

## Ergebnisbericht zum Forschungsvorhaben

**"Soziale Standards und öffentliche Vergabe – Regulation und Umsetzung im Europäischen Vergleich."**

Projektnummer: 2012-581-4

Forschungsschwerpunkt in der Hans-Böckler-Stiftung: Zukunft des Wohlfahrtstaats

Projektleitung: Prof. Dr. Detlef Sack

Projektbearbeitung: Dr. Eva Katharina Sarter

Kontaktdaten

Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25; 33615 Bielefeld

E-Mail: [detlef.sack@uni-bielefeld.de](mailto:detlef.sack@uni-bielefeld.de), Telefon: +49 521 106-3998, Fax: +49 521 106-6020

Bielefeld, 15.6.2016

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangspunkt und Fragestellung .....	3
2	Empirische Grundlagen.....	4
3	Ergebnisse .....	5
4	Einzelergebnisse und Publikationen.....	6
4.1	Publikationen .....	6
4.2	Konferenzbeiträge und Präsentationen .....	6

## 1 Ausgangspunkt und Fragestellung

Eine Vielzahl staatlicher Aufgaben, von der Beschaffung von IT-Produkten über die Durchführung öffentlicher Bauvorhaben bis hin zur Sicherstellung einer funktionierenden rettungsdienstlichen Versorgung, erfolgt vermittels öffentlicher Aufträge. Insgesamt stellen öffentliche Aufträge ein knappes Drittel (29%) der Staatsausgaben in der OECD und rund 34% in Deutschland (OECD, 2015) dar. Ihr Anteil am BIP beträgt dabei ca. 12% in der OECD und 15% in Deutschland (OECD, 2015).

Vor diesem Hintergrund, dass öffentliche Aufträge nicht nur einen bedeutenden Markt, sondern zugleich einen zentralen Aspekt staatlichen Handelns darstellen, stellt sich die Frage, wie sich die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Praxis gestaltet. In diesem Sinne streicht etwa Potoski (2008) heraus: „Clearly, procurement is one of state and governments' most important jobs. [...] The pressing question is no longer whether government should purchase goods and services but rather when to purchase and how to manage and regulate purchasing.“ (Potoski, 2008: S. 58)

In diesem Zusammenhang hat insbesondere die Frage, ob und welche sozialen Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einbezogen werden sollen, eine große und zunehmende Bedeutung erfahren. Dabei spielte die Frage nach sozialen Standards in der öffentlichen Auftragsvergabe auf politischer Ebene (etwa in verschiedenen Vergaberechtsreformen in deutschen Bundesländern oder auch im Rahmen europäischer Politiksetzung und Rechtsprechung) wiederholt eine große Rolle. Auch in der öffentlichen Wahrnehmung (siehe unter anderem Badische Zeitung, 2015; Potsdamer Neueste Nachrichten, 2012; NDR, 2015) fanden die Bedingungen öffentlicher Beschaffung und Auftragsvergabe Aufmerksamkeit.

Zugleich ist dieser Bereich ein Gebiet, in dem wenig gesicherte Erkenntnisse und sozialwissenschaftliche Forschungen existieren.

Vor diesem Hintergrund widmete sich das Forschungsprojekt der Analyse sozialer Standards in der öffentlichen Auftragsvergabe im europäischen Vergleich. Es analysiert den Politikformulierungsprozess auf europäischer Ebene sowie die konkrete administrative Umsetzungspraxis in drei Mitgliedsstaaten und vergleicht, analysiert und systematisiert verschiedene nationale, lokale und sektorale Ansätze, Bedingungen und Erfahrungen in der öffentlichen Auftragsvergabe. Es bestand aus zwei Teilprojekten.

Der erste Teil des Projekts fokussiert auf den Politikprozess zur Reform des europäischen Vergaberechts unter besonderer Berücksichtigung der Debatte um die Integration sozialer und ökologischer Kriterien.

Der zweite Teil des Projekts widmet sich der nationalen Umsetzung europäischer Vorgaben zur öffentlichen Vergabe und Beschaffung wie auch ihrer konkreten administrativen Implementation auf lokaler Ebene. Dabei werden nationale Vorgaben in Bezug gesetzt zu europäischer Regulierung und ihre lokale Anwendung und Realisierung untersucht. Die Fallstudien zur administrativen Umsetzung öffentlicher Vergabe werden dabei sowohl im internationalen Vergleich (Deutschland, Großbritannien und die Niederlande), im interregionalen Vergleich (Großstädte und lokale Gebietskörperschaften) als auch im sektoralen Vergleich (Bau, Lebensmittelversorgung in öffentlichen Einrichtungen (Catering) und Rettungstransporte) durchgeführt. In diesem Rahmen sollten im europäischen, regionalen und sektoralen Vergleich unterschiedliche Ansätze zu einer sozial nachhaltigen Auftragsvergabe identifiziert, systematisiert und analysiert werden. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Debatte in Deutschland, wie auch der rasanten Entwicklung, wurde in diesem Zusammenhang – über die ursprüngliche Zielsetzung des Projektes hinaus und in Absprache mit dem Projektbeirat – zusätzlich eine Analyse der Entwicklung der Landesgesetzgebung zu sozialen Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe durchgeführt.

#### Zitierte Literatur:

Badische Zeitung (2015): „Landesbehörden haben strengere Vorgaben für Aufträge.“ Badische Zeitung vom 9. April 2015 Online: <http://www.badische>

zeitung.de/suedwest-1/landesbehoerden-haben-strengere-vorgaben-fuer-auftraege--  
103137831.html (6.11.2015)

NDR (2015): "Wachdienst muss Flüchtlinge ärztlich versorgen." Online  
<http://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Wachdienst-muss-Fluechtlinge-aerztlich-versorgen,fluechtlinge3130.html> (10.9.2015)

OECD (2015): Government at a Glance. Paris

Potoski, Matthew (2008): "State and Local Government Procurement and the Winter Commission." In: *Public Administration Review* (68), S. S58–S69.

Potsdamer Neueste Nachrichten (2012): „Gewerkschaften: Lohndumping und Leiharbeit am BER Kritik an Zunahme von prekären Arbeitsbedingungen am künftig Großflughafen.“ Potsdamer Neueste Nachrichten vom 29.08.2012; online:  
<http://www.pnn.de/titelseite/676225/> (14.09.2015)

## 2 Empirische Grundlagen

Das Forschungsprojekt war qualitativ angelegt. Es unterteilte sich in zwei Teile, erstens eine Policy-Analyse der europäischen Vergaberechtsreform sowie zweitens die Untersuchung nationaler Implementation und lokaler Umsetzung sozialer Standards im europäischen Vergleich. Im Laufe des Projekts wurde dieses Forschungsprogramm um einen weiteren Teilaspekt ergänzt: Die Analyse der Entwicklung der Landesvergabegesetze in Deutschland.

### 2.1 Policy-Analyse der europäischen Vergaberechtsreform

Den ersten Teil bildete eine Policy-Analyse der Vergaberechtsreform unter besonderer Berücksichtigung sozialer Kriterien auf europäischer Ebene. Zur Analyse des Reformprozesses auf europäischer Ebene wurde eine Dokumentenanalyse relevanter Policy-Dokumente (insbesondere Vorschläge der Europäischen Kommission, Stellungnahmen der Ausschüsse des Europäischen Parlaments, Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen sowie Stellungnahmen von Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen und Nichtregierungsorganisationen) durchgeführt. Die hierzu herangezogenen Dokumente waren frei zugänglich. Die Dokumentenanalyse wurde ergänzt durch Expert\_inneninterviews mit Mitgliedern europäischer Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen auf europäischer Ebene.

### 2.2 Vergleichende Untersuchung nationaler Implementation und lokaler Umsetzung sozialer Kriterien

Der zweite Teil des Projekts widmete sich der nationalen Implementation europäischer Vorgaben und deren administrativer Umsetzung auf lokaler Ebene im europäischen Vergleich. Dieser Teil basiert methodisch auf einer vergleichenden Analyse kontrastierender Fälle. Die Fallauswahl erfolgte auf Grundlage der Methode des theoretischen Samplings, das heißt, sie zielte darauf ab, eine Divergenz der

untersuchten Fälle und zielgerichtete Kontrastierungen zu gewährleisten. Dabei variierten die zu untersuchenden Fälle in drei Dimensionen.

Erstens zielte die Fallauswahl auf einen europäischen Vergleich. Durch die zielgerichtete Eingrenzung auf Mitgliedsstaaten der EU wurde zugleich sichergestellt, dass in allen Fällen der übergreifende Rahmen des europäischen Vergaberechts einen ähnlichen rechtlichen Kontext für die Einbeziehung sozialer Kriterien vorbestimmte. Neben Deutschland wurden dabei zwei europäische Länder einbezogen, die über eine Tradition strategischer Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe verfügen (Großbritannien und die Niederlande).

Darüber hinaus wurde durch die Fallauswahl, zweitens, gezielt eine gebietskörperschaftliche Kontrastierung gesucht, d.h. es wurde je Land jeweils eine Großstadt und eine ländliche Region in das Sample aufgenommen.<sup>1</sup> Die gezielte Kontrastierung großstädtischer und ländlicher Siedlungsräume diente dazu, die unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten einer administrativen Umsetzung sozialer Standards abilden zu können.

Drittens erfolgte eine gezielt-kontrastierende Auswahl der im Rahmen des Projekts untersuchten Sektoren. Die im Rahmen des Projekts untersuchten Sektoren Bau, Catering und Notfallrettung unterscheiden sich deutlich. Der Bausektor zeichnet sich dabei aus durch hohe Vertragsvolumina (die in der Regel oberhalb europäischer Schwellenwerte liegen), eine hohe Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)<sup>2</sup> sowie eine vergleichsweise große Bedeutung korporativer Organisation (zumindest in Deutschland und den Niederlanden). Auch im Cateringsektor besteht eine bedeutende Zahl kleiner Betriebe. Im Gegensatz zum Bausektor, verfügen öffentliche Aufträge in diesem Bereich zumeist über eine vergleichsweise kurze Tradition und die gewerkschaftliche Organisierung ist zumeist gering. Aufgrund der

---

<sup>1</sup> Leider konnte der Zugang zu den ländlichen Regionen in Großbritannien und in den Niederlanden nicht in der gewünschten Form abgedeckt werden. Die Gründe liegen genau in den Defiziten der Implementation sozialer Standards in der Vergabe, nämlich darin, dass die Vergabe in kleineren Gebietskörperschaften nicht klar und zentral zugeordnet ist. Damit gibt es dort auch kaum Ansprechpartner. Die Verbände ihrerseits konnten befragt werden; sie sitzen aber in den Hauptstädten und haben kaum eingehendes Wissen über die Vergabe in den ländlichen Regionen.

<sup>2</sup> Dies führt dazu, dass in diesem Bereich neben sozialen Kriterien insbesondere auch Regularien zur Förderung der Partizipation von KMUs an Bedeutung gewinnen.

Diversität der Bereiche, in denen öffentliche Aufträge für Catering vergeben werden, erfolgt im Rahmen der Untersuchung eine Fokussierung auf Catering in Schulen. Im Gegensatz zum Bausektor wie auch Catering, in denen in allen untersuchten Staaten öffentliche Aufträge vergeben werden, ist die regulative Situation in der Notfallrettung im internationalen Vergleich divers. Der dritte Bereich, der Vergabe von öffentlichen Aufträgen für die Notfallrettung wurde, wie im Projektantrag ausgeführt, aufgrund seiner politischen Virulenz und Brisanz in die Untersuchung aufgenommen. Zugleich waren diesem Bereich aufgrund der je spezifischen regulativen Ausgestaltung nicht in allen Staaten die Voraussetzungen zur Analyse gegeben. Während in Deutschland regional die Notfallrettung teilweise über öffentliche Aufträge sichergestellt wird<sup>3</sup>, war dies zum Zeitpunkt des Projekts jedoch in Großbritannien und den Niederlanden nicht der Fall.

Methodisch basierte der zweite Teil auf Expert\_inneninterviews. Diese wurden mit Vertreter\_innen von Ministerien, Kommunalverbänden, Kommunalverwaltungen, Gewerkschaften, Unternehmen und Unternehmensverbänden Nichtregierungsorganisationen und Forschenden auf nationaler und lokaler Ebene durchgeführt.

### 2.3 Ergänzender Projektteil: Rekonstruktive Analyse

Neben diesen im Projektantrag ausgeführten Projektteilen erfolgte im Verlauf des Projekts zudem eine rekonstruierende Analyse der Entwicklung deutscher Landesvergabegesetze. Diese ergänzt durchgeführte Untersuchung rekonstruierte die Entwicklung sozialer Standards in deutschen landesrechtlichen Regelungen und analysierte die Bedingungen unter denen spezifische Kriterien Eingang in Landesvergabegesetze fanden. Die rekonstruktive Analyse basierte auf einem Process-tracing der legislativen Entwicklungen. Sie wurde anhand öffentlich zugänglicher Daten (insbesondere der Gesetzestexte in ihren verschiedenen Versionen, Daten zu Regierungskonstellationen etc.) durchgeführt und mit Informationen aus den für den zweiten Projektteil durchgeföhrten

---

<sup>3</sup> Die regulative Zuständigkeit für die bodengebundene Notfallrettung liegt in Deutschland in der Zuständigkeit der Länder und die administrative Umsetzung in der Hoheit der Kommunen. Diese verfolgen dabei divergierende Strategien, um eine flächendeckende Notfallrettung sicherzustellen.

Expert\_inneninterviews ergänzt.

#### 2.4 Zusammenfassung: Daten

Insgesamt basierte das Projekt damit auf zwei verschiedenen Datenquellen, erstens öffentlich zugänglichen Dokumenten und Daten sowie zweitens Expert\_inneninterviews, die im Rahmen des Projekts durchgeführt wurden. Die im Rahmen des Projekts gesammelten Daten werden derzeit beim Projektnehmer an der Universität Bielefeld vorgehalten. Sie können, hier gibt es bereits entsprechende Vorabklärungen, in das Datenservicezentrum Betriebs- und Organisationsdaten (DSZ-BO) überführt werden.

Derzeit und absehbar bis Ende 2018 werden die Daten von Dr. Katharina Sarter und Prof. Dr. Detlef Sack für weitere Publikationen aus dem Projekt genutzt und gerne auf Nachfrage zugänglich gemacht.

### 3 Ergebnisse

Im Rahmen des Projekts sollten rechtliche Regelungen und lokale administrative Praktiken vergleichend analysiert werden und Konditionen einer erfolgreichen Umsetzung identifiziert werden (siehe <http://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=2012-581-4>). Dabei widmete sich das Projekt der Erforschung zweier Fragen:

- Welche Koalitionen und Strategien sind maßgeblich bei der Regulierung sozialer Standards in der öffentlichen Auftragsvergabe?
- Welche Umsetzungspraktiken werden durch welche Faktoren befördert?

Die Untersuchung dieser Fragestellungen fokussierte auf regulative Politiken sowie administrative Praktiken; die Untersuchung fand dabei auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene statt. Dabei unterteilte sich das Forschungsprojekt in drei Arbeitspakete, nämlich erstens eine Policy-Analyse der Reform des europäischen Vergaberechts von 2011 bis 2014, zweitens eine vergleichende Analyse nationaler und lokaler Implementation in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden sowie drittens einer Analyse der Entwicklung subnationaler Gesetzgebung in Deutschland.

#### 1. Policy Analyse der Reform des europäischen Vergaberechts

Der erste Projektteil widmete sich der europäischen Vergaberechtsreform. Der Fokus dieser Analyse lag auf Aushandlungen der Bestimmungen zu sozialen Kriterien. Konkret galt es, die relevanten Akteure, Befürworter und Gegner-Koalitionen sowie Argumentationslinien zu identifizieren.

##### 1.1 Problemsicht

Die durchgeführten Expert\_inneninterviews auf europäischer Ebene ergaben, weitestgehend Übereinstimmung der Einschätzungen der Probleme mit Richtlinie 2004/18 zur öffentlichen Auftragsvergabe. Die meisten Interviewpartner\_innen, Vertreter\_innen verschiedener Institutionen und verschiedener politischer

Hintergründe identifizierten dabei die der Richtlinie 2004/18 inhärente Rechtsunsicherheit in Bezug auf mögliche soziale Kriterien als Kernproblem europäischen Vergaberechts, das durch eine Reform europäischen Rechts beseitigt werden sollte. Befürworter\_innen sozialer Kriterien, insbesondere Vertreter\_innen von Arbeitnehmerorganisationen und der SPE hoben in diesem Zusammenhang die Auswirkungen des Rüffert-Urteils hervor, das eine bereits zuvor bestehende Rechtsunsicherheit weiter verstärkt habe.

## 1.2 Aushandlungen

Die Aushandlungen über soziale Kriterien in der neuen Vergaberichtlinie wurden dabei auf drei Ebenen geführt.

Eine erste Verhandlungsebene galt der Reichweite und dem Geltungsbereich europäischen Rechts. In diesem Rahmen galt besondere Aufmerksamkeit der Frage

- nach Schwellenwerten,
- Sektoren sowie
- den körperschaftlichen Einheiten (Inhouse, public-public Kooperationen)

für die die Regelungen des europäischen Vergaberechts gelten.

Eine zweite Verhandlungsebene stellte prozedurale Aspekte in den Vordergrund. Von besonderer Bedeutung war in diesem Bereich die Frage, ob und wie (welche) soziale Kriterien die rechtlichen Ansprüche an Kriterien erfüllen können. Zentrale Diskussionspunkte waren hier unter anderem die Fragen,

- inwiefern soziale Kriterien einen Bezug zum Auftragsgegenstand aufwiesen und
- ob Kriterien, die nicht quantifizierbar sind, objektive Kriterien im Rahmen eines transparenten und nicht-diskriminierenden Wettbewerbs darstellen können.

Schlussendlich war eine materielle Argumentationslinie vorhanden, in deren Fokus die Frage nach der Desidirabilität und Notwendigkeit sozialer Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe stand. In diesem Rahmen konnte eine virulente Debatte um die Frage,

- ob in Zukunft ausschließlich das wirtschaftlich günstigste Angebot (MEAT) oder auch der günstigste Preis die Basis der Vergabe darstellen würde,
- ob soziale Kriterien als Teil der Lebenszykluskosten gelten würden und
- nach dem Verhältnis von Wettbewerb und sozialer Vergabe.

Insgesamt zeigte sich, dass die geschilderte materielle Diskussionslinie insbesondere von Befürworter\_innen sozialer Kriterien bedient wurde, während Kritiker\_innen ihre Kritik insbesondere im Rahmen einer prozeduralen Argumentation vorbrachten.

Konfliktlinien zeigten sich hinsichtlich der Regulierungsdichte in nationaler Hinsicht. Auch einzelne Themen waren durch Mitglieder einzelner Nationen geprägt (bspw. Regelungen bezogen auf Stadtwerke oder auf eine Bereichsausnahme für den Rettungsdienst).

Spezifisch auf soziale Kriterien bezogen zeigten sich partei- bzw. interessenspolitische Konfliktlinien. Innerhalb des Europäischen Parlaments waren insbesondere die S&D und EVP Befürworter während Liberale und ein (Teil der) Grünen eher skeptisch eingestellt waren. Außerhalb des Parlaments waren insbesondere Arbeitnehmervereinigungen und NGOs Befürworterinnen, während Unternehmensvereinigungen keine einheitliche Position bezogen. Während BusinessEurope sich in seiner Stellungnahme kritisch äußerte, gaben die Sozialpartner im Bereich Reinigungsdienstleistungen (UNI Europa/EFCI), Catering (EFFAT/FERCO) und des privaten Sicherheitsgewerbes (UNI Europa/CoESS) eine gemeinsame sektorale Stellungnahme heraus, die sich explizit für das wirtschaftlich günstigste Angebot als alleiniges Kriterium und soziale Kriterien einzusetzen ([http://www.effat.org/sites/default/files/news/8598/public-procurement\\_en.pdf.](http://www.effat.org/sites/default/files/news/8598/public-procurement_en.pdf.)).

## 2. Analyse nationaler und lokaler Implementation in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden

### 2.1 Deutschland

#### 2.1.1 Rechtliche Situation

In Deutschland ist die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Bundesebene im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Dieses bestimmt, dass die Auftragsvergabe an das wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt, wobei soziale Kriterien in die Auswahl einbezogen werden können. Die existierenden Vergabeverordnungen auf Bundesebene (VOL, VOB, VOF, VgV) legen keine Bestimmungen zu sozialen Kriterien vor. Jedoch legen die meisten Landesvergabegesetze konkrete Regelungen zu sozialen Aspekten vor. Dabei kann seit 2008 eine rasante Expansion und Diversifizierung sozialer Kriterien beobachtet werden (s.u.).

Im Rahmen des Projekts wurden die Positionen relevanter Akteure in den untersuchten Sektoren analysiert. Dabei konnte – aufgrund der temporären Gegebenheiten – keine detaillierte Analyse des Prozesses deutschen Vergaberechts in der Folge der europäischen Vergaberechtsreform erfolgen.

Im Bausektor hob die Mehrzahl der Befragten – insbesondere aus den Reihen kleiner und mittlerer Unternehmen – ein regulatives Problem hervor: die Diversität vergaberechtlicher Regelungen in Deutschland. Vor dem Hintergrund, dass relevante vergaberechtliche Regelungen zwischen den einzelnen Bundesländern stark divergieren, sah eine Mehrheit der befragten Expert\_innen Probleme für bietende (insbesondere kleine und mittlere) Unternehmen daraus resultieren, dass Unternehmen, die in verschiedenen Bundesländern auf öffentliche Aufträge bieten, ihre Angebote an die jeweils gültigen vergaberechtlichen Regelungen anpassen müssten. Dies bedeutet dabei einen großen administrativen Aufwand, der insbesondere kleine und mittlere Unternehmen vor große Herausforderungen stellt. Vor diesem Hintergrund wies die Mehrzahl der Befragten darauf hin, dass soziale

Kriterien diese Diversität weiter erhöhen. Hinsichtlich einzelner sozialer Kriterien war zu konstatieren, dass Lohnkriterien weniger umstritten sind als andere soziale Kriterien. Besonders umstritten sind ILO Kernarbeitsnormen sowie im Bereich des Bausektors Kriterien der Frauenförderung.

Im Catering konnte in den untersuchten Gebietskörperschaften wie auch auf Bundesebene keine relevante politische Debatte identifiziert werden.

Im Rettungsdienst stand für einen Teil der Befragten aus den Reihen der Hilfsorganisationen wie auch für Vertreter\_innen von Gebietskörperschaften und Politiker\_innen die Frage im Fokus, ob und inwiefern eine wettbewerbliche Ausschreibung des Rettungsdienstes eine qualitativ hochwertige Erbringung des Rettungsdienstes und die Sicherstellung des Katastrophenschutzes gefährdet. Der Fokus der Debatte lag somit insbesondere auf einem generellen Infragestellung einer wettbewerblichen Vergabe im Rettungsdienst. Erst an zweiter Stelle standen die Fragen, wie eine Ausschreibung im Rettungsdienst den Spezifika dieser essentiellen medizinischen Dienstleistung gerecht werden kann und welche Kriterien in diesem Rahmen einzubeziehen sind. Konkret standen hier eine Verzahnung mit dem Katastrophenschutz und die Aus- und Weiterbildung des Personals im Zentrum.

### 2.1.2 Verwaltungspraxis

Über die drei Bereiche hinweg zeigten sich gemeinsame Tendenzen. In keinem Bereich konnte ein Einfluss externer Akteur\_innen auf die Ausgestaltung spezifischer Ausschreibungen und Verträge festgestellt werden. Die Analyse lokaler administrativer Praktiken in Deutschland ergab eine hohe Bedeutung des Preises, insbesondere im Bau- wie auch im Cateringsektor. Die meisten Befragten sahen im Preis das bedeutendste Kriterium. Generell wurden soziale Kriterien insbesondere dann in die Vergabe einbezogen, wenn diese verbindlich vorgeschrieben waren. In den untersuchten Bereichen fanden sich insbesondere im Bereich Catering wie auch im Rettungsdienst dem Preis nachgeordnet weitere Kriterien. Im Cateringsektor war dabei insbesondere ein ‚Probeessen‘ ein gewichtiges Kriterium. Im Rettungsdienst fanden sich eine Anzahl weiterer Kriterien. Dabei spielte in der Praxis insbesondere

eine Verzahnung mit dem Katastrophenschutz sowie Anforderungen an Aus- und Weiterbildung eine Rolle.

Darüber hinaus zeigten sich Unterschiede in der Vergabepraxis zwischen den untersuchten Bereichen, die aus den Spezifika des jeweiligen Sektors erklärt werden können.

Im Bausektor hat die Vergabe öffentlicher Aufträge eine lange Tradition. Insofern gab es in den untersuchten Gebietskörperschaften Expertise im Bereich der Vergabe von Bauaufträgen. Jedoch zeigte sich, dass insbesondere im Bereich der (in einigen Landesvergabegesetzen verbindlichen) ILO Kernarbeitsnormen Defizite existieren. Probleme existieren in diesem Bereich insbesondere in der Kontrolle sozialer Kriterien.

Catering in Schulen ist in Westdeutschland ein vergleichsweise neuer Aufgabenbereich. Diese Tatsache zeigte sich in der konkreten Verwaltungspraxis. Aufgrund der Notwendigkeit, die Mittagsversorgung der Schulen sicherzustellen, lag der administrative Fokus darauf, Anbieter zu akquirieren. Dabei lag die Verantwortlichkeit für die Auftragsvergabe in beiden untersuchten Gebietskörperschaften bei den individuellen Schulen, d.h. in der Praxis erfolgte eine Vergabe über Schulleitungen. Dies führte zu einer Zersplitterung von Vergabe, die zugleich mit einem geringen vergaberechtlichen Wissen bei den Verantwortlichen an den Schulen einherging. Zugleich führte die konkrete Vergabepraxis dazu, dass öffentliche Aufträge für Catering an Schulen unterhalb der Schwellenwerte stattfinden. Während dies in einem Fall bereits von Anbeginn in der Organisation begründet war, war dies in der zweiten untersuchten Gebietskörperschaft eine explizite Entscheidung. Dies basierte dabei auf vorangegangenen Problemen bei der administrativen Umsetzung einer gebietskörperschaftlichen Vergabe und auf einem vergleichsweise geringen Angebot an interessierten Anbietern, die eine Versorgung aller Schulen der Gebietskörperschaft sicherstellen könnten. Zugleich wurde von den Verantwortlichen erklärt, dass eine Vergabe unterhalb der Schwellenwerte auch durch Erwägungen, nicht unter die Bedingungen des EU-Rechts zu fallen, bestärkt worden war.

Bei der Auftragsvergabe im Rettungsdienst lag ein dezidierter Fokus auf rechtssicheren Praktiken. Im Gegensatz zu den Praktiken im Bau- sowie im Cateringsektor nehmen im Rettungsdienst von der Gebietskörperschaft beauftragte juristische Berater bei Auftragsvergaben eine zentrale Rolle ein. In diesem Rahmen wurden oftmals auch nicht-ökonomische Kriterien in die Vergabe einbezogen.

### 3.1.3 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei der politischen Debatte sektorenspezifische Tendenzen festgestellt werden konnten. Im Bausektor lag der Fokus auf der Durchsetzung bestehender Regelungen, insbesondere auf deren Kontrolle, sowie auf dem Abbau bürokratischer Hürden und einer Vereinheitlichung landesrechtlicher Regelungen. Politisch waren soziale Kriterien beim Catering in Schulen in beiden Gebietskörperschaften (wie auch auf Bundesebene) kein Thema einer politischen Auseinandersetzung. Im Rettungsdienst galt ein politischer Fokus dem Lobbying für eine Bereichsausnahme für den Rettungsdienst im europäischen Recht.

Zwischen der zunehmenden Integration sozialer Kriterien in regulative Politiken und der konkreten Verwaltungspraxis bestehen erhebliche Unterschiede. Während auf legislativer Ebene eine Vielzahl von Kriterien – zumeist freiwillig – einbezogen werden können, lag in der konkreten administrativen Praxis ein dezidierter Fokus auf der Umsetzung verpflichtender Kriterien, so dass bestehende Spielräume für freiwillige soziale Kriterien zumeist nicht genutzt wurden. Im Bereich der Kontrolle bestehender und genutzter Kriterien existierten Defizite. Hinsichtlich der Löhne bestanden insbesondere Defizite bei der Kontrolltätigkeit. Hinsichtlich ILO Kernarbeitsnormen lag ein Problem in der Möglichkeit von Kontrollen.

## 2.2 Großbritannien

## 2.2.1 Rechtliche Situation

Der Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe in Großbritannien wird durch die Public Contracts Regulations bestimmt, die jeweils für England, Wales und Nordirland sowie für Schottland existieren.<sup>4</sup>

Bestimmungen zu sozialen Aspekten sind in weiteren Regulierungen niedergelegt, dem Equality Act und dem Public Services (Social Value) Act.<sup>5</sup> Folglich werden Antidiskriminierung und die Förderung von Chancengleichheit für bestimmte gesellschaftliche Gruppen als generelle Pflicht öffentlicher Autoritäten in all ihrem Handeln (und damit auch in der Vergabe öffentlicher Aufträge) festgeschrieben. So legt der Equality Act in Teil 11, Kapitel 1 die Public Sector Equality Duty fest. Diese besagt, dass „a public authority must, in the exercise of its functions, have due regard to the need to(a) eliminate discrimination, harassment, victimisation and any other conduct that is prohibited by or under this Act; (b) advance equality of opportunity between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it; (c) foster good relations between persons who share a relevant protected characteristic and persons who do not share it.“ (149.1) Die “protected characteristics”, auf die hierbei Bezug genommen wird, sind Alter, Behinderung, “gender reassignment”, Schwangerschaft und Mutterschaft, “race”, Religion oder Glaube, “sex” sowie sexuelle Orientierung (148.7).

Der 2012 verabschiedete Public Services (Social Value) Act legt fest, dass „the authority must consider (a) how what is proposed to be procured might improve the economic, social and environmental well-being of the relevant area, and (b) how, in conducting the process of procurement, it might act with a view to securing that improvement.“ (§1.3)

Die empirische Analyse der Implementation fokussierte auf die Vorgaben des Social Value Acts.

---

<sup>4</sup> Da der Rettungsdienst nicht Großbritannien nicht über Aufträge vergeben wird, beziehen sich die folgenden Ausführungen insgesamt ausschließlich auf Vergaben im Bau- sowie im Cateringbereich.

<sup>5</sup> Das im Folgenden ausgeführte bezieht sich auf die Situation in England, für die „devolved regions“, insbesondere für Schottland, gelten teilweise andere Bestimmungen.

In Großbritannien konnte keine kontroverse Diskussion um eine Integration sozialer Kriterien in die Vergabe allgemein oder die Vorgaben des Social Value Acts im Besonderen festgestellt werden. Während die Existenz sozialer Aspekte unumstritten war, zeigte sich hinsichtlich der administrativen Praxis, dass einzelne Befragte die hohe Diversität der in der Praxis genutzten Definitionen von ‚Social Value‘ als eher kritisch einschätzten, da dies den Aufwand für bietende Unternehmen erhöhe.

Von Vertreter\_innen von Unternehmensvereinigungen wurde ferner darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, die Vorgaben in der administrativen Praxis flexibel zu gestalten und den bietenden wie auch auftragnehmenden Unternehmen Spielräume bei der Umsetzung der Anforderungen zu gewähren.

## 2.2.2 Verwaltungspraxis

Die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt in den untersuchten Gebietskörperschaften durch spezielle ‚Vergabestellen‘, die ausschließlich für die Vergabe öffentlicher Aufträge und deren Kontrolle zuständig sind. Dadurch ist die administrative Praxis in auftragvergebenen Gebietskörperschaften generell in hohem Grad professionalisiert. In diesem Rahmen kam insbesondere auch dem Contract Management und dem Monitoring eine bedeutende Rolle zu. Jedoch fanden diese Strukturen im Cateringsektor nur begrenzt Anwendung, da die Verantwortung für die Mittagsverpflegung bei den Schulen lag. Diese konnten ihr Essen entweder von einer Organisation der Gebietskörperschaft selbst beziehen oder einzeln oder in Kooperation Aufträge vergeben. Insgesamt konnte weder allgemein noch im Catering ein Einfluss externer Akteur\_innen auf die Ausgestaltung spezifischer Ausschreibungen und Verträge festgestellt werden.

Im Gegensatz zu den Bestimmungen des Social Value Act konnten sowohl im Bau- als auch im Cateringsektor Probleme mit sozialen Standards bezüglich Arbeitszeit, Entlohnung und (im Baubereich) Arbeitssicherheit identifiziert werden. Im Cateringbereich wurden in der untersuchten Gebietskörperschaft bei einem Contracting Out die Bestimmungen des TUPE berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund berichteten insbesondere Gewerkschaftsvertreter\_innen davon, dass

auftragnehmende Unternehmen versuchten, Beschäftigte, für die die durch TUPE gesetzten Arbeitsbedingungen und Entlohnung galten, zu einer Kündigung oder einer Änderung ihres Arbeitsvertrages zu bewegen.

Im Bausektor stellte sich nach Einschätzung eines Befragten die Einhaltung von Arbeitssicherheitsbestimmungen – auch aber nicht ausschließlich in öffentlichen Aufträgen – als problematisch dar.

### 2.2.3 Fazit

Zusammenfassend zeigte sich, dass die politische Forderung nach einem ‚Social Value‘ über weitestgehende Unterstützung verfügte. Die Verwaltungspraxis ist professionalisiert und beinhaltet auch ein Monitoring und eine Kontrolle gesetzter Anforderung. In der Verwaltungspraxis bestehen diverse Anforderungen an einen Social Value öffentlicher Aufträge, was zu Herausforderung für Unternehmen führen kann.

Hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen ist der TUPE von besonderer Bedeutung. Hier zeigten sich auch, neben der Einhaltung von Arbeitssicherheitsstandards im Bau, die größten Herausforderungen in der Praxis.

## 2.3 Niederlande

### 2.3.1 Rechtliche Situation

In den Niederlanden legt das 2013 in Kraft getretene Aanbestedingswet 2012 den rechtlichen Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe fest. Die Bestimmungen des Aanbestedingswets werden ergänzt durch den Aanbestedingsbesluit und den Proportionaliteitsgids.

Soziale Aspekte finden in den Niederlanden insbesondere in Form eines Social Returns sowie internationaler sozialer Aspekte (d.h. Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen in der Produktionskette) Beachtung.

Sowohl Social Return als auch internationale soziale Aspekte waren weitestgehend umstritten. In der Debatte um Social Return wurde vielmehr hervorgehoben, dass die zentrale Frage sei, wie diese konkret umgesetzt würden. Positiv hervorgehoben wurde von mehreren Befragten der Ansatz der Stadt Amsterdam, in dem die Stadt ein erfolgreiches Jobmatching sicherstellt und gute Rahmenbedingungen für eine Umsetzung der Integration 'benachteiligter Gruppen' bei den Unternehmen schafft.

Auch internationale soziale Aspekte waren weitgehend umstritten. Die Mehrzahl der Befragten stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass vor allem die Art der Umsetzung hierfür verantwortlich sei. Hervorgehoben wurde insbesondere, dass die bestehenden Regelungen nicht darauf abzielten, dass bei Vertragsabschluss ein bestimmter Standard, bspw. die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen, zu erfüllen und nachzuweisen ist. Vielmehr ist das Vorgehen in dem Sinne prozedural angelegt, dass bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge ein Konzept zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der globalen Produktionskette vorzulegen und während der Vertragslaufzeit umzusetzen ist. Dies habe einen bedeutenden Effekt auf die Annahme internationaler sozialer Aspekte. Zugleich wurde von verschiedenen Befragten aus NGOs wie auch der Verwaltung als negativ herausgestellt, dass einige Unternehmen angaben, ihre Produkte erfüllten die Bedingungen internationaler sozialer Aspekte ohne dass dies in der Praxis geprüft werde.

### 2.3.2 Verwaltungspraxis

In der Verwaltungspraxis war eine grundlegende Trennung zwischen internationalen (i.e. der Einhaltung bestimmter Arbeitsnormen in der globalen Produktionskette) und nationalen sozialen Aspekten zu beobachten.

Auf lokaler Ebene liegt dabei ein Schwerpunkt auf der Implementation sozialer Aspekte mit nationalem Bezug. In der untersuchten Gebietskörperschaft war die

Vergabe öffentlicher Aufträge zentralisiert. In diesem Rahmen existierte ein spezialisiertes Team, das für die soziale Vergabe in der gesamten Gebietskörperschaft zuständig ist. In diesem sind jeweils einzelne Personen mit den einzelnen Aspekten öffentlicher Auftragsvergabe, von Markterkundung bis hin zu Contract Management, betraut. In der Vergabeprozess liegt in der untersuchten Gebietskörperschaft ein Schwerpunkt darauf, in Kontakt mit Unternehmen Zielvorgaben zu konkretisieren und passgenaue Anforderungen an einen Social Return zu entwickeln. Eben diese Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Unternehmen, die auch im Laufe des Vertrages bestand, wurde dabei von den Befragten als wichtiger Faktor für eine gelungene Integration sozialer Standards hervorgehoben.

Internationale soziale Aspekte waren zum Zeitpunkt der Untersuchung vor allem auf nationaler Ebene implementiert. Auf lokaler Ebene wurden sie quasi nicht in die Vergabe einbezogen. Insbesondere existierte für internationale soziale Aspekte kein spezialisiertes Team. Ihre Umsetzung lag dabei vor allem in den Händen der einzelnen Beschaffenden. Diese werden durch eine Vielzahl von Hilfestellungen unterstützt. Eine wichtige Ressource ist insbesondere das Public Procurement Expertise Centre, PIANOO. Dieses bietet Leitfäden sowie ein umfangreiches Internetportals, eine Hotline und Schulung. Dabei liegt ein Schwerpunkt seiner Arbeit auf nachhaltiger Beschaffung (siehe <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/sustainable-public-procurement-spp>). Darüber hinaus existiert eine Website, die Risiken bestimmter Produkte ausschlüsselt und als Hilfestellung bei der Umsetzung internationaler sozialer Kriterien gedacht ist: <http://www.mvorisicochecker.nl/nl>.

### 2.3.3 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Forderungen nach einem Social Return in den Niederlanden weitgehend unumstritten sind. In der Kritik standen vielmehr einzelne Ansätze, die die Erfüllung dieses Kriteriums ohne Engagement der Gebietskörperschaft und ohne bestehende Rahmenbedingungen forderten. Große Bedeutung kommt von daher der administrativen Umsetzung und den Rahmenbedingungen zu.

Für die Akzeptanz internationaler sozialer Aspekte scheint der verfolgte prozedurale Ansatz, der auf eine nachweisbare Verbesserung der Produktionsbedingungen im Laufe des Vertrages abzielt, eine bedeutende Rolle zu spielen.

## 2.4 Vergleichendes Fazit

Im Vergleich offenbarten sich grundlegende Unterschiede zwischen rechtlichen Regulierungen und administrativen Praktiken in den drei Ländern.

Rechtlich unterschied sich die Situation in Deutschland stark von der in den beiden anderen untersuchten Ländern. Im Gegensatz zu der Situation in Großbritannien und den Niederlanden gibt es in Deutschland eine große Diversität. Dies gilt sowohl hinsichtlich der rechtlichen Regelungswerke als auch mit Blick auf konkrete, insbesondere soziale Kriterien. So sehen die einzelnen Landesvergabegesetze eine Vielzahl verschiedener sozialer Kriterien vor.

Hinsichtlich der Anzahl und der einzelnen festgelegten Kriterien unterscheiden sich die einzelnen Landesvergabegesetze stark voneinander.

In Großbritannien existieren zwei soziale Aspekte, die im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen sind: Social Value und Gleichstellung benachteiligter Gruppen. Auch in den Niederlanden existieren zwei soziale Aspekte, die in der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt werden können bzw. müssen, Social Return und internationale soziale Aspekte. Sowohl das britische Konzept des Social Value als auch das niederländische Konzept des Social Return sind vergleichsweise ‚weiche‘ Konzepte, die lokalen Verwaltungen Spielräume bei der Ausgestaltung erlauben. Demgegenüber sehen deutsche Landesvergabegesetze eine Anzahl konkreter, spezifischer Kriterien vor. Diese unterscheiden sich dabei stark voneinander. Die Diversität rechtlicher Regelungen, die Deutschland gegenüber Großbritannien und den Niederlanden auszeichnet, vergrößert insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen den Aufwand, der mit einer Bewerbung um öffentliche Ausschreibungen, insbesondere in Grenzregionen, einhergeht. Ähnliches ist bei der Definition von Social Value in Großbritannien zu beobachten.

Auch die administrative Praxis unterschied sich. In den untersuchten Körperschaften sowohl in Großbritannien als auch in den Niederlanden existieren spezialisierte administrative Einheiten, die mit der Auftragsvergabe befasst waren. In diesem Rahmen waren nicht nur die Umsetzung sozialer Aspekte, sondern insbesondere auch Monitoring und Kontrolle als wichtige Bestandteile administrativer Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe integriert. Im Gegensatz waren Monitoring und Kontrolle in den untersuchten Vergabestellen in Deutschland nicht als originäre Aufgaben in administrative Praktiken integriert. Vielmehr stellt in Deutschland insbesondere die mangelnde Kontrolle gesetzter Kriterien eines der von den Befragten identifizierten Hauptprobleme dar.

In der administrativen Praxis wurden diese Konzepte in den untersuchten Gebietskörperschaften in Großbritannien und den Niederlanden als prozedurale Anforderungen für die Vertragslaufzeit umgesetzt. Generell werden soziale Kriterien in Deutschland in der Regel als Standards festgesetzt, deren Einhaltung bereits bei der Auftragsvergabe zuzusichern ist. Insgesamt zeigte sich in den beiden Ländern, die sowohl verbindliche als auch unverbindliche Kriterien vorsehen (d.h. in Deutschland und den Niederlanden), dass insbesondere verpflichtend gehaltene Kriterien in der Praxis umgesetzt wurden, während Kriterien, die freiwillig berücksichtigt werden können, nur selten Anwendung finden.

In keiner der Gebietskörperschaften konnte ein Einfluss von Stakeholdern auf die Vergabepraxis festgestellt werden. Insbesondere in den Niederlanden existierte jedoch ein intensiver Dialog zwischen Unternehmen und Vergabestelle. In Deutschland waren insbesondere Pilotprojekte mit NGOs zur Umsetzung der Bestimmungen zu den ILO Kernarbeitsnormen zu beobachten.

Bedingungen einer erfolgreichen Umsetzung sozialer Kriterien konnten in der regulativen und administrativen Situation identifiziert werden. Diese waren insbesondere

- die Vermeidung einer hohen regulativen Diversität

- verpflichtende Bestimmungen zu sozialen Kriterien
- Spielräume für die administrative Ausgestaltung sozialer Kriterien
- professionalisierte Vergabe, die Monitoring und Kontrolle einschließt,
- gegebenenfalls Unterstützung von Unternehmen bei der Umsetzung von Konzepten zu sozialen Kriterien
- Angebot an Beratungs- und Schulungsangeboten für Praktiker\_innen. Hier kann beispielsweise das Angebot von PIANOo als Vorbild dienen.

### 3. Entwicklung deutscher Landesvergabegesetze

In einem weiteren Teil des Forschungsprojekts wurde die Entwicklung deutscher Landesvergabegesetze untersucht. Nachdem in den 1990er Jahren erste soziale Kriterien in Landesvergabegesetze integriert wurden, fand seit 2008 eine rasante Entwicklung sozialer Kriterien statt. Im Zuge dieser Entwicklung fand eine Expansion sozialer Kriterien statt; diese fanden zunehmend Eingang in mehr und mehr Landesvergabegesetze. Zugleich kam es zu einer Diversifizierung; eine zunehmende Anzahl verschiedener Kriterien wurden so in Landesvergabegesetze integriert. Heute existieren 16 Landesvergabegesetze mit jeweils unterschiedlichen lohnbezogenen und sozialen Kriterien (z. B. Mindestlohn, Tariftreue im Transportsektor, EqualPay, ILO-Kernarbeitsnormen).

Die Analyse dieser Entwicklung zeigte, dass die Integration sozialer Aspekte in Landesvergabegesetze vor 2008 durch regionale und parteipolitische Faktoren erklärt werden können. Soziale Kriterien wurden insbesondere dann eingeführt, wenn das betreffende Bundesland ein westdeutsches ist und die FDP nicht an der Regierung beteiligt ist. Während parteipolitische Faktoren auch nach 2008 eine wichtige Erklärung bieten (so erklärt die Regierungsbeteiligung der SPD die Festsetzung eines vergabespezifischen Mindestlohns), so ist seitdem nicht mehr relevant, ob es sich um ein ost- oder westdeutsches Bundesland handelt.

## 4 Einzelergebnisse und Publikationen

### 4.1 Publikationen

Sack, D./ Sarter, E.K. (im Erscheinen): “Strategic use and social taming – Opening up the doctrine of market competition in public procurement” In: Heinelt, H./ Münch, S.: Handbook of European Public Policy, London: Edgar Elgar.

*In European Public Procurement Policy one finds four established frames from the early 2000s onwards. Three frames refer to the issue of public procurement as a subject of the general public services and goods delivery. A market-, a state- and a civil society-oriented approach are to be distinguished. Additionally, the analysis reveals a fourth polity-oriented frame which champions wider discretion and relative autonomy for local and regional authorities. Research on the process of the public procurement reregulation shows both the institutional stability of a market-oriented frame inscribed in European legislation as well as an explicit but light opening-up for green, ethical and social considerations. The slight change encouraged regional and local authorities to use practices determined by their particular frame orientation. After 2008, a fifth, upcoming frame has been identified, the frame of legal uncertainty which became an impulse for re-regulation since 2010. Triggered by the perception that the former legislation produced legal uncertainty, the search for legal clarity became a major issue on the agenda. However, the legal and technical character of the following debate veiled the notable restrictions on the integration of social considerations in public procurement.*

Sarter, E.K./ Sack, D. (im Erscheinen): „Von Märkten, Konsum und einer besseren Welt. Nachhaltigkeit und Fairtrade im öffentlichen Sektor.“ In: Reinhardt, J. (Hg.): Nachhaltiger Konsum: Institutionen, Instrumente, Initiativen. Baden-Baden: Nomos.

*Over the last few decades, sustainable consumption has increasingly gained importance. Starting with the concept of sustainability, this chapter explores how and*

*why Fairtrade has successfully gained importance as a strategy of sustainable public consumption. It argues that market-size has been a concern of Fairtrade activists and initiatives for a long time. The State being a major consumer; public purchasing and its regulation has increasingly come into the focus of Fairtrade activism. As a result, the possibility to purposefully purchase Fairtrade goods has increasingly been incorporated into public procurement regulations. The chapter analyses the factors that facilitated this development arguing that regulatory enabling (in conformity with EU law); discursive entanglement between Fairtrade and minimal human rights standards; and the establishment of credible product certification were of notable importance.*

Sack, D./ Sarter, E.K. (im Erscheinen): "Der Europäische Gerichtshof und die deutschen Bundesländer – Sozialpolitisierung und Rechtsunsicherheit im europäisierten Föderalismus." In: Rehder, B./ Schneider, I. (Hg.): Europäische Rechtsprechung und nationale Politik. Baden-Baden: Nomos.

*Dem Verhältnis zwischen Recht und Politik in der Europäischen Union widmet sich der Artikel anhand der Sozialpolitisierung des Vergaberechts in Deutschland und Europa seit Mitte der 1990er Jahre. Sozialpolitisierung markiert hier die Gegenbewegung zu einer strikt wirtschaftsliberalen und effizienzorientierten Programmatik der öffentlichen Auftragsvergabe. Sie erfolgte in zwei Dimensionen, nämlich erstens in der funktional-differenzierten Dimension teilsystemischer Eigenlogiken (das Recht wird in Beziehung etwa zur Politik oder zur Ökonomie gesetzt und reklamiert für sich eine selbstreferenzielle Domäne) und zweitens innerhalb der vertikal-räumlichen Dimension des europäischen Mehrebenenregierens (der Europäische Gerichtshof macht seine Vorrangstellung gegenüber dem Bundesverfassungsgericht oder den Landesverfassungsgerichten geltend). In diesem Zusammenhang werden der Sinn und die Rationalitätskriterien des Vergaberechts, die zunächst praktisch exklusiv von einer Wissensproduktionsgemeinschaft neoliberal orientierter Juristen bestimmt worden ist, in den politischen Raum verschoben, in dem sich Repräsentanten von Parteien und Verbänden über die angemessenen Maßstäbe des Vergaberechts und damit über lohnbezogene und soziale Standards in der Auftragsvergabe streiten.*

Sack, D./ Sarter, E.K.: Judicial Europeanisation and the torsional momentum in the re-regulation of public procurement – The ‘costs of legal uncertainty’-argument revisited. Wird eingereicht werden bei European Policy Analysis.

*Europeanisation through case law has increasingly been given attention. Regarding the shape of domestic response, the argument has been forwarded that the ECJ’s jurisprudence confronts its respondents with legal uncertainty and that domestic response is very much driven by the estimation of the costs of (non-) compliance. Thereby, the argument inherently assumes that a member states issues but one domestic response. The paper suggests revising and extending the argument in two regards. First, it argues that the underlying assumption that each member state issues but one sole domestic response needs to be revisited as some member states of the European Union know legislator competences at sub-national level. Second, the paper argues that the ‘costs of legal uncertainty’ perspective currently falls short to take into account the role of political parties whose calculation of cost can follow different lines than that of governments. In combining both factors, i.e. the federal and decentralised polity and the role of political parties, the paper argues that Europeanisation through case law can lead to increased legal pluralism and reinvigorates legal uncertainty at national level. Concluding, the article suggests a comparative framework for future research on Europeanisation by case law which is based on four dichotomised indicators.*

Sack, D./ Schulten, T./ Sarter, E.K./ Böhlke, N. (2016): Öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland. Sozial und nachhaltig? Berlin: Edition Sigma. <http://www.nomos-shop.de/Sack-Schulten-Sarter-B%C3%B6hlke-%C3%96ffentliche-Auftragsvergabe-Deutschland/productview.aspx?product=26937>

*Mit knapp 15% des Bruttoinlandsprodukts ist die öffentliche Auftragsvergabe ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor. Bund, Länder und Gemeinden verfügen damit über eine erhebliche Marktmacht, die sie zunehmend für weitergehende Ziele nutzen, indem sie Auftragnehmern die Einhaltung sozialer Standards abverlangen – das gehört*

*heute zum Selbstverständnis einer modernen Vergabepolitik. Das Spektrum reicht dabei von vergabespezifischen Mindestlöhnen über Geschlechtergleichstellung bis hin zu Fairtrade. Dieser Band gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Kriterien, die derzeit bei der Vergabe einbezogen werden. Er stellt die aktuellen (europarechtlichen Rahmenbedingungen dar und identifiziert damit die Gelegenheiten, soziale Aspekte zu berücksichtigen. Die bisherigen Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung und deren Kontrolle in den Bundesländern werden vorgestellt. Deutsche und internationale Beispiele illustrieren die unterschiedlichen Möglichkeiten, soziale Standards bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beachten. Die Autoren stellen zudem eine Reihe von Reformvorschlägen vor, die auf eine verbesserte Umsetzung einer modernen, lohn- und sozialpolitisch wirksamen Vergabepolitik abzielen.*

Sack, D. (2016): Privatisierung. Vom Staat zum Markt. Politikwissenschaftliche Privatisierungsforschung. Hagen: FernUniversität Hagen, 158-169.

*In dem Studienbrief zur Privatisierung wird die Einführung lohnbezogener und sozialer Kriterien als ein Beispiel für die Reregulierung des Contracting-Out beschrieben. Der Studienbrief wird im Oktober 2016 überarbeitet und ist dann 2017 in der Reihe „Grundwissen Politik“ bei Springer VS erhältlich.*

Sack, D./ Sarter, E.K. (2015): “Öffentliche Aufträge und sozialpolitische Ziele.” In: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 3/2015, 369-380. ISSN: 16-5875.  
<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/article/view/20756>

*Im Mittelpunkt des Textes stehen diejenigen sozialen Kriterien und Standards, deren Einhaltung staatliche Stellen bei der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe von privaten Anbietern fordern können. Die Leitbilder der Vergabe, die politische Entwicklung der sozialen Standards wie auch die konkreten Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung werden dargestellt.*

Sarter, E.K. (2015): “The Legal Framework of Contracting: Gender Equality, the Provision of Services, and European Public Procurement Law” In: Wagadu. Journal

of Transnational Women's and Gender Studies, 14 (3).  
<http://webhost1.cortland.edu/wagadu/v-14-2016-special-issue-women-gender-and-government-outsourcing-in-comparative-perspectives/v-14-winter-2015-the-legal-framework-of-contracting-gender-equality-the-provision-of-services-and-european-public-procurement-law/>

*The article examines the legal framework of public contracting in the EU. It argues that while European public procurement law explicitly allows for measures to foster gender equality be taken into account in public tendering, European legislation and jurisdiction also impose limits to the range of these measures.*

Sarter, E.K./ Sack, D./ Fuchs, S. (2014): "Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany." Working Paper, Working Paper Series 'Comparative Governance', Universität Bielefeld.  
[http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01\\_Sarter\\_Sack\\_Fuchs\\_Public\\_Procurement\\_Aug14.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf)

*Das Arbeitspapier informiert ein internationales Publikum über die Möglichkeiten, in der Vergabepolitik lohnbezogene und soziale Kriterien systematisch zu berücksichtigen.*

Sarter, E.K./ Fuchs, S./ Sack, D. (2014): "SME-friendly public procurement in Germany? Legal strategies and political challenges." Working Paper, Working Paper Series 'Comparative Governance', Universität Bielefeld. [http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG02\\_Sarter\\_Fuchs\\_Sack\\_SME\\_PubProcurement\\_Sep14.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG02_Sarter_Fuchs_Sack_SME_PubProcurement_Sep14.pdf)

*Das Arbeitspapier informiert ein internationales Publikum über die Möglichkeiten, in der Vergabepolitik die Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen systematisch zu berücksichtigen.*

Sack, D. (2012): “Europeanization through Law, Compliance, and Party Differences. The ECJ’s ‘Rüffert’ Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States.” In: Journal of European Integration 34, 3, S. 241-260. DOI: 10.1080/07036337.2011.584344

*In comparing the amendments to public procurement laws after the ECJ’s ‘Rüffert’ judgment (European Court of Justice 2008, C-346/06) the paper explores the compliance to Europeanization through law in the 16 German federal states. Instead of unilinear convergence, three types of reactions were identified. First, conservative-liberal governments rescinded the respective regulation. Thus, they dismantled their policy. Second, conservative governments that were susceptible to the pressures from small- and medium-sized business associations absorbed the effects of the ECJ ruling by enacting quick and minor amendments. Third, social democrat led governments tended to seek out policy alternatives that were consistent with European law. These governments engaged in EU-induced policy expansion, eventually setting up new procurement laws that included a number of social and environmental standards. Therefore, the case study at hand confirms studies of Europeanization that highlight the re-assertion of party differences which depends on both fundamental programmatic differences as well as plurality of European law.*

## 4.2 Konferenzbeiträge und Präsentationen

### **Internationaler Workshop**

Am 8.-9. April 2016 fand an der Universität Bielefeld ein Workshop mit dem Titel ‘Socially Sustainable Public Procurement’ statt. Vorgetragen haben (in alphabetischer Reihenfolge): C. Barnard, H. Björknäs, P. Davis, G. ten Kate, P.-H. Morand, D. Sack, E.K. Sarter, T. Schulten und F. Schuster.

Mit ca. fünf Beiträgen ist ein Special Issue bei European Social Policy für 2017 geplant, hrsg. von D.Sack und E.K. Sarter.

P. Davis, P.-H. Morand und D. Sack werden zum 1.12.2016 einen EU-COST-Antrag einreichen.

### **Tagungsbeiträge**

*Regulating Gender Equality in Public Procurement. A Case Study.* Vortrag auf der Tagung der European Sociological Association, Prag, 2015.

*Social Criteria in public procurement in Germany.* Vortrag auf dem Abschlussworkshop des Forschungsprojekts „Die Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen im europäischen Vergleich.“, Düsseldorf, 2015.

*From public to private - Contracting out, public procurement and equal opportunities.* Vortrag auf der Konferenz der International Working Party on Labour Market Segmentation „Changing patterns of segmentation & polarization: Causes, consequences and counter strategies“, Manchester, 2014.

*Between Value for Money and Decent Work.* Vortrag auf der Tagung des Research Networks 14 „Gender Relations in the Labour Market and the Welfare State“ der

European Sociological Association „In and Against the State: Resisting Austerity“, London, 2014.

*Social Considerations in the Internal Market?* Vortrag auf der Tagung des European Consortium for Political Research, Glasgow, 2014.

*Bringing social standards into states' expenditures – Legal uncertainty as revolving momentum in Europeanized multi-level policy processes.* Vortrag auf der Tagung der ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Barcelona, 2014.  
<http://reggov2014.ibei.org/bcn-14-papers/57-192.pdf>

*Interpretationsoffenheit und Rechtsunsicherheit als treibendes Moment in europäischen Mehrebenen-Policies – Der Fall des europäischen Vergaberechts.* Vortrag auf der Tagung der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der DVPW „Entstehung und Dynamik von Politikfeldern“, Bremen, 2014.

*Soziale Wende? Regulierung öffentlicher Auftragsvergabe und Ungleichheit.* Vortrag auf der Tagung der Sektion Politische Ökonomie der DVPW, Köln, 2013.