen. Sämtliche Mitgliedsstaaten vergeben den Großteil der Aufträge nach wie vor an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot. Allein für Deutschland ist dieser Anteil im Zeitraum 2011 bis 2021 von rund 40% auf über 60% gestiegen.⁷
- In seinem vom Rat und der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht über die Zukunft des Binnenmarktes (April 2024) bestätigt der ehemalige italienische Ministerpräsident Enrico Letta, dass „die Weiterentwicklung des Binnenmarktes nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie eine echte soziale Dimension umfasst, die soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt gewährleistet“. Letta betont das Potenzial der öffentlichen Beschaffung als Motor zur Verwirklichung der strategischen Ziele der EU, einschließlich des sozialen Fortschritts. Er kommt zu dem Ergebnis, dass „die öffentliche Beschaffung sicherstellen muss, dass die Verträge die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördern, die durch faire Löhne und tarifgebundene Bedingungen gekennzeichnet sind.“ Um soziale und ökologische Standards einzuhalten, sei zudem eine strengere Überprüfung der Wirtschaftsteilnehmer erforderlich.⁸

Dazu gehörten Maßnahmen wie die Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote, der Ausschluss von Unternehmen von Ausschreibungen, die gegen nationale Rechtsvorschriften verstoßen, sowie die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen.

⁵ Europäisches Parlament (2023), a.a.O., S. 153ff.

⁶ Europäischer Rechnungshof (2023): „Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011 – 2021“, S. 35.

⁷ Europäischer Rechnungshof, a.a.O., S. 36.

⁸ Letta, a.a.O., 46f.

- Der EU-Rat, die Kommission und die europäischen Sozialpartner fordern in der La Hulpe-Erklärung zur europäischen Säule sozialer Rechte (April 2024) „eine nachhaltige öffentliche Beschaffung, einschließlich der Förderung von Tarifverhandlungen“.⁹
- Nicht zuletzt wurde mit der Mindestlohnrichtlinie (Art. 9) und der Transparenzrichtlinie über gleiches Entgelt (Art. 24) die Bedeutung zwischen sozialen Rechten und öffentlicher Auftragsvergabe betont.¹⁰
- In ihrer Mitteilung zum Clean Industrial Deal misst die Europäische Kommission nicht-preislichen Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe – insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeit, Resilienz und Local-Content – eine hohe Bedeutung bei, um industrielle Wertschöpfung und hochwertige Beschäftigung zu sichern sowie nachhaltige Produkte und Technologien zu fördern. (Februar 2025)¹¹.
- Die Neufassung der EU-Arbeitnehmerentsenderichtlinie (2018/957) im Jahr 2018 hat die Bedeutung von Tarifverträgen für die Absicherung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ebenfalls betont und die Möglichkeiten für die Tariftreue deutlich ausgeweitet. Demnach können „allgemein wirksame“ Tarifverträge zur Grundlage für die öffentliche Vergabe gemacht werden. Flankiert wird diese Entwicklung von neueren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (C-396/13 „Sähköalojen gegen Elektro-budowa“), die zeigen, dass nach EU-Recht auch tarifliche Schutzstandards für entsandte Beschäftigte gelten dürfen, die über reine Mindeststandards hinausgehen. Damit kann nun die Rüffert-Entscheidung des EuGHs aus dem Jahr 2008 endlich als überholt gelten und es spricht nichts mehr dagegen, auch gesamte Tarifgitter in einer öffentlichen Auftragsvergabe in Bezug zu nehmen.

⁹ La Hulpe-Erklärung zur europäischen Säule sozialer Rechte, April 2024, abrufbar unter: <https://wayback.archive-it.org/12710/20240718201809/https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf>

¹⁰ Siehe auch Präambel, Erwägungsgrund 31 der Mindestlohnrichtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union sowie Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche oder gleichwertige zwischen Männern und Frauen durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen. Gerade die Mindestlohnrichtlinie ermutigt die Mitgliedstaaten, Tarifverhandlungen zu fördern, sodass ein System, das Tarifverhandlungen untergräbt, nicht im Einklang mit der Politik öffentlicher Auftragsvergabe steht.

¹¹ Europäische Kommission (2025), abrufbar unter: [The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation](#), S. 7.

Öffentliche Auftragsvergabe sozial und nachhaltig stärken – Anforderungen des DGB an eine Revision der europäischen Vergaberichtlinien

Zu den grundlegenden Prinzipien der öffentlichen Auftragsvergabe gehört die Gewährleistung eines fairen und transparenten Wettbewerbs. Deshalb fordert der DGB unmissverständlich: Mit einer grundlegenden Reform der EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe muss sichergestellt werden, dass öffentliche Gelder nur an Wirtschaftsteilnehmende gehen dürfen, die an den repräsentativen Tarifvertrag am Ausführungsort anwenden und faire Arbeitsbedingungen gewährleisten. Darüber hinaus müssen weitere soziale-, ökologische und innovative Kriterien sowie Resilienz- und Local-Content-Kriterien stärker berücksichtigt werden. Dadurch würden verantwortungsbewusste Wettbewerbsteilnehmende belohnt und die lokale Wirtschaft sowie die Beteiligung von KMU und Akteuren der Sozialwirtschaft an Beschaffungsprozessen gefördert, da preisdominierte Ausschreibungen oft große Unternehmen mit Skaleneffekten und niedrigeren Stückkosten begünstigen. Durch eine Umstellung vom Billigst- auf das Bestbieterprinzip kann die öffentliche Beschaffung den sozialen Zusammenhalt stärken, die Rechte der Arbeitnehmer*innen wahren, heimische Produktion schützen, den wirtschaftlichen und regionalen Fortschritt fördern und grüne Leitmärkte etablieren.

Es ist von entscheidender Bedeutung, keinen Druck auf Dienstleistungen auszuüben, die direkt von oder zwischen öffentlichen Einrichtungen erbracht werden. Nationale und lokale Behörden sollten unter voller Einhaltung der hier geforderten Sozial- und Umweltstandards immer in der Lage sein, selbst zu entscheiden, wie sie im Rahmen ihrer eigenen Kapazitäten öffentliche Dienstleistungen erbringen und wie sie deren Zugänglichkeit, Qualität und Nachhaltigkeit am besten gewährleisten können. Die öffentliche Auftragsvergabe ist nur eine Möglichkeit, Dienstleistungen zu erbringen. Öffentlich-öffentliche Partnerschaften sowie die interne Erbringung von Dienstleistungen sollten immer eine gültige Option bleiben und nicht unter Druck gesetzt werden. Die Autonomie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften muss ausdrücklich gewahrt werden. Zwangsweise Ausschreibungen müssen ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.

Die Einhaltung und Förderung dieser Schlüsselbedingungen müssen integraler Bestandteil während aller Phasen jeder öffentlichen Auftragsvergabe sein. Eine Überarbeitung der europäischen Vergaberichtlinien muss nach Ansicht des DGB daher folgende Anforderungen erfüllen:

- 1. Abschaffung der Niedrigpreis-Option und Ausschluss ungewöhnlich niedriger Angebote von Ausschreibungsverfahren:** Die Anwendung des Prinzips des wirtschaftlich günstigsten Angebots (Most Economical Advantageous Tender, MEAT) ist gem. Art. 67 Abs. 2 bisher nicht zwingend vorgeschrieben. Statt hohe Qualitäts-, Sozial- und

Umweltstandards von Waren-, Dienst- und Bauleistungen zu fördern, hat die bevorzugte Ausschreibungspraxis des (niedrigsten) Preises dazu geführt, dass der Wettbewerbsdruck weiter zugenommen hat. Ausschreibungen werden oftmals nur gewonnen, indem keine tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen gewährt und dadurch Lohnkostenvorteile durch eine untertarifliche Vergütung erzielt werden. Die so erzielten Personalkostenvorteile führen schließlich dazu, dass Angebote zu günstigeren Konditionen erstellt werden können. Tarifgebundene Unternehmen werden dagegen benachteiligt, der Wettbewerb dadurch erheblich verzerrt. Im Umkehrschluss heißt das, dass auch ausländische Dumping-Produkte und -Dienstleistungen mit niedrigen Umwelt- und Sozialstandards bevorzugt werden.

Der DGB fordert deshalb, das Niedrigstpreis-Kriterium gem. Art. 67 Abs. 2 endgültig abzuschaffen und ausnahmslos durch das Prinzip des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ zu ersetzen, um das „beste Preis-Leistungs-Verhältnis“ zu gewährleisten. Dadurch werden soziale, ökologische und innovative Kriterien berücksichtigt und der von der EU-Kommission geplante Aufbau strategischer Wertschöpfungsketten und somit die Resilienz des Binnenmarktes gezielt gestärkt.

Außerdem müssen strengere und einheitliche Kriterien festgelegt werden, um Bieter mit einem ungewöhnlich niedrigen Angebot nach Art. 69 sowie den Erwägungsgründen 40 und 103 vom Bieterverfahren auszuschließen. Der Verweis auf die horizontale „Sozialklausel“ nach Art. 18 Abs. 2 muss dabei zwingend vorgeschrieben werden (Art. 69 Abs 2 d).

2. Stärkung der Sozialklausel bei der öffentlichen Auftragsvergabe.

Ohne eine Stärkung und rechtssichere Formulierung der Sozialklausel in den Grundsätzen der Vergabe nach Art. 18 Abs. 2, ist die europaweite Einhaltung von Arbeitnehmer*innenrechten, repräsentativen Tarifverträgen und fairen Arbeitsbedingungen nicht zu gewährleisten. Obwohl Art. 18 Abs. 2 für alle Auftrags- und Beschaffungsverfahren rechtlich bindend ist, hat sie in der Praxis nicht die beabsichtigte Wirkung erzielt. Dies betrifft insbesondere die Formulierung, dass „die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen“, um die Einhaltung von fairen Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „geeigneten Maßnahmen“ ist stark ausfüllungsbedürftig. Um Missverständnisse zu vermeiden, müssen die Richtlinien hier klarstellen, dass die Einhaltung sozialer Kriterien – darunter insbesondere die Anwendung von Tarifverträgen - und ökologischer Kriterien, während allen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe zwingend ist. Aus Sicht der Gewerkschaften dürfen öffentliche Aufträge ausschließlich an tarifgebundene Unternehmen vergeben werden. Diese Anforderung muss sich konsequent in Art. 18 Abs 2. wiederfinden.

Darüber hinaus sollte zur Begründung der zwingenden Bezugnahme auf geltende Tarifverträge auf die revidierte Arbeitnehmerentsende-Richtlinie (2018) in Art. 18 Abs. 2. direkt Bezug genommen werden. Unterstützen bei der Begründung kann auch eine Bezugnahme auf das ILO-Übereinkommens Nr. 94 (Arbeitsklauseln in öffentlichen Aufträgen) im Anhang X der Richtlinie.

- 3. Auftragsgegenstandsbezug: rechtlichen Spielraum für strategische Vergabeverfahren neu justieren:** Der derzeitige EU-Rechtsrahmen bietet Vergabestellen, die insbesondere Tarifverträge und andere Nachhaltigkeitsaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge besonders berücksichtigen wollen, keinen ausreichenden rechtlichen Spielraum. Entsprechend ist die Bereitschaft, Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen von Vergabeverfahren zu berücksichtigen, seit der Reform der Richtlinien kaum gestiegen. Im Gegenteil: Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass das Zuschlagskriterium „niedrigster Preis“ zwischen 2011 und 2021 sogar zugenommen hat.¹² Maßgeblich trägt hierzu die sehr eng gefasste Definition des Auftragsgegenstands nach Art. 67 Abs. 3 und Art. 70 im europäischen und damit auch im nationalen Vergaberecht bei. Konkret bedeutet dies, dass sich Nachhaltigkeitsaspekte in der Leistungsbeschreibung, beim Zuschlag sowie während der Auftragsausführung ausschließlich auf die während der Leistungserbringung zur Erfüllung des Auftrags eingesetzten Arbeitnehmer*innen beziehen und nicht gegen die allgemeinen Unternehmensgrundsätze verstoßen dürfen. Damit zukünftig soziale Kriterien, wie etwa Entgelt- und Arbeitsbedingungen der tarifvertraglichen Bedingungen am Ausführungsort uneingeschränkt gegenüber den beauftragten Unternehmen zur Geltung kommen können, muss dieses Erfordernis des Bezugs zum jeweiligen Auftragsgegenstand entfallen.
- 4. Ausschluss von Auftragnehmern bei Verstößen:** Im Einklang mit Art. 57 Abs. 4 können die öffentlichen Auftraggeber Wirtschaftsteilnehmende, die nachweislich gegen geltende Verpflichtungen gemäß Art. 18 Abs. 2 verstoßen oder sich einer schweren beruflichen Verfehlung schuldig gemacht haben, von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen. Hiervon machen öffentliche Auftraggeber bisher faktisch kaum Gebrauch. Notwendig ist vielmehr die Vorgabe eines **zwingenden** Ausschlusses von Auftragnehmern, die gegen sozial-, steuer- und arbeitsrechtliche sowie tarifvertragliche Bestimmungen verstoßen oder Gewerkschaftsrechte missachten. Dazu muss Art. 57 Abs. 1 f. entsprechend konkretisiert werden. Es muss verbindlich vorgeschrieben und präzisiert werden, welche Arten von Straftaten im

¹² Europäischer Rechnungshof (2023), a.a.O., S. 35f.

Sinne der zu überarbeitenden Sozialklausel nach Art. 18 Abs. 2 zu einem Ausschluss führen.

Die Möglichkeit zur sogenannten „Selbstreinigung“ nach Art. 57 Abs. 6, etwa durch nachträgliche Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern oder durch Austausch der Geschäftsführung, führt dazu, dass die Bestimmungen in Art. 57 Abs. 2 bzw. Art. 57 Abs. 4a zum Ausschluss von Auftragnehmern faktisch ins Leere laufen. Eine Abschaffung des „Selbstreinigungsmechanismus“ als abschreckende Maßnahme ist deshalb dringend geboten, um der Legalisierung von Gesetzesverstößen durch die Hintertür einen effektiven Riegel vorzuschieben.

- 5. Die Begrenzung von Subunternehmerketten zur Verhinderung von Sozialdumping:** Komplexe unterauftragsketten werden häufig dazu genutzt, um Arbeitskosten zu drücken. Betrügerische Unternehmen nutzen grenzüberschreitende Subunternehmer, um Lohnwettbewerb, Sozialdumping, Schwarzarbeit und Ausbeutung auf dem Rücken der betroffenen Arbeitnehmer*innen zu betreiben. Diese Unternehmen verwenden häufig komplexe Subunternehmervereinbarungen, um Arbeitsverhältnisse zu verschleiern, Steuer- und Sozialversicherungspflichten zu umgehen, sich der Haftung und der Kontrolle durch Arbeitsinspektionen zu entziehen. Nicht entrichtete Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verursachen finanzielle Schäden in Milliardenhöhe. Sie gehen zulasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit.

Schäden entstehen durch Mängel bei der Auftragsausführung, aber auch den Auftraggebern selbst. Dann ist kaum nachweisbar, wer tatsächlich für die Beseitigung von Mängeln und Schäden haftbar gemacht werden kann, bzw. wer sie beseitigt. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit, Sozialbetrug und Lohndumping ist deshalb essenziell, damit der europäische Binnenmarkt nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial gerecht funktioniert.

Diese Praxis wird auch in einem Bericht der EU-Kommission zur Anwendung der EU-Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie kritisiert: „Angesichts dieses Rechtsrahmens sowie der im Rahmen dieses Berichts gesammelten und analysierten Informationen stellt die Kommission fest, dass eine der größten Herausforderungen, die sich auf die Rechte entsandter Arbeitnehmer und die gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen auswirken können, lange Unterauftragsketten sind. In diesen langen Unterauftragsketten kann der Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht die Durchsetzung der geltenden Vorschriften aufgrund von Problemen bei der Ermittlung des haftbaren Unternehmens sehr schwierig machen. Die unmittelbare Verantwortung und Haftung des Auftragnehmers können daher erheblich verringert

werden. Dies kann sich auch auf die Einziehung nicht gezahlter Löhne auswirken.“¹³

Wir schlagen deshalb vor, Unterauftragsketten, mit denen Unternehmen die immer gleiche Teilleistung in einer Kette weiter nach unten vergeben, auf maximal zwei Glieder zu begrenzen, um kaskadenartiges Sozialdumping bei der Unterauftragsvergabe bei ein und derselben Leistung zu verhindern. Nur so kann eine direkte Verantwortung für die Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. Die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Auftraggebern werden dadurch gestärkt.

Darüber hinaus ist in Art 71 Abs. 2 zwingend durch die Mitgliedsstaaten vorzuschreiben, dass der öffentliche Auftraggeber den Bieter zu verpflichten hat, in seinem Angebot den Anteil des Auftrags, den er gegebenenfalls im Wege von Unteraufträgen an Dritte zu vergeben gedenkt, sowie die gegebenenfalls vorgeschlagenen Unterauftragnehmer anzugeben. Die Zustimmung ist nur dann zu erteilen, wenn sich die vorgesehenen Nachunternehmer verpflichten, sämtliche Vergabeanforderungen (insbesondere die Einhaltung von Tarifverträgen) und Auflagen, die der Hauptauftragnehmer zu erfüllen hat, gleichermaßen zu übernehmen.

6. Flankiert werden muss die restriktive Begrenzung von Untervergaben durch eine zwingend vorgeschriebene Generalunternehmerhaftung für alle Auftragnehmer und Unterauftragnehmer einschließlich Leiharbeitsunternehmen, sodass die Unternehmen für Verstöße entsprechend zur Verantwortung gezogen werden können. Denn bisher besteht nach Art. 71. Abs. 6 für die Mitgliedsstaaten auch hier keine Verpflichtung einer Nachunternehmerhaftung. Darüber hinaus muss die Möglichkeit bestehen, dass Auftraggeber die obligatorische Übernahme von Arbeitsverträgen mit dem Hauptauftragnehmer vorschreiben.
7. **Grüne Leitmärkte im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe verbindlich fördern:** Um „grüne“ Leitmärkte zu fördern, ist es bei der Überarbeitung der Richtlinie von großer Bedeutung, ökologische Aspekte stärker in den Vordergrund zu stellen und bei der öffentlichen Beschaffung emissionsreduzierte Produkte einen Vorrang einzuräumen.

¹³ Bericht der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 30.04.2024, S. 11, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0320>

Grundsätzlich ist zu beachten, dass grüne Leitmärkte anfangs keine Kostensenkungen bewirken. Grüne Produkte und Grundstoffe sind in ihrer Herstellung zunächst oftmals teurer als fossile Alternativen. Dementsprechend sind grüne Leitmärkte nur wirksam, wenn sie durch eine angebotsseitige Förderung ergänzt werden.

Darüber hinaus sind einheitliche europäische Standards für umweltfreundliche Produkte notwendig, die auch international anerkannt werden. Solche Standards könnten sicherstellen, dass öffentliche Auftraggeber*innen klimafreundliche Produkte leicht erkennen und bevorzugt beschaffen können. Langfristig sollten verbindliche Quoten für den Einsatz von klimafreundlichen Produkten festgelegt werden. Wirksamkeit entfalten derartige Standards aber nur, wenn sie verpflichtend angewendet werden müssen (z.B. die Nutzung grünen Stahls bei staatlicher Förderung von Bauprojekten oder die Vorschrift grüner Metalle im Automobilbau).

- 8. Buying Europe: Strategische Wertschöpfungsketten und Resilienz des Binnenmarktes stärken:** Angesichts der Energiewende, der tiefgreifenden Transformationsprozesse und geopolitischer Herausforderungen ist es essenziell, bestehende Abhängigkeiten von strategischen Rohstoffen, Grundstoffen und Produkten zu entschärfen. Gleichzeitig setzt die außereuropäische Konkurrenz zahlreiche Industriebranchen in Europa durch Überkapazitäten und Dumpingpreise unter Druck. Daher ist es wichtig, neben der Förderung grüner Leitmärkte, auch Local-Content-Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen zu verankern. So kann Europas strategische Unabhängigkeit in Schlüsselbranchen gestärkt werden. Um belastbare Lieferketten im EU-Binnenmarkt zu gewährleisten, darf dieses Ansinnen nicht durch künstlich niedrige Angebote von Bietern aus Drittstaaten untergraben werden.

Durch einen „Buy Europe“-Ansatz sowie die Einführung von Local-Content-Kriterien wird die heimische Produktion gezielt vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt. Dadurch kann ein führender Markt für hochwertige, umweltfreundliche Waren, Grundstoffe, Dienstleistungen und Technologien entstehen – bereitgestellt von tarifgebundenen Unternehmen. Der DGB unterstützt deshalb den „Buy Europe“-Ansatz und betont, dass dieser ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Integrität und des Funktionierens des Binnenmarktes sein kann. Dies gilt insbesondere bei der Anwendung von Tarifverträgen, für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, den Schutz von Arbeitnehmer*innenrechte sowie hohen Umwelt- und Sozialstandards in allen Branchen und Regionen innerhalb des Binnenmarktes. So können für europäische Unternehmen Wettbewerbsnachteile gegenüber Drittstaaten ausgeglichen werden und sie vor Billigkonkurrenz geschützt werden. Die europäische Kommission muss ihren Ankündigungen im Clean Industrial Deal Taten

folgen lassen und die europäischen Vergaberichtlinien durch Local-Content- und Resilienz-Kriterien ergänzen.

Bereits mit dem Net Zero Industry Act (NZIA) wurde der Anteil der aus Drittländern bezogenen Net-Zero-Technologien auf 50 % - mit gewissen Einschränkungen - begrenzt. In ähnlicher Weise erlaubt Art. 85 der Richtlinie 2014/25/EU über die Auftragsvergabe in bestimmten Sektoren, Angebote für einen Lieferauftrag abzulehnen, wenn mehr als 50 % des Warenwerts aus Drittländern stammen. Diese Bestimmung könnte auch in der so genannten Sektorenrichtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe bzw. der Konzessionsrichtlinie verankert und vor allem in Bezug auf die Einhaltung sozialer Kriterien weiterentwickelt werden, um einen europäischen Mehrwert bei öffentlichen Aufträgen als Teil der Auswahl- und Vergabekriterien sicherzustellen.

- 9. Effektive Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen etablieren:** Insbesondere die Durchsetzung der Sozialklausel nach Art. 18 Abs. 2. ist ohne effiziente und wirksame Kontrollsysteme und Sanktionsmechanismen faktisch nicht möglich. Diese müssen zwingend vorgeschrieben werden (s.o.).

Spezielle Kontroll- und andere Durchsetzungsbehörden sind zudem am besten in der Lage, die Einhaltung sozialer Standards zu überwachen und zu kontrollieren. Es hat sich gezeigt, dass hierzu insbesondere Vor-Ort-Kontrollen besonders effektiv sind. In der Richtlinie sollte deshalb in Art. 83 klargestellt werden, dass öffentliche Auftraggeber für die Erfüllung und Einhaltung zwingend einzuhaltender gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der Auftragsausführung verantwortlich sind und von Kontrollbehörden unterstützt werden sollten.

Außerdem ist ein stärkeres Mandat für die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) mit dem Schwerpunkt auf der grenzüberschreitenden Durchsetzung und der Bereitstellung von mehr Ressourcen für Maßnahmen, die nationale Durchsetzungsbehörden und die Sozialpartner unterstützen, erforderlich.

- 10. Fortgeltung der Bereichsausnahme für die Wasserwirtschaft gemäß Art. 12 Konzessionsrichtlinie (Richtlinie 2014/23/EU)**

Die Europäische Kommission hat in ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe und über die Auswirkungen der Ausschlüsse nach Art. 12 auf den Binnenmarkt - COM(2023) 460 final – festgestellt, dass die Ausnahme das Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt.

Diese Ausnahme gewährleistet, dass Kommunen selbständig über die Vergabe ihrer Trinkwasser- und Abwasserdienstleistungen entscheiden ohne ungebührlichen Liberalisierungsdruck, der zu unnötigen

Privatisierungen führen und langfristig die Qualität oder Kosten der Dienstleistung für die Nutzer*innen gefährden könnte. Qualitätseinbußen und überproportionale Preissteigerungen waren in der Vergangenheit nach Privatisierungen zu beobachten.

Die Ausnahme hilft, das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung zu verwirklichen, dass die KOM in der Trinkwasserrichtlinie 2020 und der Kommunalabwasserrichtlinie 2023 gemäß der Forderung unserer Europäischen Bürgerinitiative right2water ([r2w](#)) ausgestaltet hat. Dieser Ausnahmetatbestand darf deshalb nicht angetastet werden.

Europa kann mehr! Öffentliche Auftragsvergabe als Baustein für ein soziales und ökologisches Europa

Angesichts zahlreicher wirtschaftlicher, klima- und geopolitischer Herausforderungen in den kommenden Jahren ist eine Überarbeitung der Vergaberichtlinie ein richtiger und wichtiger Schritt, fairen Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsteilnehmenden im europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Durch kluge Anwendung strategischer Beschaffungsziele, können diese Herausforderungen im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Wirtschaftsteilnehmenden gestaltet werden. So kann der soziale Zusammenhalt in der Europäischen Union nachhaltig gestärkt werden. Der DGB wird deshalb den angestoßenen Reformprozess aktiv begleiten.